

**Consultation publique de l'ARC sur l'ébauche sur les
lignes directrices CG-032
relative à l'accord de subvention à des donataires non
reconnus**

Soumission de Coopération Canada

I. Commentaires généraux

Coopération Canada et ses membres apprécient les efforts faits pour prendre en compte l'expérience des praticien-ne-s et les préoccupations précédemment exprimées au sujet de l'approche paternaliste et inefficace de Direction & Contrôle. Cependant, les lignes directrices, et les amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu qu'elles servent à mettre en œuvre, sont encore loin de l'esprit du projet de loi S-216, tel qu'exprimé dans son préambule cité ci-dessous:

« Attendu:

que ces organismes doivent consacrer leurs ressources à des activités de bienfaisance;

qu'ils doivent pouvoir optimiser leur fonctionnement ce faisant;

qu'ils doivent être soumis à des normes raisonnables en ce qui concerne l'utilisation de leurs ressources;

que, dans les activités de bienfaisance qu'ils exercent auprès des communautés canadiennes, notamment autochtones, ainsi qu'à l'étranger, ces organismes doivent promouvoir le développement du potentiel local, l'adhésion et la participation et la prise de décisions concertée ».

L'esprit du projet de loi S-216 que le gouvernement, s'était engagé à respecter à travers le projet de Loi d'exécution du budget de 2022 (C-19), consistait à permettre aux organismes de bienfaisance de fonctionner efficacement tout en respectant des normes raisonnables dans l'exercice de leur mission de bienfaisance. Les efforts de sensibilisation déployés par le secteur de la bienfaisance au Canada et à l'étranger, qui reposent eux aussi sur la promotion de relations éthiques et de la prise de décisions en collaboration, ont amené le Parlement à modifier le projet de loi d'exécution du budget et à supprimer les exigences onéreuses de la version finale de la loi C-19. Nous nous attendions à trouver des lignes directrices plus concises, plus précises et plus conviviales.

Malheureusement, l'ébauche des lignes directrices, qui insiste fortement sur les cadres de risque et de responsabilité, semble partir d'une prémisse différente de celle du projet de loi S-216, une prémisse qui complique l'activité des organismes de bienfaisance et de leurs

partenaires au lieu de la simplifier. En fait, ce que le Parlement a modifié dans le projet de loi C-19 semble se retrouver dans l'ébauche des lignes directrices. De plus, l'ébauche des lignes directrices est longue, complexe et contient des zones d'incertitude, ce qui obligera probablement les organismes de bienfaisance à faire appel à des services juridiques pour obtenir des interprétations.

Coopération Canada souhaite ici souligner les sections des lignes directrices (l'ébauche) qui nécessitent une révision ou une clarification importante, ainsi que les éléments manquants qui méritent d'être inclus dans une version révisée.

II. Ce qui nécessite une révision importante

a. Langage incohérent

Le l'ébauche utilise des termes qui n'avaient pas été introduits dans les modifications de la Loi de l'impôt sur le revenu proposées dans le projet de loi C-19, notamment:

- Le paragraphe 149.1(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu introduit le terme « versement admissible », qui signifie un versement par un organisme de bienfaisance, au moyen d'un don ou en rendant autrement des ressources disponibles. Les directives de l'ARC englobent sous le terme « subvention » les ressources monétaires et non monétaires qu'un organisme de bienfaisance fournit à un donataire non admissible. Cela pose un problème, car les ressources non monétaires comprennent de simples arrangements ponctuels, comme la mise à disposition d'une salle de réunion à un partenaire.
- Les exigences en matière de reddition de comptes énoncées dans l'ébauche des lignes directrices ne sont pas liées aux exigences législatives relatives aux débours admissibles, y compris l'exigence de documentation suffisante prévue au sous-alinéa (b)(iii) du paragraphe 149.1(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu.
- L'ébauche introduit des mots qui n'apparaissent pas dans la Loi de l'impôt sur le revenu, des mots tels que « conduit » et « risque ».

b. Cadre d'évaluation des risques

Le fait que le terme « risque » soit mentionné 62 fois dans l'ébauche des lignes directrices alors qu'il n'est pas mentionné dans la Loi de l'impôt sur le revenu est problématique.

Dans la section sur les définitions, l'ébauche indique que l'octroi de subventions diffère des règles relatives aux « propres activités » et ajoute ensuite que l'octroi de subventions est axé sur le risque et la responsabilisation, plutôt que sur les « propres activités » de l'organisme de bienfaisance. La section sur le processus d'octroi de subventions explique que les lignes directrices mettent l'accent sur les « outils » de responsabilisation destinés à minimiser les risques. Cela soulève des questions fondamentales :

- Pourquoi l'ARC utilise-t-elle le risque comme prémisse pour guider les relations des organismes de bienfaisance avec les donataires non admissibles?

- Quel est le risque que les organismes de bienfaisance sont invités à atténuer?

La recommandation 8 du Groupe d'action financière (GAFI) décrit en détail les mesures d'atténuation des risques liés au financement du terrorisme. Le langage utilisé dans l'ébauche des lignes directrices semble être très similaire à celui utilisé pour décrire les mesures de risque du GAFI. Ce langage suggère que le risque impliqué dans le projet d'orientation est vraisemblablement le financement du terrorisme. Cependant, le GAFI déclare que l'atténuation des risques devrait être imposée lorsqu'il existe des menaces et des vulnérabilités connues. Le GAFI ne recommande pas l'application générale de l'atténuation des risques à toutes les activités de bienfaisance, ce qui est malheureusement le cas dans l'ébauche des lignes directrices.

Une telle insistance sur le risque, et la perception de celui-ci, est susceptible de compromettre la capacité d'un organisme de bienfaisance à atteindre son objectif de bienfaisance. Cela affectera directement les jeunes et/ou les petits organismes, car un partenariat avec eux serait considéré comme une entreprise à haut « risque ». En outre, la matrice de risque proposée pose plusieurs problèmes opérationnels, comme indiqué ci-dessous.

- Montant de la subvention

Le seuil de 5 000 \$ pour la responsabilisation moindre est trop bas et n'est pas réaliste. Nous recommandons de le porter à au moins 10 000 \$, compte tenu de l'inflation actuelle, du pouvoir d'achat du dollar canadien et du fait que la plupart des transactions internationales sont effectuées en dollars américains.

- Durée de la subvention

La raison pour laquelle une année est considérée comme un long terme n'est pas claire. Cela risque d'éloigner les organismes de bienfaisance des engagements pluriannuels dont il est prouvé qu'ils favorisent un impact durable sur les communautés dans le besoin.

Un risque important, mais négligé, est le risque de ne pas atteindre l'objectif de bienfaisance annoncé : ce risque est élevé si les organismes de bienfaisance sont incités à faire comme d'habitude avec les partenaires habituels et dans les lieux « touristiques » habituels pour leurs interventions. Ainsi, les jeunes et/ou petites organisations, qui servent souvent des groupes historiquement marginalisés ou de nouvelles causes, ne recevraient que de « l'argent de poche », tout en étant soumises à de lourdes exigences.

c. Outils de responsabilisation

L'ARC recommande aux organismes de bienfaisance d'utiliser les « outils de responsabilisation » proposés pour atténuer les risques, tout en soulignant que la liste proposée n'est pas exhaustive et que la pertinence des outils pourrait varier selon les circonstances. Malgré la souplesse apparente, si un organisme de bienfaisance choisit d'utiliser des outils de responsabilisation autres que ceux recommandés dans le projet de lignes directrices, il lui

incombera de tenir des livres et des registres supplémentaires pour justifier pourquoi il n'a pas utilisé les outils recommandés par l'ARC.

La préoccupation générale est que ces exigences en matière de responsabilisation peuvent ajouter un fardeau administratif qui a) n'est pas ancré dans la Loi de l'impôt sur le revenu et b) aura pour effet probable de décourager les organismes de bienfaisance d'adopter le régime des débours admissibles. Coopération Canada et ses membres ne demandent pas moins de responsabilisation. Il est essentiel que le secteur soit responsable des ressources qui sont confiées aux organismes de bienfaisance et qu'ils souhaiteraient donner à des donataires non admissibles. Ces donataires sont dans bien des cas d'excellents partenaires qui travaillent dans et avec des communautés vulnérables ou marginalisées. Le secteur aspire à une compréhension différente de la responsabilisation, qui ne soit pas mécaniquement fondée sur des exigences administratives que de nombreux petits organismes partenaires n'ont tout simplement pas les moyens de respecter.

Il est intéressant de noter dans les lignes directrices que l'ARC reconnaît la charge administrative supplémentaire imposée, mais la juge quelque peu justifiable. Le secteur de la bienfaisance et l'organisme de réglementation devraient chercher des solutions efficaces et simplifiées pour s'assurer que les fonds de bienfaisance sont bien dépensés, au lieu de créer des surcharges administratives onéreuses, coûteuses et inutiles.

d. Provisions pour financement commun

Dans l'ébauche des lignes directrices, l'ARC prévoit que les organismes de bienfaisance, surtout lorsqu'ils exercent leurs activités à l'extérieur du Canada, puissent souhaiter participer à des financements communs et reconnaît que ces initiatives sont différentes des accords de subvention individuels. Dans le cas des accords de financement commun, les outils de responsabilisation exigent l'obtention d'une quantité importante de documents. Encore une fois, cela peut empêcher les organismes de bienfaisance de conclure des ententes de financement commun, même lorsque celles-ci constituent le moyen le plus efficace d'atteindre une fin de bienfaisance définie.

Le Canada, en tant que gouvernement donateur d'aide internationale, est un ardent promoteur du « Grande Bargain »¹, une initiative mondiale permanente visant à réformer le système de financement de l'aide humanitaire, principalement en renforçant le leadership local (aussi appelé « localisation »). Une étude récente requise sur la « Grande Négociation (Grand Bargain) » démontre comment les fonds communs sont un mécanisme clé pour soutenir de meilleurs résultats locaux.

¹ <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2022-05/Canada%20Self-report%202022%20-%20Narrative.pdf>

III. Ce qui doit être clarifié davantage

a. Dons dirigés

Conformément à l'engagement mondial en faveur d'un plus grand leadership local, auquel le Canada souscrit, les organisations travaillant dans le domaine du développement et de l'aide humanitaire identifient et promeuvent de plus en plus le travail des parties prenantes au niveau local soutenues par leurs programmes, y compris lorsqu'elles collectent des fonds dans le cadre d'un appel d'urgence. Le fait de dissimuler l'identité des partenaires locaux irait non seulement à l'encontre de nos efforts de décolonisation, mais diminuerait également l'efficacité des efforts de collecte de fonds qui présentent de manière transparente aux donateurs potentiels l'utilisation finale (et les utilisateurs) de leurs dons.

b. Problèmes de sécurité

Il existe des cas où la divulgation publique des informations relatives aux subventions d'un organisme de bienfaisance peut être dangereuse pour le partenaire. La justification de la non-divulgation doit également inclure et reconnaître la sûreté et la sécurité des partenaires dans des pays et des contextes où les activités de bienfaisance qu'ils entreprennent peuvent faire l'objet d'une opposition violente ou d'une oppression publique. Un mécanisme applicable à tous (évitant les « clauses de non-participation » ou les demandes spéciales qui pourraient déclencher des signaux d'alarme) doit être mis en place pour que ces activités de subvention ne soient pas divulguées au public.

IV. Ce qui manque

Il y a quelques omissions mineures dans l'ébauche des lignes directrices, notamment :

- La ligne 65 ne mentionne pas spécifiquement les sanctions pertinentes du gouvernement du Canada liées à des pays spécifiques ou les liens vers les sites Web du gouvernement du Canada où l'on pourrait les trouver.
- Une liste plus complète des définitions des termes utilisés dans le document.

V. Conclusions

Avec cette soumission, Coopération Canada cherche à souligner que l'ébauche des lignes directrices impose, dans une certaine mesure, des exigences plus onéreuses pour les débours admissibles que ce n'est le cas avec le régime de direction et de contrôle établi dans la CRA-002 et la CG-004. L'ébauche des lignes directrices contient des pièges potentiels, qui pourraient avoir l'effet involontaire de perpétuer les pratiques de direction et de contrôle, malgré le rejet quasi unanime de ce concept par le secteur.



**COOPÉRATION
CANADA**

À propos de Coopération Canada

Depuis 1968, Coopération Canada rassemble des organisations de la société civile canadienne œuvrant dans le domaine du développement international et de l'aide humanitaire. Avec plus de 95 membres, nous travaillons avec des partenaires au Canada et dans le monde entier pour construire un monde plus juste, plus sûr et plus durable pour tous.

coopération.ca

39, avenue McArthur Ave. 613-241-7007
Ottawa, ON, K1L 8L7 info@coopération.ca