

**Mémoire de *Fondations philanthropiques Canada*  
À l'intention du Comité permanent des finances  
Consultations prébudgétaires**

**Juillet 2016**

**Sommaire des recommandations :**

- a) Clarifier les lignes directrices de l'ARC qui régissent les investissements liés à des programmes effectués par les fondations;**
- b) Mettre sur pied un comité consultatif composé de représentants des secteurs public, privé, sans but lucratif et caritatif afin qu'il participe à la définition d'une stratégie nationale de développement du marché de la finance sociale au Canada;**
- c) Établir un processus de consultation avec le concours des secteurs caritatif et sans but lucratif afin de procéder à un examen du régime réglementaire en ce qui a trait à la définition des fins et des activités de bienfaisance, y compris les actions de plaidoyer;**
- d) Rétablir la cueillette de données clés sur le secteur sans but lucratif par Statistique Canada afin de favoriser l'élaboration de meilleures politiques sur la réglementation et le renforcement des capacités du secteur sans but lucratif au Canada.**

# *Fondations philanthropiques Canada*

**Juillet 2016**

## **1. Introduction**

*Fondations philanthropiques Canada* (FPC) est une association pancanadienne qui regroupe plus de 130 grands donateurs philanthropiques, y compris les fondations privées et publiques ainsi que les programmes de dons corporatifs. Sa mission consiste à favoriser la croissance de fondations efficaces et responsables et de la philanthropie organisée au Canada. En 2014, les grands donateurs qu'elle représente ont versé aux collectivités canadiennes **plus de 520 millions de dollars en subventions et plus de 258 millions de dollars en dépenses directes liées relatives aux programmes philanthropiques.**

Les fondations philanthropiques constituent une source importante de financement annuel pour les organismes de bienfaisance. L'actif total des fonds de dotation des fondations enregistrées se chiffre à environ **61 milliards de dollars** (à la fin de 2014, selon l'Agence du revenu du Canada [ARC]). En 2014, ces fonds ont accordé aux organismes de bienfaisance canadiens des dons totalisant environ **5 milliards de dollars**, toujours selon les données de l'ARC. D'une façon générale, ce flux de capital constitue une importante source de soutien pour les collectivités canadiennes, et contribue au bien-être et aux possibilités de croissance de ces collectivités. Néanmoins, même si ce financement est substantiel, nous pensons qu'il existe d'autres possibilités d'accroître le flux de capital des organismes de bienfaisance et sans but lucratif de manière à soutenir leur productivité, leur croissance et la création d'emploi ainsi que leur impact sur les collectivités.

## **2. Élargir les possibilités de financement social**

Les organismes de bienfaisance et sans but lucratif doivent avoir accès aux capitaux d'emprunt ainsi qu'aux subventions. Le crédit proposé par l'intermédiaire de prêts, de garanties de prêt et d'investissements directs élargira le capital requis puisque l'ensemble des dons et des subventions ne peut répondre à tous les besoins de financement des organismes de bienfaisance canadiens. L'innovation sociale et l'activité entrepreneuriale, en particulier, du secteur sans but lucratif ne sont généralement pas financées par des dons de bienfaisance. D'après la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les subventions peuvent seulement être fournies à des donataires reconnus, ou à des organismes de bienfaisances. En revanche, les actifs investis des fondations philanthropiques peuvent être mis à la disposition des entreprises et des organismes sans but lucratif comme les entreprises sociales ainsi que les organismes de bienfaisance (par l'intermédiaire de prêts, par exemple).

C'est pourquoi le secteur caritatif souhaite vivement développer l'investissement à impact et le marché des capitaux d'emprunt pour les organismes de bienfaisance et sans but lucratif. Les bailleurs de fonds privés ont soutenu les travaux du Groupe d'étude canadien sur la finance sociale en 2010, participé à l'établissement du MaRS Centre for Impact Investing et appuyé le travail du Conseil consultatif national du Groupe d'étude sur l'investissement à impact social du G8 en 2014. Comme ce comité consultatif le souligne dans son rapport, « ce type d'investissement [...] peut stimuler l'innovation dans le secteur social. L'investissement d'impact permet de concevoir et de mettre à l'essai des idées nouvelles susceptibles d'aider à remédier aux problèmes sociaux et d'appliquer à plus grande échelle les idées qui ont fait leurs preuves. L'investissement d'impact peut encourager la collaboration entre le secteur sans but lucratif, le secteur privé et le secteur public, afin d'aider les personnes et les communautés à obtenir des résultats sociaux et économiques supérieurs. »

Le secteur caritatif et les investisseurs philanthropiques ont été très encouragés par la décision du gouvernement de rapidement légiférer ce printemps sur l'adoption d'un changement de politique sur les règles concernant les investissements dans les sociétés en commandite par les organismes de bienfaisance et les fondations philanthropiques par l'intermédiaire d'un amendement à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ce changement devrait rapporter de nouveaux investissements dans le secteur social et d'autres initiatives dans les secteurs tels que le logement social et le développement de l'énergie renouvelable sont structurées par le biais des sociétés en commandite pour attirer les investisseurs ayant un objectif social.

Dans le but d'établir un régime réglementaire encore plus encourageant pour les bailleurs de fonds philanthropiques qui souhaitent investir une plus grande part de leurs capitaux dans les organismes de bienfaisance et sans but lucratif sous forme de prêts et de placements, nous demandons au Comité de formuler les recommandations suivantes à l'intention du ministre des Finances et de ses collègues :

- Nous recommandons que l'ARC clarifie la politique sur les investissements liés à un programme (sous forme de prêts à des organismes de bienfaisance et sans but lucratif ou d'investissements d'impact générant des rendements inférieurs au taux du marché) par les fondations.
- Nous recommandons que le ministre des Finances et le ministre du Revenu du Canada, en collaboration avec le ministre des Familles, des Enfants et du Développement social, mettent sur pied un **comité consultatif** composé de représentants des secteurs public, privé, sans but lucratif et caritatif afin qu'il participe à la définition d'une stratégie nationale de **développement du marché de la finance sociale** au Canada. Ce comité devrait examiner la structure et les sources de financement des fonds de capital catalyseur dans d'autres pays et devrait formuler des recommandations sur la meilleure façon

d'établir un fonds semblable au Canada. En prenant en charge les premières pertes, les fonds de capital catalyseur peuvent attirer d'autres investisseurs et accélérer la croissance du secteur des intermédiaires qui servent de pont entre les bailleurs de fonds et les secteurs caritatif et sans but lucratif.

## Argumentaire

FPC s'est engagée à collaborer avec d'autres organismes philanthropiques afin de favoriser l'éducation et les échanges d'information sur les investissements liés à la mission et aux programmes dans le but d'accroître les ressources caritatives disponibles pour le bien et la croissance des collectivités. Nous prions le gouvernement fédéral de jouer son rôle essentiel en éliminant les barrières politiques et législatives, en particulier celles découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à l'entrepreneuriat social et à l'investissement d'impact dans le secteur sans but lucratif et caritatif, et en favorisant la croissance de l'investissement d'impact à l'aide de mesures axées sur le « capital catalyseur ».

Les fondations canadiennes s'intéressent de plus en plus aux véhicules leur permettant d'utiliser une plus grande part de leurs immobilisations à des fins sociales. Un certain nombre d'entre elles ont déjà commencé à faire des investissements à impact dans des sociétés socialement responsables (qui ont adopté des politiques environnementales, sociales et en matière de gouvernance d'entreprise, par exemple) ou qui œuvrent directement dans le domaine d'intérêt des bailleurs de fonds, comme les soins de santé, le logement ou le développement durable. Par exemple, une fondation privée peut financer un prêt hypothécaire à taux réduit consenti à un organisme de bienfaisance voué à l'éducation afin d'achever la construction d'installations scolaires ou peut accorder à un organisme de services à la personne un prêt sans intérêts visant à l'achat d'une maison de transition, ou encore elle peut fournir un cautionnement à une société d'habitation à but non lucratif qui construit de nouveaux logements sociaux. Les organismes de bienfaisance canadiens continuent d'avoir besoin de capitaux de ce genre pour financer leurs installations, financer provisoirement l'achat de matériel, investir dans leur capital intellectuel, comme dans un plan d'activités ou le développement des ressources humaines, ou financer autrement leur croissance. Ce besoin est particulièrement criant du côté des petits organismes de bienfaisance qui ne sont pas bien servis par les institutions commerciales en raison de leurs sources multiples et instables de revenus. L'accès à des prêts non garantis de petits montants destinés à des fins de fonds de roulement ou de capital de croissance est insuffisant. Les prêts accordés par les fondations peuvent contribuer à pallier ces difficultés de financement des organismes de bienfaisance de petite et moyenne taille. En encourageant davantage cette activité, le gouvernement fédéral viendra en aide à un grand nombre d'entre eux, sans engager de dépenses budgétaires importantes.

**Nous recommandons au Comité de recommander au ministre du Revenu que la Direction des organismes de bienfaisance clarifie le régime réglementaire régissant les investissements liés à un programme (ILP) par les fondations et favorise de tels investissements.** Peu d'attention a été accordée à ce type d'investissement (sous forme de prêts à des taux inférieurs aux taux du marché, de garanties d'emprunt ou d'achats d'actions) par les organes de réglementation, si ce n'est dans un énoncé de politique de l'ARC portant sur les activités de développement économique communautaire (CG-014) publié pour la première fois en 1999 et modifié en 2012. Malgré les modifications utiles ayant été apportées en 2012 afin de définir les ILP et de préciser que les fondations sont autorisées à faire de tels investissements au profit des organisations à but non lucratif (et non seulement des organismes de bienfaisance) à condition de respecter les règles de l'ARC, la réglementation demeure imprécise et ses exigences en matière de direction, de contrôle et de rapport dissuadent les fondations, en particulier celles de petite taille, d'avoir recours à ces mécanismes. Les lignes directrices sur les ILP pourraient être énoncées plus généralement afin que ces investissements ne soient plus prévus dans un document portant sur le développement économique, mais soient plutôt établis comme outil pouvant servir à toute fin de bienfaisance reconnue ou, plus généralement, au bien public, que poursuit une fondation de bienfaisance enregistrée. Il y aurait aussi lieu de revoir les exigences en matière de contrôle et de rapport pour veiller à ce qu'elles soient proportionnelles au risque encouru et aux capacités des petits prêteurs.

**FPC recommande que le gouvernement mette sur pied un comité consultatif composé de représentants des secteurs public, privé, sans but lucratif et caritatif afin qu'il participe à la définition d'une stratégie nationale de développement du marché de la finance sociale au Canada.** Il est plus que temps que le Canada adopte une stratégie nationale de développement des marchés de la finance sociale. Il accuse d'ailleurs un retard par rapport aux autres pays du G7 à cet égard. Les modèles existent déjà. D'importants progrès ont été accomplis au cours des cinq dernières années en ce qui a trait à l'exploration du potentiel de la finance sociale et des options qui permettraient d'augmenter l'offre et la demande sur ce marché. Nul ne peut nier que les organismes sans but lucratif et de bienfaisance canadiens ont besoin de sources plus diversifiées de financement pour pouvoir contribuer davantage à l'augmentation de la productivité, à la création d'emplois et au bien-être de la population. Nous croyons que le gouvernement fédéral devrait accorder une importance plus grande à ces efforts dans ses stratégies visant à augmenter la productivité dans le secteur social et le secteur des entreprises, et devrait lancer une vaste consultation intersectorielle afin de mettre au point une telle stratégie nationale. Cette recommandation est également appuyée par le MaRS Centre for Impact Investing.

Nos recommandations permettraient d'accroître l'accès des organismes de bienfaisance aux capitaux privés, d'élargir le marché de la finance sociale et de favoriser l'innovation, l'entrepreneuriat et les gains de productivité au profit des collectivités et des

organismes de bienfaisance canadiens sans que le gouvernement engage des dépenses budgétaires permanentes considérables.

### **3. Établir une base plus moderne et plus solide pour le secteur de la bienfaisance**

Nous sommes encouragés de constater que le premier ministre a donné ses instructions aux ministres des Finances et du Revenu national pour permettre aux organismes de bienfaisance d'accomplir leur travail au nom des Canadiens sans faire l'objet de harcèlement politique et qu'il leur a donné le mandat de moderniser les règles qui régissent les secteurs sans but lucratif et caritatif. Les lettres de mandat de ces ministres indiquent que « cette modernisation nécessitera entre autres une clarification des règles entourant l'"activité politique", compte tenu du fait que les organismes de bienfaisance contribuent de façon importante au débat public et à la politique publique. » Nous sommes entièrement d'accord avec ce dernier énoncé et nous avons hâte de participer aux consultations d'ARC promises par le ministre des Finances dans le budget de 2016 pour clarifier la notion d'activités politiques des organismes de bienfaisance.

Au-delà de la question sur l'activité politique, nous pensons qu'il est plus que temps de moderniser la définition de ce qui constitue les fins et les activités de bienfaisance. Les secteurs caritatif et sans but lucratif travaillent aujourd'hui de plus en plus avec le secteur des affaires et les entreprises sociales afin de poursuivre des objectifs d'intérêt public et communautaire. Le régime réglementaire pour les organismes de bienfaisance ne s'adapte pas facilement à l'activité intersectorielle ou à l'innovation sociale. Afin de permettre aux organismes de bienfaisance de contribuer davantage et de façon plus productive à la collectivité, nous devons examiner les définitions et les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en ce qui concerne la notion de philanthropie.

À cette fin, FPC appuie la recommandation suivante qui bénéficie d'un large soutien au sein du secteur caritatif. Nous demandons au gouvernement :

- procède rapidement à un **examen du régime réglementaire en ce qui a trait à la définition des fins et des activités de bienfaisance, y compris les actions de plaidoyer, pas uniquement les activités politiques.** Cet examen devrait être effectué avec le concours des secteurs caritatif et sans but lucratif.

Nous recommandons également que le gouvernement :

- rétablisse la **cueillette de données clés sur le secteur sans but lucratif** par Statistique Canada afin de favoriser l'élaboration de meilleures politiques sur la réglementation et le renforcement des capacités du secteur sans but lucratif au Canada.

Ces deux recommandations sont largement soutenues par les organismes du secteur et permettraient de répondre aux préoccupations que suscitent pour de nombreux organismes de bienfaisance le manque de clarté quant aux activités qu'ils sont autorisés à mener et le manque de données sur la contribution économique et le profil des emplois du secteur caritatif et sans but lucratif. C'est une opinion largement partagée que les définitions canadiennes de ce qui constitue une « activité de bienfaisance » au sens de la loi sont très dépassées et que le Canada est en décalage avec les autres pays de common law, qui ont modernisé leur définition du terme « charity » (organisme de bienfaisance) afin de mettre l'accent sur les fins de bienfaisance et non sur les activités. Le manque de données utiles et pertinentes sur le secteur génère aussi beaucoup de frustration dans le secteur. Le dernier recensement systématique du secteur caritatif et sans but lucratif a été réalisé en 2003, il y a plus de treize ans. La dernière étude de la contribution du secteur sans but lucratif à l'économie canadienne remonte à 2009, soit à plus de six ans.

Le secteur sans but lucratif et caritatif contribue de façon très importante au bien-être économique et social des Canadiens. Nous souhaitons travailler en partenariat avec le gouvernement fédéral afin de moderniser le cadre réglementaire du secteur et de développer notre capacité de contribuer à l'élaboration de meilleures politiques. La mise en œuvre de ces recommandations permettrait d'améliorer grandement notre capacité de faire notre travail au profit des collectivités canadiennes et de collaborer avec le gouvernement à l'atteinte de buts et d'objectifs communs.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à nos recommandations.