



Le 12 septembre 2008

[TRADUCTION]

Monsieur Terry de March
Directeur général
Direction des organismes de bienfaisance
Agence du revenu du Canada
320, rue Queen, tour A
Ottawa (Ontario) K1A 0L5

Objet : Politique proposée sur les campagnes de financement des organismes de bienfaisance enregistrés

Monsieur,

Je représente la Section du droit des organismes de bienfaisance et à but non lucratif de l'Association du Barreau canadien (Section de l'ABC). Je vous écris au sujet de la politique que propose l'Agence du revenu du Canada sur les campagnes de financement des organismes de bienfaisance enregistrés (la politique) ainsi qu'au sujet des explications détaillées liées à la politique proposée (explications détaillées). La Section de l'ABC représente des avocats qui, d'un océan à l'autre, dispensent des conseils ou pratiquent au sein des conseils d'administration d'organismes de bienfaisance ou à but non lucratif. Nous avons eu l'occasion d'étudier la politique ainsi que les explications détaillées.

D'entrée de jeu, nos félicitations à l'ARC pour l'élaboration de directives destinées aux organismes de bienfaisance enregistrés en ce qui concerne le caractère acceptable d'une activité de financement. De toute évidence, l'ARC a consacré des ressources considérables à l'élaboration de la politique et des explications détaillées. Les nombreux exemples cités dans les explications détaillées aident le lecteur à mieux comprendre les exigences proposées.

Dans l'espoir d'améliorer encore cet avant-projet, nous désirons soulever les questions suivantes relativement aux exigences proposées :

1. Utilisation de la grille d'évaluation

Notre plus grande inquiétude concerne la façon dont la grille d'évaluation est présentée dans la politique et la façon dont elle pourrait être utilisée par l'ARC, les organismes de bienfaisance, les donateurs et les membres du public. Tant la politique que les explications détaillées indiquent que la grille d'évaluation n'est qu'un « outil initial » qui dépendra de l'évaluation, par l'ARC, de

facteurs divers liés aux activités de financement en question. On énumère sept genres de conduite diminuant le risque d'une activité financière inacceptable, dix genres de conduite augmentant le risque d'une activité de financement inacceptable et six catégories d'autres circonstances. La politique indique également que dans certaines circonstances, étant donné l'étendue et la gamme d'activités de financement effectuées par les organismes de bienfaisance enregistrés, l'application d'une évaluation stricte pourrait donner lieu à un résultat injuste. L'ARC pourrait, dans de tels cas, permettre de supporter des coûts plus élevés ou tolérer une conduite qui, autrement, serait inacceptable. En conséquence, la grille d'évaluation n'est pas un outil d'évaluation déterminant. Ce fait, cependant, ne semble pas avoir été mentionné clairement dans la politique ni dans les explications détaillées.

Voici ce que nous redoutons : que le public, les médias et les fonctionnaires de l'ARC se fient entièrement à la grille d'évaluation, l'utilisant de manière empirique pour déterminer si les activités de financement sont adéquates sans s'attarder aux facteurs et circonstances primordiaux expliqués dans la politique et précisés dans les explications détaillées. Étant donné que la grille d'évaluation n'est pas un test déterminant, nous nous interrogeons sur le bien-fondé de son inclusion dans la politique. Lors d'une réunion tenue à la mi-août entre l'ARC, Imagine Canada, l'*Association of Fundraising Professionals* (AFP) et d'autres représentants du secteur, des hauts fonctionnaires de l'ARC ont indiqué que la grille d'évaluation était un outil interne servant aux vérifications, qui a été communiquée au public pour des raisons liées à la transparence et à l'obligation de rendre compte. Une fois incluse dans la politique cependant, la grille d'évaluation servira d'outil public pour évaluer les activités de financement effectuées par les organismes de bienfaisance. C'est pourquoi nous suggérons que la grille d'évaluation soit entièrement retirée de la politique.

2. Clarifier la grille d'évaluation

Comme alternative au cas où la grille d'évaluation serait conservée, nous suggérons qu'elle devienne une annexe à la politique de façon à diminuer son influence. Il faudrait donner dans la politique des explications et un avertissement clairs précisant que la grille d'évaluation n'est pas déterminante, qu'on ne devrait pas s'y fier comme « indicateur » du caractère approprié d'activités de financement et que les activités de financement doivent être étudiées dans chaque cas afin d'en arriver à une conclusion.

Nous suggérons également que le langage utilisé dans la grille d'évaluation soit révisé. Puisque la grille d'évaluation sert d'outil pour déterminer si des excès pourraient être enrayés, les catégories pourraient être désignées autrement. L'utilisation de mots tels « acceptable » et « inacceptable » suggère que des évaluations doivent avoir lieu avant qu'une étude soit entamée. Cela pourrait causer des problèmes lors de vérifications et face au public.

La grille d'évaluation devrait être conçue à nouveau de manière à ne pas devenir un « outil » simple qui peut être utilisé à toutes les sauces. Si elle doit être conservée, elle devra être le reflet de la réalité à laquelle font face les divers organismes de bienfaisance du Canada, par exemple au chapitre de la taille du don, du but d'un effort de financement en particulier, de la durée de la campagne de financement, de la taille de l'organisme de bienfaisance, de la quantité de ressources dont dispose l'organisme caritatif et de son expérience antérieure en matière de campagne de financement.

Les divers genres de conduite et de circonstances énoncés dans la grille d'évaluation font l'objet d'une évaluation nous paraissant très subjective. Afin d'aider les organismes de bienfaisance à comprendre comment s'appliqueront ces genres de conduites et circonstances, et afin de favoriser la cohérence lors de la gestion de la politique par l'ARC (par exemple par les examinateurs et examinatrices de l'ARC étudiant les demandes de statut d'organisme de bienfaisance, par les vérificateurs et vérificatrices de l'ARC, etc.), l'ARC devrait fournir des directives claires sur la façon dont les facteurs et circonstances primordiaux devraient être évalués et appliqués.

On indique, dans la politique, que dans le cas des organismes de bienfaisance dont le but principal ou un des objectifs majeurs est de faire des dons à des donataires reconnus, ou à d'autres organismes de bienfaisance et pour lesquels, en conséquence, la structure des coûts n'est pas la même que pour les organismes de bienfaisance qui ont leurs propres activités, l'ARC acceptera un ratio plus élevé que celui qui est indiqué dans la grille d'évaluation. Les fondations de bienfaisance sont visées par cette mesure, mais ce n'est pas indiqué clairement dans la politique. Nous suggérons que dès le départ, cette question soit clarifiée dans la politique, plutôt que de faire l'objet d'une brève insinuation vers la fin du document.

Les explications détaillées indiquent que l'ARC peut accepter des coûts de financement plus élevés pour de tels organismes de bienfaisance, « à condition qu'il puisse être démontré que les coûts sont raisonnables compte tenu de la mission de l'organisme de bienfaisance, et que ce dernier puisse démontrer que les coûts sont adéquatement contrôlés ». Encore une fois, l'application de tels critères est hautement subjective, et aucune directive n'est fournie dans les explications détaillées relativement à ce qui pourrait être nécessaire pour respecter ces critères. Si l'ARC est disposée à accepter un ratio plus élevé en ce qui concerne les fondations de bienfaisance, peut-être serait-il indiqué qu'une autre grille d'évaluation contenant un ratio plus élevé soit élaborée, et qu'elle soit appliquée aux fondations de bienfaisance.

La grille d'évaluation utilise un ratio déterminé par les dépenses d'activités de financement par rapport aux recettes générées par les activités de financement, *sur une base annuelle*. Ce ratio ne tient cependant pas compte des grandes différences dans la nature des activités de financement, lesquelles varient selon les buts des organismes de bienfaisance, leur structure, leurs ressources, etc. Il serait peut-être plus approprié d'établir le ratio en tenant compte de la moyenne des dépenses d'activités de financement sur un certain nombre d'années. Le ratio ne tient pas compte de la proportion des dépenses ou recettes des activités de financement par rapport au total des coûts d'exploitation ou du revenu de l'organisme de bienfaisance. Nous suggérons que le ratio tienne également compte de ces facteurs. En terminant, la signification de l'expression « recettes produites par des activités de financement » n'est pas claire. La politique omet de fournir quelque explication ou base sur laquelle le ratio est utilisé par la grille d'évaluation. Par exemple : pourquoi un ratio de 35,1 % à 49,9 % est-il susceptible d'être inacceptable, alors qu'un ratio de 20 % à 35 % est généralement acceptable?

3. Définition des concepts

De nombreux concepts ne sont pas adéquatement définis et pourraient causer des problèmes lors des vérifications. Parmi les facteurs et critères déterminants contenus dans la politique, plusieurs sont très subjectifs et parfois vagues. En conséquence, l'ARC pourrait manquer de cohérence dans l'administration de la politique. À titre d'exemple : à plusieurs endroits, on exige que l'organisme de bienfaisance détermine la quantité de ses ressources qu'il alloue à ses activités de financement et celle qu'il alloue à ses programmes. La politique manque cependant de clarté en

n'indiquant pas *comment* déterminer ces quantités. Nous suggérons que des directives supplémentaires soient incluses dans la politique sur la façon dont ces facteurs peuvent être interprétés ou administrés. D'autres exemples de la façon dont les facteurs seront appliqués pourraient être inclus.

4. Simplifier les explications détaillées

La politique proposée ne compte que huit pages. Par ailleurs, les explications détaillées, auxquelles les organismes de bienfaisance doivent se conformer tout autant, s'étendent sur 30 pages. En général, la politique est facile à lire, mais les explications détaillées sont remplies de concepts juridiques et d'exigences complexes qui s'avèrent difficiles à comprendre et conséquemment, à respecter pour les organismes de bienfaisance enregistrés. À titre d'exemple : la partie 1 du test en quatre parties comprend quatre critères d'évaluation, et le second de ces critères comprend à lui seul quatre critères supplémentaires. Les grands organismes de bienfaisance auront peut-être suffisamment de ressources pour embaucher des conseillers professionnels qui sauront les guider à travers ces documents. Par contre, les bénévoles et le personnel des organismes qui manquent des ressources nécessaires pour retenir les services de conseillers compétents pourraient ne pas entièrement saisir ces complexités et subtilités. Nous suggérons que les explications détaillées soient simplifiées afin que tout organisme de bienfaisance, quelle que soit sa taille, puisse les comprendre et les respecter.

5. Mise en œuvre de la politique

Compte tenu des complexités de la politique, nous nous attendons à ce que les organismes de bienfaisance aient besoin de temps pour se conformer à ses exigences. À titre d'exemple, le conseil d'administration, le personnel et les bénévoles des organismes de bienfaisance devront d'abord comprendre la politique et ensuite, mettre en place de nouvelles procédures et politiques pour la mettre en œuvre, pour former le personnel, pour négocier à nouveau les contrats de financement si nécessaire, pour parachever les campagnes de financement en cours qui ne se conforment pas aux exigences de la politique avant d'en lancer de nouvelles, etc. Il serait indiqué que l'ARC accorde une période de grâce d'une durée raisonnable avant que la politique prenne effet, et qu'une vaste campagne d'éducation ait lieu afin d'aider les organismes de bienfaisance à comprendre les exigences de la politique, ainsi qu'afin de renseigner le personnel et les vérificateurs et vérificatrices de l'ARC sur la façon dont la politique sera mise en œuvre.

6. Fondement des exigences de la politique

Bien que la politique indique qu'elle traite de questions découlant des règlements fédéraux sur les activités de financement par les organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, certaines des exigences ne sont basées sur aucune des dispositions de cette loi. Elles découlent plutôt des exigences énoncées par la *common law* en matière d'activités de financement des organismes de bienfaisance. Voici quelques exemples : planification prudente des activités de financement; processus d'acquisition approprié pour les activités de financement; procédé de dotation en personnel bien géré pour les activités de financement; absence de déclarations trompeuses lors de la sollicitation ou des communications aux fins de financement. De toute évidence, les dirigeants des organismes de bienfaisance doivent s'attarder à ces facteurs pour exécuter leurs activités de financement de façon appropriée, en s'acquittant de leurs obligations de fiduciaires relativement à la gestion et à la surveillance de l'exploitation des organismes de bienfaisance. Toutefois, ces critères ne sont pas des exigences découlant de la loi

précitée. La base sur laquelle peut s'appuyer l'ARC pour exercer une surveillance quant au respect de ces exigences relatives aux activités de financement n'est donc pas clairement établie.

Nous sommes convaincus que les commentaires ci-dessus assisteront l'ARC lors de son étude et de sa révision de la politique. N'hésitez pas à communiquer avec moi, si vous avez des questions ou désirez partager vos inquiétudes.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(Original signé par Stéphanie Vig pour Susan Manwaring)

Susan Manwaring
Présidente,
Section nationale du droit des organismes de bienfaisance et à but non lucratif