

Génération de l'innovation sociale et le MaRS Centre for Impact Investing Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre de communes - 2012

Objet : Étude sur les dons de charité

Sommaire

Les organismes de bienfaisance et sans but lucratif doivent trouver d'autres façons de collecter des fonds que les campagnes de financement pour financer leurs activités. Les revenus tirés de la vente de biens ou de la prestation de services sont la seule source croissante de revenus pour les organismes sans but lucratif, mais les règles qui régissent actuellement ces organismes n'autorisent pas les modèles de génération de revenus d'entreprise. Le Groupe d'étude canadien sur la finance sociale a formulé des recommandations afin de : renforcer et accroître la place de l'entreprise sociale; mobiliser de nouvelles sources de capitaux; moderniser les cadres juridiques et réglementaires; et offrir de nouveaux incitatifs fiscaux. On continue de réaliser des progrès en ce qui a trait à ces recommandations¹. Dans le budget fédéral de 2011, le gouvernement a reconnu la contribution du groupe d'étude et a indiqué qu'il « étudiera des moyens d'avoir recours au capital de risque social grâce à des partenariats innovateurs lorsqu'il pourra être démontré que ces partenariats génèrent des économies tout en maintenant ou en augmentant les niveaux de prestation de services ».

Contexte

L'étude du Comité permanent des finances de la Chambre des communes sur les dons de charité au Canada peut marquer un tournant dans le développement du secteur des organismes de bienfaisance et sans but lucratif au Canada.

Le rôle essentiel que jouent les organismes de bienfaisance et sans but lucratif du Canada se trouve menacé lorsque le modèle économique qu'ils utilisent ne peut évoluer pour s'adapter au nouveau contexte fiscal, social et environnemental. Le modèle traditionnel de capitaux pour les organismes de bienfaisance, axé sur la collecte de fonds et les subventions et contributions gouvernementales, est totalement inadéquat pour répondre aux besoins du XXI^e siècle.

Génération de l'innovation sociale (GIS) et le MaRS Centre for Impact Investing (CII), au nom du Groupe d'étude canadien sur la finance sociale², s'engagent à adopter et à mettre en œuvre des changements systémiques qui permettent de libérer le potentiel social et entrepreneurial des organismes de bienfaisance et sans but lucratif canadiens afin d'accroître de façon durable leur impact social positif. Nous imaginons un secteur caritatif plus solide, ayant une portée plus importante, qui améliore considérablement sa capacité de transformer son savoir-faire en matière de prestation de services sociaux en de nouveaux moyens de s'attaquer aux causes des problèmes sociaux et écologiques chroniques.

Impacts sociaux au Canada

Les organismes de bienfaisance et sans but lucratif changent rapidement.

¹ Voir le rapport d'étape de décembre 2011 pour des informations à jour : www.socialfinancetaskforce.ca

² Le Groupe d'étude est composé de dirigeants d'entreprise, de politique publique et d'œuvres caritatives qui se soucient du manque de capital disponible pour répondre aux besoins sociaux pressants. Sa présidente est Lise Treurnicht (PDG, MaRS), et ses membres sont Tim Brodhead (ancien président, Fondation de la famille J.W. McConnell), Nancy Neamtan (présidente, Chantier de l'économie sociale), Tamara Vrooman (PDG, Vancity), Bill Young (président, Social Capital Partners), Sam Duboc (fondateur, Edgstone Capital), Tim Jackson (vice-président, Université de Waterloo), le très honorable Paul Martin, Reeta Roy (PDG, MasterCard Foundation), Stanley Hartt (président, Macquarie Capital Canada). On peut trouver son rapport de 2010 et la mise à jour de 2011 sur le site : <http://socialfinance.ca/taskforce>

Même si à un certain moment, on a pu considérer le secteur comme la chasse gardée des institutions traditionnelles, financées par des donateurs, offrant une gamme standard de services, bon nombre d'organismes sans but lucratif sont aujourd'hui soutenus par des entrepreneurs et des innovateurs sociaux. Ils passent d'un modèle fondé sur l'équilibre entre les dons reçus et les services fournis à de nouvelles stratégies utilisant des mécanismes hybrides et les forces du marché pour créer une gamme de moyens ingénieux d'accroître la valeur communautaire.

Malheureusement, le modèle réglementaire et financier désuet est loin de répondre aux besoins du secteur. Des pressions financières de plus en plus importantes amènent ces questions à un point critique.

Aucune statistique ne prend en compte ces pressions. Au niveau macro-économique, les subventions et contributions gouvernementales et les dons aux organismes de bienfaisance par des particuliers plafonnent ou diminuent. Pourtant, la détérioration de l'environnement et la population vieillissante qui dépend de plus en plus des services sociaux nécessitent des investissements supplémentaires. Malgré tout, on demande aux organismes de services sociaux de maintenir ou d'augmenter les niveaux actuels de services avec des ressources financières réduites pour maintenir le statu quo. Au lieu de les aider et de les encourager à s'attaquer aux causes profondes des maux sociaux et écologiques, on consacre trop de temps et de ressources à gérer les symptômes dans un éternel cercle vicieux.

Partout au Canada, les décideurs reconnaissent les risques sociétaux inhérents au milieu précaire des organismes de bienfaisance et proposent des changements favorables. En voici des exemples très récents :

- Alison Redford, première ministre de l'Alberta, a accédé au pouvoir avec une plateforme demandant un fonds d'investissement communautaire de 300 millions de dollars, y compris l'augmentation du financement accordé aux nouvelles entreprises sociales et l'exploration de nouveaux modèles de financement, comme les obligations d'impact social, qui encouragent l'investissement privé pour les organismes sans but lucratif.
- Christy Clark, première ministre de la Colombie-Britannique, a reçu en novembre dernier des recommandations provisoires de l'Advisory Council on Social Entrepreneurship de la Colombie-Britannique, organisme créé par le gouvernement (dont les coprésidents viennent des secteurs sans but lucratif, commercial et gouvernemental), y compris des propositions pour favoriser le financement social et l'entreprise sociale dans la province³
- Darrell Dexter, premier ministre de la Nouvelle-Écosse, a annoncé à la fin de 2011 la mise en place d'une stratégie inclusive afin que son gouvernement : « un, améliore l'accès au capital pour les entreprises sociales; deux, rallie des appuis afin que les organismes sans but lucratif participent à l'entreprise sociale; et trois, supprime les obstacles à l'entreprise sociale dans les lois et politiques⁴ ».
- Dans le cadre du projet de partenariat de l'Ontario, dirigé par le ministre Eric Hoskins et Helen Burstyn, on a demandé, en mars dernier, un investissement accru dans l'innovation sociale; on a plus précisément recommandé que la province « collabore avec le gouvernement du Canada et les institutions financières canadiennes pour examiner les

³ Les recommandations comprennent notamment : des modifications à la BC Business Corporations Act afin de créer une compagnie de contribution à la collectivité (hybride sans but lucratif), un crédit d'impôt à l'innovation sociale, un fonds d'innovation sociale, une obligation d'impact social, et un institut d'évaluation de l'innovation sociale.

⁴ Discours du premier ministre Darrell Dexter à la Conférence nationale des entreprises sociales, Halifax, Nouvelle-Écosse, 21 novembre 2011.

- obstacles réglementaires et juridiques à l'innovation sociale et mettre à la disposition du secteur sans but lucratif de l'Ontario une gamme d'outils de financement social⁵ ».
- Au Québec, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, M. Lessard, a annoncé l'appui du gouvernement à un dialogue fédéral, provincial et territorial portant sur les progrès en matière d'économie sociale au Québec à la conférence du FIESS, en octobre 2011.

Ces efforts, axés sur la durabilité du secteur, ne sont que quelques exemples de la transition importante qui est en cours. Cependant, les règles fédérales dépassées restent un obstacle.

De la collecte de fonds au financement – Un changement de paradigme

Le financement des organismes de bienfaisance, principalement les capitaux d'emprunt pour les organismes sans but lucratif, est un sous-ensemble d'une pratique d'investissement émergente appelée finance sociale, ou investissement d'impact. Cela vient compléter, et non remplacer, la collecte traditionnelle de fonds.

Pour cette nouvelle catégorie d'investissement, la dure réalité est que les ressources publiques et philanthropiques existantes sont insuffisantes pour financer des activités à but non lucratif et renforcer la capacité du secteur de lutter contre les problèmes sociaux chroniques.

Tout comme nous comprenons comment les changements technologiques (vapeur, électricité, transistor, informatique individuelle) ou les modifications de la réglementation (responsabilité limitée de la personne morale, hypothèques, etc.) se sont traduits dans le passé par des cycles économiques dynamiques qui ont créé la richesse et la prospérité, le gouvernement a lui aussi les leviers en matière de politiques pour apporter des modifications à la réglementation qui permettraient de multiplier les façons dont les organismes de bienfaisance pourraient utiliser des modèles de revenu diversifiés, y compris le revenu gagné. Le fait de maintenir le statu quo gaspille les possibilités d'apprendre des nombreuses expériences canadiennes reconnues sur le plan international et régional et de développer de nouveaux moyens novateurs pour les organismes sans but lucratif de produire des dividendes pour la société.

L'étude toute récente du Comité de référence sur l'économie du Sénat australien, intitulée *Investing for good: the development of a capital market for the not-for-profit sector in Australia*⁶, souligne le changement de paradigme qui s'effectue actuellement en Australie. Le rapport recommande que le gouvernement « développe un marché primaire durable pour la dette des organismes sans but lucratif en Australie ». On recommande plus précisément d'encourager l'investissement dans les organismes sans but lucratif au moyen de mesures fiscales, ainsi que d'imiter le Canada et le Royaume-Uni en créant un groupe d'étude sur la finance sociale⁷.

Le gouvernement du Royaume-Uni, qui est aux prises avec d'importantes difficultés financières et procède à des compressions substantielles, entend catalyser un marché dynamique de financement social en faisant intervenir les capitaux privés. Le Royaume-Uni a bénéficié du leadership du Groupe d'étude sur l'investissement social de Sir Ronald Cohen (qui a existé de 2001 à 2011) et a des fonds d'investissement, des instruments financiers novateurs et un secteur de l'entreprise sociale dynamique, qui crée un impact social important en dépit des restrictions gouvernementales. En 2011, avec l'appui du gouvernement et une source de capitaux provenant d'actifs non réclamés, on a créé la Big Society Capital, qui fournira ultérieurement 600 millions de

⁵ Le Projet de partenariat - Une stratégie du gouvernement de l'Ontario pour établir un partenariat plus solide avec le secteur sans but lucratif - 2011 (Toronto, mars 2011), page 8.

⁶ Comité de référence sur l'économie (Nov. 2011). *Investing for good : the development of a capital market for the not-for-profit sector in Australia*.

⁷ Lien vers le rapport du Sénat australien (en anglais seulement): http://www.aph.gov.au/senate/committee/economics_ctte/capital_market_2011/report/index.htm

livres de financement en gros aux œuvres de bienfaisance, aux organismes sans but lucratif et aux corporations sociales. Dans son dernier rapport sur l'investissement social, le gouvernement du Royaume-Uni a souligné le rôle émergent du financement pour servir de complément aux sources traditionnelles de fonds pour les organismes de bienfaisance :

« Nous voulons qu'il soit plus facile pour les corporations sociales d'avoir accès au capital et aux conseils dont elles ont besoin pour croître, afin de pouvoir améliorer la vie de plus de gens. Au cœur de notre vision, il n'y a rien de moins qu'un nouveau « troisième pilier » de financement pour [l'entreprise sociale], avec les dons traditionnels et les fonds versés par l'État. »⁸

L'émergence de l'entreprise sociale et du financement social au Canada

Les entreprises sociales constituent une partie vitale et dynamique du tissu des organismes novateurs qui répondent aux besoins communautaires et offrent un avantage économique aux citoyens canadiens.

Le revenu gagné provenant du marché est la plus importante source de revenus – et celle qui connaît la plus forte croissance – des organismes de bienfaisance. Pour les organismes de bienfaisance et sans but lucratif, durant la période de 1997 à 2007, la part des recettes tirées de la vente de biens et services et des droits d'adhésion est passée de 57,3 à 61,5 p. 100, en grande partie en raison de l'augmentation des recettes tirées de la vente de biens et services. Comme les recettes gagnées ont augmenté, la proportion du total des revenus provenant des transferts des administrations publiques provinciales a décliné (elle est passée de 17,8 p. 100 en 1997 à 14 p. 100 en 2007), tout comme la proportion des revenus de transferts en provenance des ménages (de 14,2 à 12 p. 100)⁹.

Sur le plan de l'offre de capital, les actifs de la finance sociale gérés actuellement au Canada totalisent 2,7 milliards de dollars¹⁰, mais des réserves de capital privé non exploitées en marge du marché attendent des possibilités d'investissement qui produisent un rendement social et environnemental. Un régime de réglementation favorable à l'entreprise sociale est nécessaire pour deux raisons principales : encourager les investisseurs à optimiser le capital privé pour le bien public, et améliorer la résilience financière du secteur sans but lucratif et diminuer sa dépendance aux dons et aux subventions.

Obstacles actuels aux possibilités

En plus des obstacles d'ordre général (sensibilisation, fragmentation du marché, normes d'impact social, accès au capital, etc.) qui se répercutent sur le marché pour la finance sociale, des obstacles juridiques et réglementaires retardent la croissance.

Organismes sans but lucratif produisant des revenus

Dans une étude menée en 2010 sur les organismes sans but lucratif en Ontario, près de la moitié des répondants ont indiqué avoir débuté les activités de leur entreprise sociale dans les cinq dernières années, et un tiers des répondants n'ayant pas d'entreprise sociale entendaient entreprendre une nouvelle initiative au cours des deux années suivantes. Toutefois, plus de la

⁸Consultez le dernier rapport du gouvernement du R.-U. sur l'investissement social, intitulé « Growing the Social Investment Market : A vision and strategy », 2011 (en anglais seulement).

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/growing-social-investment-market-vision-and-strategy>

⁹

¹⁰ Source : Hall, Michael. 2010. « Change is in the Air : The Economic Realities of Canada's Nonprofit Sector » *The Philanthropist* 23.

moitié de ces organismes ont indiqué que le contexte juridique et réglementaire actuel faisait obstacle aux activités des entreprises sociales¹¹.

La Loi de l'impôt sur le revenu fédérale et les politiques de l'ARC relatives aux organismes de bienfaisance n'accordent qu'une petite marge de manœuvre en ce qui concerne le revenu gagné admissible. Les règles sont confuses et difficiles à comprendre. Par conséquent, beaucoup d'organismes de bienfaisance passent à côté de ces règles pour ce qui est de la structure de leur entreprise sociale¹². Un observateur averti a indiqué aux responsables fédéraux et provinciaux en 2001 que c'était le cas pour environ 75 p. 100 des organismes sans but lucratif.

Un changement de politique, l'application de nouvelles mesures législatives en Ontario et en Colombie-Britannique, comme le test de l'affectation des profits, permettraient aux organismes sans but lucratif de poursuivre leurs activités sans cette réglementation écrasante et permettraient de diversifier leurs sources de revenus au lieu de les limiter.

Recommandations en matière de politique financière pour mettre à profit les possibilités

La voie de l'avenir a été bien documentée dans une recherche abondante menée par divers groupes de réflexion, associations et initiatives, dont Imagine Canada, le Forum des politiques publiques, le RCDEC, le Mowat Centre for Policy Innovation, le Tri-Ministerial Partnership Project (Ontario), et le Groupe d'étude canadien sur la finance sociale¹³.

Le Groupe d'étude canadien sur la finance sociale s'est réuni en 2010 pour déterminer la façon de mieux catalyser la création d'un marché financier favorable à l'entreprise sociale. Il a recommandé que le Canada prenne sept mesures clés, parallèlement, pour mobiliser de nouvelles sources de capital, créer un contexte fiscal et réglementaire favorable et bâtir un lien avec les entreprises sociales prêtes à l'investissement¹⁴. Des sept recommandations formulées par le Groupe de travail, trois concernent plus particulièrement la partie du mandat du comité relative aux organismes de bienfaisance.

I. Mobiliser les capitaux

Le gouvernement fédéral doit stimuler la formation d'un marché financier en établissant des partenariats avec les établissements financiers dans le but de créer des fonds d'investissement ayant des répercussions nationales et régionales au service des entreprises sociales. Ces fonds devraient tenir compte des capitaux d'emprunt des organismes de bienfaisance.

Répercussions sur les coûts : 100 millions de dollars (20 millions de dollars par année pendant cinq ans), conditionnel à un fonds de contrepartie provenant du secteur privé.

II. Moderniser les cadres législatif et réglementaire

Le ministère des Finances doit moderniser les règlements de l'Agence du revenu du Canada (ARC) empêchant les organismes de bienfaisance et sans but lucratif d'établir des entreprises sociales internes ou auxiliaires, en élaborant un test de destination régissant le revenu gagné admissible (toutes les stratégies d'entreprises sont permises, pourvu que les excédents générés soient consacrés à la mission de l'organisme de bienfaisance).

¹¹ Malhotra, A., Spence, A., & Laird, H. (2010). *Social finance census 2010*. MaRS Discovery District & Ontario Nonprofit Network: Toronto, ON.

¹² Corriveau, S. (2010). *The fine print: Vital Information for Canadian charities operating social enterprise*. BC Centre for Social Enterprise.

¹³ Figure parmi les rapports récents : Elizabeth Mulholland, Matthew Mendelsohn et Negin Shamshiri, [Strengthening the Third Pillar of the Canadian Union: An Intergovernmental Agenda for Canada's Charities and Non-Profits](#), Mowat Centre, mars 2011

¹⁴ www.socialfinancetaskforce.ca

Répercussions sur les coûts : aucun coût ne serait rattaché à la législation et une augmentation des avantages économiques serait prévue grâce à l'augmentation de l'emploi des populations vulnérables et à la réduction des pressions sur les services sociaux.

III. Favoriser l'investissement privé en instaurant des mesures d'encouragement fiscal

Le gouvernement fédéral doit établir des mesures d'encouragement ciblées pour accélérer l'investissement de capitaux privés dans le secteur de l'entreprise sociale; un groupe de travail multisectoriel faisant intervenir le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les secteurs financier et de l'entreprise sociale devrait élaborer des propositions précises. Cette initiative complète bien les propositions pour faire augmenter les dons de bienfaisance en offrant des incitatifs fiscaux améliorés aux donateurs.

Répercussions sur les coûts : Les dépenses fiscales doivent être déterminées en fonction des résultats d'un groupe de travail multisectoriel sur l'impôt faisant intervenir les gouvernements (fédéral/provinciaux/territoriaux), le secteur financier et le secteur de l'entreprise sociale. Ce groupe de travail doit être établi afin d'explorer les divers incitatifs fiscaux possibles pour l'entreprise sociale.

La mise en œuvre de ces recommandations aurait les résultats suivants :

- Que le secteur de l'entreprise sociale se développe de façon plus rapide, efficace et efficiente;
- Que les collectivités et les particuliers aient davantage de moyens d'aider à financer les organismes communautaires; et
- Que les marchés des capitaux privés puissent devenir une source importante de capital pour les entreprises sociales afin de constituer un complément aux contributions gouvernementales.

Aller de l'avant

Le gouvernement doit faire en sorte que le développement de la finance sociale fasse partie intégrante de son programme économique et social¹⁵ et reconnaître que la finance sociale renforcera le secteur caritatif. Il doit donner la priorité aux recommandations relatives à l'impôt et à l'environnement réglementaire proposées ci-dessus.

Relativement aux recommandations, le gouvernement doit travailler avec d'importantes institutions comme Cardus, Mowat, Imagine Canada et CD Howe, qui ont effectué la recherche pertinente et qui ont établi des groupes de travail intergouvernementaux et interministériels chargés d'explorer les solutions viables pour chacune des mesures recommandées. Grâce à cet engagement et aux mesures positives qui suivront, le gouvernement permettra aux collectivités locales de répondre aux besoins locaux de façon plus active et efficace.

Présenté par : **Ilse Treurnicht**, chef de la direction, MaRS Discovery District, présidente du Groupe d'étude canadien sur la finance sociale; **Tim Draimin** (tim@sigeneration.ca, 416-673-8173), directeur exécutif, Génération de l'innovation sociale

¹⁵ En 2009, le Comité permanent des finances a recommandé « de créer une structure organisationnelle pour les organismes sans but lucratif telle que ceux-ci pourraient émettre des actions (capital social) et d'autres titres »; dans le budget fédéral de 2011, le gouvernement a reconnu le Groupe d'étude sur la finance sociale et a indiqué qu'il « étudiera des moyens d'avoir recours au capital de risque social grâce à des partenariats innovateurs lorsqu'il pourra être démontré que ces partenariats génèrent des économies tout en maintenant ou en augmentant les niveaux de prestation de services ».