



Le 4 octobre 2010

[TRADUCTION]

Monsieur Neil Cochrane
Directeur, Division de la politique, de la planification et de la législation
Direction des organismes de bienfaisance
Agence du revenu du Canada
Place de Ville, Tour A
320, rue Queen, 12^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0L5

Objet : Lignes directrices CPS-028 – Les activités de financement par les organismes de bienfaisance enregistrés

Monsieur,

Je vous écris au nom de la Section nationale du droit des organismes de bienfaisance et à but non lucratif de l'Association du Barreau canadien (la Section de l'ABC) pour commenter les actuelles Lignes directrices qui portent sur l'interprétation, par l'Agence du revenu du Canada (ARC), des règles applicables aux activités de financement par les organismes de bienfaisance enregistrés au regard de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada). La Section de l'ABC vous écrit pour répondre à l'invitation à commenter, lancée par l'ARC au secteur de la bienfaisance, pour marquer le premier anniversaire de la publication de ces Lignes directrices. L'ABC vous remercie de cette occasion de vous donner ses commentaires.

En bref, la Section de l'ABC propose que les Lignes directrices soient réorganisées et mises à jour et également que l'application du « test en quatre parties » soit plus souple. En outre, la Section suggère que les revenus provenant d'autres organismes de bienfaisance soient portés sur une liste différente, et que la conception de certains aspects des Lignes directrices soit revue. Enfin, la Section de l'ABC propose que les vérificateurs reçoivent une formation qui leur permettrait de mieux comprendre le rôle juridique précis des Lignes directrices, soit le rôle de guide plutôt que d'un ensemble de règles. Les détails des recommandations de la Section de l'ABC sont présentés ci-dessous.

Organisation du texte

L'ABC recommande de faire la synthèse, en un seul document d'ensemble, des Lignes directrices et du texte des différents liens. La structure actuelle du document est difficile d'emploi, alors que la matière sur laquelle celui-ci porte est complexe. Quelques organismes de bienfaisance ont proposé à certains membres de la Section de l'ABC qu'un texte plus simple, avec des liens vers des explications, serait plus facile d'emploi. Cependant, la Section de l'ABC est d'avis qu'il ne faudrait

pas privilégier une telle structure. Des Lignes directrices qui seraient plutôt sous la forme d'un seul document de synthèse constituerait un meilleur outil pour les raisons suivantes :

- 1) les organismes de bienfaisance, qui sont souvent des organisations de très petite échelle, impriment souvent les Lignes directrices, sans se rendre compte ou sans comprendre que le site Web de l'ARC offre des éclaircissements supplémentaires;
- 2) sans toute la substance, un document plus court ne serait pas très utile. Certains des termes et concepts qui figurent dans les Lignes directrices, ou dans les liens, n'apparaissent pas dans la version imprimable du document. Pourtant, les renseignements généraux qui manquent dans la version imprimable sont essentiels pour une bonne compréhension des Lignes directrices;
- 3) si les Lignes directrices forment un seul texte, plutôt que de comporter deux documents, l'ARC saura que les organismes de bienfaisance consultent le texte intégral de la politique de l'ARC; et
- 4) un document d'orientation plus clair aidera les vérificateurs à mieux jouer leur rôle de sensibilisation des organismes de bienfaisance.

La version précédente ainsi que la version actuelle des Lignes directrices CPS-028 comprennent des commentaires très utiles sur les meilleures pratiques ainsi que sur différentes sources de préoccupation. Il faudrait peut-être envisager de placer ces renseignements plus près du début d'une éventuelle nouvelle version des Lignes directrices qu'ils ne le sont dans la version actuelle, car de nombreux organismes trouvent ces renseignements utiles et pourraient ne pas les remarquer dans leur emplacement actuel ou ne pas en prendre compte parce qu'ils pensent que ce ne sont que des détails secondaires.

Les Lignes directrices traitent actuellement de deux grandes questions différentes : les pratiques relatives aux activités de financement des organismes de bienfaisance et la manière dont il faut rapporter, dans le formulaire T3010B, les dépenses et les revenus des activités de financement. Il serait préférable de souligner les politiques de l'ARC en matière d'activités de financement dans la première partie du document. Les instructions sur la manière de rapporter les revenus et les dépenses d'activités de financement pourraient faire l'objet d'une seconde partie distincte du formulaire T3010B. Les instructions concernant le formulaire T3010B sont de nature technique, et s'adressent à un auditoire différent, c'est-à-dire ceux qui sont chargés de remplir ce formulaire.

Abrogation de la règle dite « du 80-20 » sur le contingentement des versements

Les Lignes directrices devront, bien entendu, être révisées suite à l'abrogation de la règle du 80-20. Nous doutons qu'il soit encore nécessaire de différencier les dépenses relatives à la gestion, à l'administration, aux activités de financement et à la bienfaisance. Ces dépenses se chevauchent. Comme le faisait remarquer le juge Iacobucci dans *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women*¹ il est quasiment impossible de déterminer à quelles catégories peuvent bien appartenir certaines dépenses. Les règlements qui régissent la préparation d'états financiers, ainsi que les principes comptables généralement reconnus exigent déjà des organismes de bienfaisance qu'ils rapportent leurs dépenses d'une manière qui permet à l'ARC et à la population en général de connaître la nature des dépenses de l'organisme. Ceci assure une certaine transparence quant à l'utilisation à bon escient des dons que reçoivent les organismes de bienfaisance et des revenus de ceux-ci.

¹ *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. Ministre du Revenu national*, [1999] 1 R.C.S. 10.

Le « test en quatre parties »

La Section de l'ABC estime que le test en quatre parties devrait être appliqué avec moins de rigueur ou avec une plus grande gamme d'exceptions. Avec sa structure actuelle, ce test est d'application difficile pour les différents organismes, tout particulièrement en raison de ses exigences subjectives, dont la question à savoir si une demande de dons aurait joué sur les sentiments. Dans la plupart des cas, l'attribution des dépenses à des activités de bienfaisance devrait être autorisée, même si les critères du test en quatre parties n'ont pas été respectés. Cette attribution est appropriée lorsqu'il est possible de déterminer et qu'il est clair qu'une partie des dépenses concernées se rapportent au mandat ou au travail de l'organisme et qu'une partie de ces dépenses se rapportent aux activités de financement.

Revenus produits par les activités de financement - lignes 4500 et 4630

Les lignes portant sur les revenus auxquelles font référence les Lignes directrices pour les besoins de l'établissement du ratio entre les dépenses et les revenus devraient comprendre les revenus provenant d'autres organismes de bienfaisance. En pratique, un grand nombre des dépenses encourues par un organisme de bienfaisance dans la collecte de fonds pour son exploitation sont effectuées en obtenant des fonds de particuliers, de sociétés, d'autres organismes de bienfaisance enregistrés ou de donataires qualifiés. De nombreux organismes mènent des campagnes de financement générales, mais comptent sur les donateurs pour fournir des fonds à Centraide qui, à son tour, finance les activités des organismes. Le fait de ne pas inclure, dans les lignes portant sur les revenus, les revenus qui proviennent de donataires qualifiés ne reflète pas la réalité opérationnelle d'un grand nombre d'organismes de bienfaisance.

Dépenses liées aux activités de financement - ligne 5020

Il faudrait que soient précisées les dépenses qui doivent être déclarées à la ligne 5020. Comme indiqué ci-dessus, de nombreux organismes de bienfaisance porteraient normalement à la même ligne que les dépenses liées à leurs activités de financement les dépenses qu'ils ont effectuées dans leur levée de fonds auprès de sociétés, de particuliers et d'autres organismes de bienfaisance enregistrés. En insistant sur l'exclusion de revenus d'autres donataires qualifiés, les organismes se voient obligés d'affecter ces dépenses à la rubrique des dépenses liées à des activités de financement, dans des cas où une telle affectation ne devrait pas être nécessaire. Cette situation est particulièrement difficile pour les organismes de plus petite taille, qui ont moins de personnel. Le résultat concret et contre-productif de cette situation pourrait être de détourner le personnel qui aurait autrement participé à des activités de bienfaisance directes.

Fondations

Les Lignes directrices devraient clairement établir que, lorsque des fondations – qui ont été créées dans le but d'octroyer des subventions à des donataires qualifiés – entreprennent des activités liées au financement, ces subventions devraient être classées sous la rubrique d'activités de bienfaisance. Ceci concorderait avec les dispositions de la version 2008 de ces Lignes directrices.

Il est difficile de savoir comment les Lignes directrices s'appliquent aux organismes de bienfaisance enregistrés dont les fins de bienfaisance sont de lever des fonds et de soutenir d'autres donataires qualifiés. Des questions se posent souvent quant aux organismes qui sont créés dans le but de soutenir un certain organisme de bienfaisance déjà en fonction, comme les hôpitaux ou les fondations d'hôpitaux. Les mêmes questions peuvent se poser au sujet de fondations d'ordre général, qui soutiennent de nombreux donataires qualifiés.

L'exemple suivant illustre bien ce sujet de préoccupation. L'entité « A » est une fondation parallèle dont l'effectif compte entre trois et cinq personnes et dont les frais d'exploitation se chiffrent aux alentours de 400 000 \$. « A » dépenserait vraisemblablement environ 100 000 \$ pour son audit, la gestion de ses placements, certains services juridiques, ainsi que certains frais d'administration reliés à son conseil. L'essentiel des frais (300 000 \$) servirait aux activités quotidiennes de son personnel, qui consisteraient principalement en des activités de financement pour cet organisme en service. « A » aurait besoin de recueillir près de 1 000 000 \$ chaque année pour demeurer en-dessous d'un ratio de trente-cinq pour cent (35 %) entre les dépenses et les revenus de financement pour l'exercice, et au moins 600 000 \$ pour demeurer en-dessous d'un ratio de cinquante pour cent (50 %).

Autant les avocats que leurs clients font valoir que leur expérience démontre que les fondations parallèles auraient de la difficulté à remplir les critères de l'exemple ci-dessus si elles répartissaient leurs dépenses de façon directe. C'est pourquoi certains organismes de bienfaisance songent même à ne plus utiliser de fondations parallèles, car il serait plus facile de comptabiliser les dépenses liées aux activités de financement dans le contexte de l'organisme de bienfaisance lui-même plutôt que dans celui de sa fondation parallèle.

La version 2008 des Lignes directrices, mentionnée ci-dessus, traitait de cette question en reconnaissant le statut distinct des fondations parallèles dans une rubrique intitulée *Other Circumstances the CRA May Consider* (Autres circonstances dont pourrait tenir compte l'ARC). Cette rubrique ne figure malheureusement plus dans la version actuelle des Lignes directrices.

Loteries

L'application théorique des Lignes directrices à des organismes de bienfaisance enregistrés qui exploitent des loteries régies par les commissions provinciales de jeux et paris demeure une source de confusion. Les Administrations provinciales de jeux et paris établissent des taux des coûts d'activités de financement. Les taux autorisés par ces Administrations sont beaucoup plus élevés que ceux que l'ARC juge acceptables.

Dans la rubrique « Questions et réponses » des Lignes directrices, l'ARC précise qu'elle n'examinera pas, en règle générale, les composantes des activités de financement d'un organisme de bienfaisance qui sont reliées à des loteries. Nous suggérons placer ces propos dans le corps du texte des Lignes directrices. Ce commentaire de l'ARC devrait préciser que les montants qui se rapportent à des loteries seront soustraits des montants qui se rapportent aux activités de bienfaisance. Sinon, il faudrait que l'ARC stipule que, dans la mesure où le taux d'activités reliées à des loteries fait rentrer le taux global des activités de financement dans une catégorie que l'ARC juge inacceptable, les vérificateurs de l'ARC ne forceront pas un organisme de bienfaisance à modifier la globalité de ses activités de financement en raison de celles de ces activités qui sont reliées à des loteries.

Vérification effectuée exercice par exercice

Pour des organismes qui, en règle générale, planifient leurs activités de financement sur des périodes de trois à cinq années, l'approche adoptée dans les Lignes directrices, soit celle d'une vérification effectuée exercice par exercice, continue à poser de sérieux problèmes. Les frais d'exploitation d'un organisme peuvent être élevés au cours des premières années d'une campagne de financement qui dure plusieurs années, alors que ses revenus peuvent devenir plus élevés en fin de campagne. Ainsi, une vérification fondée sur une moyenne mobile donnerait aux vérificateurs de l'ARC et à l'ensemble du public une idée plus précise de la véritable efficacité des activités de financement d'un organisme donné.

Communication des frais de financement

La rubrique des Lignes directrices qui porte sur la communication des frais de financement est très longue et vraisemblablement trop complexe pour permettre à la moyenne des organismes de bienfaisance de la comprendre sans l'aide de professionnels. Il serait utile de donner des exemples qui aideraient les organismes de bienfaisance à comprendre comment les Lignes directrices s'appliqueraient à leurs propres circonstances.

Audits des organismes de bienfaisance

Les clients de nos membres expriment régulièrement leurs préoccupations à l'effet que les vérificateurs de l'ARC ne connaissent pas suffisamment bien les politiques de l'ARC quant à l'application et à la raison d'être des Lignes directrices. L'ARC a confirmé que les Lignes directrices, comme leur nom l'indique, ne font qu'indiquer une direction générale que peuvent suivre les organismes dans la planification de leurs activités. Un autre des objectifs des Lignes directrices est de porter à la connaissance du lecteur les politiques de l'ARC en matière d'audits. Il n'était pas prévu que les dispositions des Lignes directrices soient de nature réglementaire ou constituent des règles immuables. Soit les vérificateurs de l'ARC devraient mieux connaître l'application et la raison d'être des Lignes directrices, soit ils devraient s'exprimer plus clairement lorsqu'ils en expliquent la nature propre.

En somme, une nouvelle structure du texte ainsi que davantage de précisions au sujet des différentes questions mentionnées ci-dessus qui suscitent préoccupations et confusion rendraient service aux organismes de bienfaisance qui utilisent les Lignes directrices comme outil de planification de leurs activités. Une nouvelle structure et davantage de précisions feraient également en sorte que les vérificateurs de l'ARC appliqueront correctement les Lignes directrices lorsque viendra le moment d'effectuer l'audit d'un organisme de bienfaisance ainsi que de ses revenus et frais d'activités de financement.

L'ABC vous est reconnaissante de l'occasion de vous présenter ses commentaires à ce sujet, et serait toute disposée à en discuter avec vous. Vous pourriez alors communiquer avec M^e Susan Manwaring, présidente du groupe de travail de la Section de l'ABC qui s'intéresse aux Lignes directrices sur les activités de financement, à smanwaring@millerthomson.com.

Veuillez agréer, monsieur, mes sincères salutations.

(Original signé par Rebecca Bromwich pour Terrance Carter)

Terrance Carter
Président, Section nationale des organismes de bienfaisance et à but non lucratif