



**Créer des collectivités prospères et en santé :  
vers une consolidation des relations avec le secteur à vocation sociale**

**Mémoire prébudgétaire  
présenté au Comité permanent des Finances de la Chambre des communes  
(août 2016)**

**Bruce MacDonald, président-directeur général  
65, av. St. Clair Est, bureau 700  
Toronto, ON M4T 2Y3**

## Introduction

Imagine Canada est heureux de présenter des recommandations pour le budget de 2017.

Les organismes de bienfaisance et sans but lucratif contribuent considérablement à la vie sociale et économique du Canada. Ils emploient plus de deux millions de personnes dans toutes les collectivités du pays, ils comptent pour plus de huit pour cent du produit intérieur brut et ils mettent à contribution l'énergie, le talent et le dévouement de quelque 13 millions de bénévoles chaque année.

Si notre pays veut atteindre les objectifs énoncés dans l'invitation du Comité, il ne peut se passer d'un secteur de la bienfaisance et sans but lucratif en santé. Nous souhaitons d'ailleurs exprimer notre déception quant à la formulation de l'invitation qui met l'accent sur la nécessité de répondre aux besoins du secteur privé pour créer des collectivités prospères et dynamiques. Pourtant, tous les secteurs ont leur rôle à jouer, et le gouvernement ne doit pas perdre de vue les contributions des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, ou les défis qui se trouvent sur leur chemin.

Le Comité a demandé de recevoir des recommandations visant :

1. à aider les Canadiens, notamment les personnes sans emploi, les peuples autochtones, les personnes handicapées et les aînés, à maximiser leurs contributions à la croissance économique au pays;
2. à aider les entreprises dans toutes les régions et tous les secteurs à croître, à innover et à prospérer;
3. à faire en sorte que les collectivités urbaines, rurales et éloignées possèdent tout ce qui est nécessaire pour prospérer et contribuer à la croissance économique.

Dans un environnement politique favorable, les organismes de bienfaisance et sans but lucratif pourront contribuer à l'atteinte de tous ces objectifs. Notre secteur agit en première ligne afin d'aider les Canadiens défavorisés et les nouveaux arrivants à développer les connaissances et réseaux nécessaires pour réussir, de fournir des services aux aînés et d'offrir des possibilités d'apprentissage à tous les niveaux. Nous employons déjà deux millions de personnes à travers toutes les régions et collectivités. Avec les bons outils à notre disposition, et l'engagement du gouvernement fédéral de nous aider à croître et à prospérer, nous serons en mesure de faire plus, et nous ferons plus.

**1<sup>re</sup> recommandation : Que le gouvernement s'engage à mettre en place un processus doté des ressources nécessaires pour élaborer un nouveau cadre légal et réglementaire pour les organismes de bienfaisance et sans but lucratif. Ce processus doit reconnaître le rôle essentiel des organismes-cadres dans la mobilisation du secteur et l'importance du Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans l'étude détaillée des réformes proposées.**

Trois des lettres de mandat ministérielles publiées l'automne dernier comprennent une section à propos des questions légales et réglementaires qui touchent les organismes de bienfaisance et sans but lucratif. La plus grande importance d'entre elles, à la fois pour l'ampleur de ses ambitions et les effets à long terme sur le secteur, confie à la ministre de la Justice le mandat de travailler avec les ministres des Finances et du Revenu national dans le but d' « élaborer un cadre législatif et réglementaire modernisé pour régir le secteur des organismes de bienfaisance et celui des organismes sans but lucratif. »

Les activités des organismes de bienfaisance et sans but lucratif sont régies par différents textes législatifs et réglementations. En ce qui concerne les organismes de bienfaisance enregistrés, le régime de réglementation en vigueur est fondé sur la jurisprudence et les interprétations administratives d'une loi adoptée à l'époque d'Elizabeth I<sup>re</sup>. De leur côté, les organismes sans but lucratif sont régis par des lois fédérales et provinciales et les décisions de l'Agence du revenu du Canada et du ministère des Finances relatives à la signification du concept de « profit ».

Le régime de réglementation actuel pose de nombreux défis, tant aux organismes de bienfaisance qu'aux organismes sans but lucratif, tout particulièrement par rapport à leur viabilité financière. Ainsi, les organismes sans but lucratif peuvent se retrouver dans une situation où les activités à revenu qu'ils mènent pour financer leurs programmes principaux et leur mission sont jugées « hors jeu » parce qu'ils produisent un surplus. Du côté des organismes de bienfaisance enregistrés, des interprétations restrictives des dispositions législatives limitent leur habileté à générer des revenus au moyen d'activités commerciales et d'investissements. Les organismes qui souhaitent explorer des possibilités d'affaires et de marketing éprouvent d'ailleurs des difficultés à accéder à l'expertise et au capital requis. En effet, ils ne sont souvent pas admissibles aux programmes et initiatives mis en place par le gouvernement fédéral pour encourager le développement de l'entrepreneuriat et des entreprises.

Les restrictions, et les zones grises, entourant les activités à revenu constituent une source d'inquiétude. À une époque où les donateurs de longue date vieillissent et leur nombre diminue, où les sources traditionnelles du financement public s'amincissent alors que la demande pour les services fournis par les organismes de bienfaisance et sans but lucratif continue de croître, le secteur doit être en mesure de générer des revenus par ces propres moyens. Du reste, les problèmes d'ordre réglementaire mettent en péril la possibilité pour le secteur de contribuer à la réalisation de la vision du gouvernement relative à la finance sociale et aux entreprises à vocation sociale.

L'annonce du gouvernement de se pencher sur le système réglementaire et légal nous a réjouis. Elle offre la possibilité de regarder de plus près la relation entre le secteur et le gouvernement fédéral et de travailler ensemble pour atteindre une meilleure reconnaissance à la fois institutionnelle et politique du rôle que le secteur joue et continuera à jouer. Nous espérons que le nouveau régime s'inspirera de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire du début des années 2000, et aura une plus longue vie que cette dernière.

Cela dit, il reste beaucoup de travail à faire pour bien comprendre autant les besoins politiques que les conséquences de différentes stratégies. Il sera probablement mieux de maintenir le *statu quo* que d'adopter des changements qui pourront s'avérer néfastes. À cela s'ajoute la question des responsabilités politiques. Même si le gouvernement fédéral a pris le flambeau dans la régulation des organismes de bienfaisance, en déterminant leur admissibilité à diverses dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule que la responsabilité pour les organismes de bienfaisance incombe aux provinces. En général, les gouvernements provinciaux ont choisi de ne pas exercer cette responsabilité, mais on ne peut les écarter de la discussion.

Trop souvent, les organismes de bienfaisance et sans but lucratif consacrent tout leur temps à la réalisation de leur mission et ne peuvent libérer ni ressources, ni temps, ni expertise pour réfléchir aux effets possibles d'une réforme du système réglementaire. C'est pourquoi des organismes nationaux ou régionaux et des organismes-cadres de différents sous-secteurs, y compris Imagine Canada, sont bien placés pour mener des recherches à ce sujet et jouer le rôle de rassembleur. Ces organismes pourront être d'une aide précieuse pour le gouvernement fédéral, mais ce dernier devra accepter de faire certains investissements. ***Nous demandons que le gouvernement fédéral s'assure d'allouer les ressources adéquates à la recherche de solutions, à un vaste processus de consultation sans aucune contrainte de temps artificielle et à la participation du secteur comme partenaire à part entière au processus de réforme. Nous demandons également que le Comité permanent des finances de la Chambre des communes joue un rôle actif dans ce processus pour garantir la participation du Parlement à l'étude de toute réforme proposée et aux consultations subséquentes.***

**2<sup>e</sup> recommandation : Le gouvernement fédéral doit s'engager à travailler en partenariat avec le secteur caritatif pour établir et résoudre les difficultés principales qui empêchent les organismes de bienfaisance d'utiliser les données de manière efficace dans le but de développer des programmes et services d'une qualité supérieure et constante pour les Canadiens.**

Le besoin de données de première qualité a été souligné dans plusieurs lettres de mandat, tout comme le besoin de rendre ces données accessibles aux Canadiens. À juste titre, on y considère que les données, la mesure et l'évaluation sont à la fois des prérequis à l'innovation et la base de toute décision politique éclairée, tandis que l'absence de ces trois éléments est vue comme un obstacle considérable.

Cette observation vaut aussi pour le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif. Il est indispensable de pouvoir travailler avec les bonnes données pour développer et opérer des programmes de manière efficace. Or, trop souvent, les organismes doivent composer avec des lacunes en matière de données qui limitent significativement leurs efforts. Certains problèmes liés à l'absence de données, p. ex. sur la taille, l'envergure, le financement et les ressources humaines du secteur de la bienfaisance et sans but lucratif, s'expliquent par le fait que des programmes de collecte de données comme le Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat (dernière publication en 2007) et l'Enquête nationale auprès des organismes à

but non lucratif et des organismes bénévoles (dernière édition en 2003) n'existent plus. D'autres problèmes surviennent parce que les données sur nombre d'enjeux sociaux, quoique recueillies p. ex. dans le cadre de l'Enquête sociale générale, ne sont pas accessibles à une vaste majorité des organismes.

Les organismes doivent aussi composer avec d'importantes lacunes en ce qui concerne leurs capacités de gérer des données, de les manipuler, de les soumettre à des requêtes ou de les combiner pour en accroître l'utilité (ceci s'applique particulièrement aux données relatives à leurs activités et programmes, dont le volume ne cesse de croître). Certains problèmes sont d'ordre technologique, d'autres s'expliquent par la rareté des compétences requises ou encore, par une pression malsaine de garder les coûts indirects à leurs plus bas. Quoiqu'il en soit, la grande majorité des organismes ne disposent pas des ressources nécessaires pour maximiser leur utilisation des données.

Des pas de géants ont été faits pour rendre les données gouvernementales accessibles au public canadien, et bien que nous nous réjouissons de l'engagement renouvelé pour des initiatives comme celle des données ouvertes, le fait de rendre les données existantes disponibles à tous ne représente qu'une partie de la solution. Pour saisir l'ensemble des avantages offerts par des données ouvertes, il faut recueillir les bonnes données, faire en sorte que ces données se rendent aux organismes et s'assurer que les organismes ont les compétences et les outils nécessaires pour faire de la manipulation de données une partie intégrante de leur processus de travail.

Plus que jamais, nous faisons face à un double défi avec, d'un côté, une demande en croissance continue pour nos services et, de l'autre côté, des ressources stagnantes, voire en déclin. À l'avenir, nous devons faire preuve d'ingéniosité et utiliser nos ressources et énergies de façon à ce qu'elles produisent le plus grand impact. Outiller les organismes pour qu'ils puissent mieux utiliser les données à leur disposition représente un geste clé pour nous aider à y parvenir.

***Nous recommandons que le gouvernement travaille en partenariat avec le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif afin de déterminer et de pallier :***

- ***les lacunes existantes en matière de collecte de données par le gouvernement;***
- ***les situations où des données recueillies par le gouvernement se rendent aux organismes de façon inefficace et dans une forme non utilisable;***
- ***les lacunes en matière de compétences clés qui empêchent les organismes de maximiser l'utilisation des données à leur disposition pour travailler plus efficacement.***

**3<sup>e</sup> recommandation : Entamer à l'échelle gouvernementale une réforme du processus d'administration des subventions et contributions comme celle annoncée récemment par Patrimoine Canada.**

Malgré les efforts accrus des organismes de bienfaisance d'augmenter leurs recettes au moyen d'activités génératrices de revenus afin d'assurer leur viabilité financière, les ministères sont et demeureront des partenaires importants. Ils accordent des subventions et contributions afin

d'honorer leur mandat social ou économique et d'assurer la prestation efficace de leurs services par des membres de la collectivité.

Le processus d'administration des subventions et contributions varie d'un ministère à un autre et a fait l'objet de nombreuses études. Néanmoins, des recommandations bien réfléchies pour améliorer ce système, tant pour le bien des organismes du secteur que pour celui du gouvernement fédéral, n'ont pas été retenues ou ont été mises en œuvre sans cohérence aucune.

Depuis longtemps, nous réclamons des réformes qui permettraient, entre autres :

- d'accélérer le processus de prise de décision,
- d'opérer les transferts de fonds de manière plus efficace,
- de reconnaître les coûts organisationnels légitimes en infrastructure et en administration,
- de créer des ententes pluriannuelles pour permettre aux organismes de mieux planifier leurs activités.

Le 4 avril dernier, le ministre du Patrimoine canadien a annoncé que son ministère mettrait en place plusieurs modifications en ce qui concerne ses programmes de subventions et de contributions. Une des plus importantes mesures consiste à développer un système de prise de décision décentralisé pour de nombreux programmes de subventions. On vise également à généraliser le processus de soumission de demandes en ligne, ce qui se traduira par des économies de temps notables. Dans le même but, on a annoncé que les fonds seront versés plus rapidement qu'à l'heure actuelle et que le ministère offrira des possibilités de financement pluriannuel. Ces changements seront accompagnés de mesures visant à accroître la transparence du ministère par rapport aux initiatives qu'il accepte de financer, et nous nous en réjouissons.

Bien que la question des dépenses légitimes en infrastructure et en administration n'ait pas fait partie de l'annonce de la ministre, Patrimoine canadien a fait un important pas en avant pour créer un système qui répondra mieux aux besoins du gouvernement, des organismes et, surtout, des Canadiens et de leurs communautés.

***Nous recommandons que les mesures récemment annoncées par Patrimoine canadien pour l'administration de ses programmes de subventions et de contributions soient adoptées par tous les ministères et agences, en laissant la porte ouverte à d'autres améliorations.***

## **Conclusion**

La société et l'économie canadiennes vivent des changements majeurs. Parmi eux, le vieillissement de la population et le départ à la retraite imminent de la génération des *baby-boomers* posent un défi unique aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif. La demande pour les services que nous offrons ne cessera de croître, et en l'absence d'une refonte complète

de l'environnement dans lequel nous exerçons nos activités, les organismes auront de grandes difficultés à répondre à cette demande.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre en place des réformes fondamentales, mais outre ces réformes, il peut adopter des mesures concrètes qui permettraient aux organismes de voir plus facilement à leur propre financement et de fournir des services aux citoyens.

Pour créer les communautés dynamiques et en santé que nous souhaitons voir dans notre société, tous les secteurs, soit le nôtre, les gouvernements et la communauté des affaires, doivent travailler ensemble, reconnaître leurs contributions respectives et soutenir les efforts de tout un chacun. Pendant trop longtemps, les gouvernements, quelles que soient leur juridiction et leur couleur, ont omis de reconnaître les besoins des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, ainsi que le potentiel qu'ils incarnent. Nous avons l'occasion de changer cette situation et nous espérons que ce comité fera des recommandations qui nous permettront de créer un partenariat renouvelé et revitalisé avec le gouvernement fédéral.