



Mémoire

présenté au Comité sénatorial permanent des affaires
sociales, des sciences et de la technologie

Février 2018

par
Hilary Pearson, présidente

Philanthropic Foundations Canada Fondations philanthropiques Canada

- *Fondations philanthropiques Canada est une association nationale regroupant 132 membres, y compris des fondations privées et publiques et d'autres bailleurs de fonds philanthropiques.*
- *À la fin de 2015, les membres de FPC détenaient collectivement un actif de bienfaisance se chiffrant à plus de 23 milliards de dollars.*
- *En 2015, les membres de FPC ont versé à des organismes de bienfaisance canadiens des dons totalisant 532 millions de dollars et ont consacré plus de 346 millions de dollars à des activités de bienfaisance gérées par eux.*

Sommaire

Fondations philanthropiques Canada (FPC) est une association pancanadienne de grands donateurs qui regroupe notamment des fondations privées et publiques ainsi que des sociétés ayant un programme de dons. Sa mission consiste à favoriser la croissance de fondations efficaces et responsables et de la philanthropie organisée au Canada. Chaque année, les organismes qu'elle représente contribuent de façon importante au bien-être des Canadiens et de leurs collectivités au moyen de dons et d'investissements au profit de l'éducation, des établissements de soins de santé, des services sociaux, des arts, des sports, des programmes pour les jeunes et des autres formes de soutien qui aident les Canadiens et leurs familles à mener une vie plus épanouie.

Pour réaliser leurs objectifs de bienfaisance, les membres de FPC œuvrent principalement par l'entremise d'organismes de bienfaisance enregistrés. Les bailleurs de fonds philanthropiques sont d'avis qu'il est important de faciliter l'accès des organismes de bienfaisance canadiens à des capitaux qui leur permettront d'innover, de croître et d'être plus efficaces. À l'heure actuelle, la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la réglementation limitent la capacité des fondations de fournir des capitaux aux organismes de bienfaisance et aux organismes à vocation sociale, sauf à certaines conditions strictes. Notamment, les règles régissant les « investissements liés à un programme » sont floues et contraignantes. En tant que bailleurs de fonds privés, nous encourageons le gouvernement à éclaircir et à assouplir ces règles.

Le financement du secteur de la bienfaisance

Les fondations publiques et privées canadiennes ont versé aux organismes de bienfaisance canadiens des dons totalisant environ 5,6 milliards de dollars en 2015, selon l'Agence du revenu du Canada. En général, les dons des fondations permettent à ces organismes de lancer de nouveaux programmes, de mettre à l'essai des approches novatrices, de mener à bien des initiatives stratégiques ou d'investir dans leur croissance. Cependant, les dons combinés des particuliers et des fondations ne représentent pas plus de 10 % à 15 % des fonds qui sont à la disposition du secteur. Selon une étude d'Imagine Canada, le « déficit social » structurel (ou l'écart entre les services demandés et les ressources disponibles) avec lequel les organismes de bienfaisance doivent composer ne fera que s'aggraver au cours des prochaines années.

En 2010, le **Groupe d'étude canadien sur la finance sociale** soulignait que « [l]a finance sociale offre une occasion sans précédent aux organismes de bienfaisance et aux entreprises sans but lucratif au Canada d'accéder à de nouvelles sources de financement, à un moment où bon nombre sont pris dans un cycle de subsistance à court terme qui les détourne de leur mission et de leurs résultats, freine leur innovation, les empêchent [*sic*] de mettre au point des solutions efficaces et menace leur viabilité ». En 2011, le Groupe d'étude a réitéré son appel à l'action afin de développer les marchés de la finance sociale en déclarant que « les arguments au soutien du développement du marché canadien de l'investissement d'impact sont plus convaincants que jamais [...] Face aux pressions budgétaires et sociales, nous devons libérer le potentiel d'innovation de tous les Canadiens, y compris ceux œuvrant dans le secteur social, et travailler ensemble pour concevoir des solutions efficaces et puissantes. La finance sociale est un élément essentiel au renforcement et au maintien de ce moteur d'innovation crucial au Canada » [traduction].

Les bailleurs de fonds privés peuvent être d'importants catalyseurs de l'innovation sociale et de l'activité entrepreneuriale dans le secteur sans but lucratif. À notre avis, nous sommes à un tournant en ce qui concerne l'investissement d'impact par les fondations au Canada. Un nombre croissant de fondations ont recours à l'investissement d'impact pour financer des organismes et des projets qui partagent leur mission. Elles investissent plus de capitaux pour s'attaquer à des défis comme la production alimentaire durable, les énergies renouvelables et l'adaptation aux changements climatiques, le logement abordable, pour n'en nommer que quelques-uns, tout en obtenant un rendement financier.

De nombreuses fondations communautaires, familiales et indépendantes d'avant-garde ont déjà pris une longueur d'avance dans le déploiement de stratégies sophistiquées afin d'intégrer l'investissement d'impact à leurs pratiques organisationnelles. Elles ont échangé, appris, expérimenté et réinvesti. Ce peloton de pionnières a ouvert de nouvelles voies qui permettront à d'autres de leur emboîter le pas.

Avec un actif combiné de près de 40 milliards de dollars, les 10 000 fondations de bienfaisance publiques et privées du Canada pourraient investir des fonds importants dans le développement des entreprises à vocation sociale dont le Canada a besoin. De plus en plus de fondations prennent des mesures en vue de consacrer de 5 % à 10 % de leur portefeuille à ce type d'investissement, et le marché est en croissance.

Nous savons que les organismes de bienfaisance canadiens continuent d'avoir des besoins non satisfaits de capitaux d'emprunt et de capitaux d'investissement 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. Ces besoins sont particulièrement criants du côté des petits organismes de bienfaisance, qui n'ont pas facilement accès aux capitaux d'emprunt offerts par les institutions financières en raison de leurs sources de revenus multiples et instables. 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 et les investissements des fondations peuvent contribuer à pallier ces difficultés de financement des organismes de bienfaisance et des organisations à but non lucratif de petite et moyenne taille. En favorisant ces activités, le gouvernement fédéral viendra en aide à un grand nombre de ces organismes, sans engager de dépenses budgétaires importantes.

Quel est l'intérêt de l'investissement d'impact?

L'investissement d'impact est un complément aux dons des fondations axés sur leur mission. Au moyen d'investissements d'impact, les fondations peuvent chercher à générer des retombées sociales et environnementales positives en même temps qu'un rendement financier. Cette approche offre un éventail d'avantages. Par exemple, les dotations des fondations pourraient ainsi servir à :

- soutenir les petits entrepreneurs sociaux;
- accroître le parc d'infrastructures écologiques, urbaines et sociales, comme les logements abordables, dont nos villes et nos communautés ont besoin;

- venir en aide aux organismes de bienfaisance qui ont besoin de capitaux et ont des problèmes de trésorerie;
- favoriser le passage à des sources d'énergie renouvelables;
- investir des capitaux alignés sur la mission dans des partenariats avec le gouvernement et le secteur privé;
- diriger des capitaux vers les groupes éprouvant des difficultés de financement, comme les nouveaux arrivants au Canada, les communautés autochtones et les femmes;
- travailler à plus grande échelle et à plus long terme.

Des fondations canadiennes investissent déjà dans une optique d'impact

Certaines fondations font déjà des placements liés à leur mission dans des sociétés qui exercent leurs activités de façon socialement responsable ou dans des domaines qui intéressent les fondations, comme les soins de santé ou la gestion environnementale. Quelques-unes tentent l'expérience de faire des investissements liés à un programme (ILP), qui prennent généralement la forme de prêts accordés directement à des organismes de bienfaisance, parfois à des taux inférieurs à ceux du marché. Par exemple, une fondation privée a accordé à un organisme de bienfaisance voué à l'éducation un prêt hypothécaire de 10 millions de dollars à un taux d'intérêt inférieur à ceux du marché avec report du remboursement des intérêts à l'échéance du prêt de cinq ans pour permettre à l'organisme d'achever la construction d'installations scolaires. Autre exemple : une fondation privée a accordé à un organisme de services à la personne un prêt visant l'achat d'une maison de transition, d'une valeur initiale de 200 000 \$, qui est remboursable sans intérêt sur vingt-cinq ans et est garanti par une opposition (*caveat*) enregistrée contre le bien-fonds. Ces prêts sont souvent accordés à des fins d'investissement dans des biens immobiliers, car ceux-ci possèdent une valeur marchande.

Citons aussi l'exemple de la fondation Lawson de London et Toronto qui, après s'être fixé comme objectif d'investir 3 % de son actif dans une optique d'impact, s'est constitué un portefeuille d'investissements qui est composé notamment d'une obligation communautaire d'une somme importante émise par Innovation Works de London, Ontario, et d'un espace de travail collaboratif utilisé par divers organismes de bienfaisance et entreprises sociales.

Par ailleurs, la Fondation communautaire d'Ottawa finance le logement abordable dans les villes canadiennes au moyen d'une prise de participation d'un million de dollars dans New Market Funds et d'un placement d'une somme équivalente dans le Community Forward Fund, qui accorde des prêts à des organisations à but non lucratif.

Comblent l'écart

Malgré cette activité et cet élan, il est clair que nous nous trouvons toujours sur la ligne de départ. Une majorité de fondations canadiennes n'ont pas encore établi de cibles d'investissement de leur capital dans une optique d'impact. Il y a une demande refoulée de conseils et de mesures pratiques pour aider les fondations à se lancer. L'automne dernier, FPC et Fondations communautaires du Canada ont parrainé l'élaboration d'un [guide en matière d'investissement d'impact](#), offert en ligne, en collaboration avec Purpose Capital, et les fondations qui tirent parti de ces outils d'aide pour aller de l'avant sont nombreuses.

Cependant, la plupart des fondations ne possèdent pas les connaissances ou les ressources nécessaires pour accorder et gérer elles-mêmes des prêts, bien qu'elles souhaitent allouer une partie de leur capital à cette activité. Elles se heurtent à des obstacles en raison de leur manque de ressources internes pour effectuer des vérifications diligentes des occasions de prêt et d'investissement, de leur taille insuffisante pour atteindre les seuils exigés pour certains investissements sociaux et des restrictions limitant leur droit d'accorder des prêts à des entités autres que des organismes de bienfaisance. C'est pourquoi les fondations ont besoin de plus d'intermédiaires pour faciliter les mouvements de capitaux. Le Community Forward Fund (CFF), une société en commandite constituée à l'aide de fonds privés dans le but de consentir des prêts et de prodiguer des conseils financiers aux organismes de bienfaisance et aux organisations à but non lucratif, est l'un de ces intermédiaires. Puisque le CFF n'est pas un organisme de bienfaisance enregistré, les fondations ne peuvent le soutenir directement au moyen de dons. Les autorités de réglementation fédérales permettent maintenant aux fondations privées d'investir dans des sociétés en commandite en achetant un nombre limité de parts, mais le pouvoir des fondations privées de soutenir directement des entités non caritatives qui pourraient accroître les flux de capitaux dans le secteur demeure limité.

Quels sont les obstacles à la croissance posés par la réglementation?

Les lois fédérales et provinciales régissant les placements effectués par les organismes de bienfaisance stipulent que ceux-ci doivent se contenter de faire des placements prudents comportant des perspectives de rendement sûres (par exemple, accorder un prêt hypothécaire à une société d'habitation au taux du marché). L'Agence du revenu du Canada est d'avis qu'un placement effectué par une fondation à un taux inférieur au taux du marché au profit d'un donataire non reconnu constitue, dans les faits, un don interdit.

Afin de fournir un exemple pertinent se rapportant à la discussion sur l'élargissement de l'accès aux capitaux, soulignons qu'un fonds d'emprunt à but non lucratif constitué en personne morale ne pourrait avoir accès aux capitaux d'une fondation à un taux inférieur aux taux du marché puisqu'il n'est pas un donataire reconnu. Cette règle a freiné l'établissement et la croissance des intermédiaires financiers à but non lucratif. Puisque de tels intermédiaires ne répondent pas à la définition d'un organisme de bienfaisance énoncée dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ils ne peuvent pas s'enregistrer à ce titre, alors que les intermédiaires qui fournissent du capital de risque philanthropique à d'autres organismes de bienfaisance se sont multipliés au Royaume-Uni à la suite de l'adoption d'une nouvelle définition plus large de ce qui constitue un organisme de bienfaisance dans ce pays.

Afin d'établir un cadre réglementaire facilitant pour les bailleurs de fonds philanthropiques qui souhaitent investir une plus grande part de leurs capitaux dans les organismes de bienfaisance et organisations sans but lucratif au moyen de prêts et de placements, il serait utile que l'ARC établisse un ensemble de lignes directrices claires concernant les **investissements liés à un programme** (sous forme de prêts à des organismes de bienfaisance et à des organisations à but non lucratif ou d'investissements d'impact à des taux inférieurs aux taux du marché par les fondations).

Peu d'attention a été accordée à ce type d'investissements liés à un programme (ILP) 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 qui ont été apportées en 2012 afin de définir les ILP et de préciser que les fondations sont autorisées à faire de tels investissements, même au profit d'organisations à but non lucratif, 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 commun, que poursuit une fondation de bienfaisance enregistrée. Il y aurait aussi lieu de revoir les règles sur les rapports et les exigences en matière de direction et de contrôle des fonds pour veiller à ce qu'elles soient proportionnelles au risque encouru et aux capacités des petits prêteurs. À l'heure actuelle, ces règles sont trop lourdes et restrictives pour les organismes de bienfaisance et leurs mandataires. Si ces modifications étaient apportées, nous assisterions sûrement à une augmentation des fonds philanthropiques dirigés vers les organismes à vocation sociale, qui sont souvent ceux qui favorisent l'innovation cruellement nécessaire et tant souhaitée dans le secteur social et communautaire du Canada.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce mémoire.