



**Mémoire de Fondations philanthropiques Canada  
présenté au Comité permanent des finances  
dans le cadre des consultations pré-budgétaires**

**Août 2018**

**Recommandations au Comité :**

- a) **Encourager vivement les ministres des Finances et du Revenu à mettre en œuvre les recommandations du Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance, y compris un examen exhaustif du cadre réglementaire actuel prévu par la *Loi de l'impôt sur le revenu*.**
- b) **Demander à l'ARC d'établir un ensemble clair de lignes directrices concernant 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).**
- c) **Recommander la priorisation et le financement de la collecte de données sur le secteur sans but lucratif par Statistique Canada afin de favoriser l'élaboration de meilleures politiques et une meilleure réglementation ainsi qu'une planification plus efficace des activités du secteur sans but lucratif au Canada.**

## 1. Introduction

Fondations philanthropiques Canada (FPC) est une association pancanadienne regroupant 135 bailleurs de fonds philanthropiques, y compris des fondations publiques et privées et des entreprises donatrices. Sa mission consiste à favoriser la croissance de fondations efficaces et responsables et de la philanthropie organisée au Canada. En 2016, les organismes qu'elle représente ont versé des **dons totalisant plus de 641 millions de dollars et ont engagé des dépenses directes de plus de 382 millions de dollars dans des programmes de bienfaisance** au profit des organismes et des collectivités aux quatre coins du Canada.

Les fondations de bienfaisance sont une source importante de financement annuel pour les organismes de bienfaisance canadiens, auxquels elles ont versé des dons s'élevant à environ **5,7 milliards de dollars** en 2016 selon les données de l'Agence du revenu du Canada (ARC). Ces fonds philanthropiques sont essentiels au fonctionnement de nombreux organismes de bienfaisance et, par conséquent, au développement des compétences et au taux de participation au marché de travail dont dépend la compétitivité économique du Canada. Nous considérons que le gouvernement fédéral a la possibilité, à l'aide de son cadre réglementaire, d'accroître l'apport de capitaux philanthropiques aux organismes sans but lucratif et aux organismes de bienfaisance canadiens et de permettre à ces derniers de contribuer plus efficacement à la compétitivité de l'économie canadienne.

## 2. Moderniser le cadre réglementaire du secteur de la bienfaisance

Qu'est-ce qui assure la compétitivité d'un pays? Le Forum économique mondial définit la compétitivité comme étant « l'ensemble des institutions, des politiques et des facteurs qui déterminent le niveau de productivité d'un pays ». La productivité ne se résume pas à la disponibilité d'emplois et aux contributions à la production de biens et de services. Pour être productifs, les travailleurs doivent avoir accès à des possibilités d'éducation et de formation, à des services de garde à l'enfance et à des infrastructures sociales solides (logements abordables, services de santé, activités de loisir, etc.). La prestation et le fonctionnement d'un grand nombre de ces services de soutien sont assurés par des organismes du secteur caritatif et sans but lucratif. Ces organismes sont aussi nombreux à posséder une expérience de première ligne et une expertise en matière de politiques dont ils peuvent faire profiter les responsables des politiques publiques afin d'accroître la pertinence et l'efficacité des mesures gouvernementales.

Qu'est-ce qui nuit à la capacité des organismes de bienfaisance de contribuer à la compétitivité du Canada? Un régime réglementaire fédéral qui limite inutilement le déploiement des capitaux et qui empêche la formation de partenariats efficaces au sein du secteur de la bienfaisance et entre les organisations de ce secteur et celles des

secteurs privé et public. Les exigences démesurées en matière de rapport, les règles strictes régissant les liens financiers entre les organismes de bienfaisance et les autres entités, les règles qui dissuadent les organismes de bienfaisance de mener des actions de plaidoyer et de contribuer à l'élaboration de meilleures politiques publiques, et le manque de clarté de la réglementation sur les façons dont les fondations de bienfaisance peuvent fournir des capitaux d'investissement à ces organismes sont autant de facteurs qui rendent les organismes de bienfaisance et leurs bailleurs de fonds philanthropiques moins innovants, moins efficaces et moins aptes à contribuer à la compétitivité générale de l'économie canadienne. Nous souhaitons que la législation et la réglementation fédérales favorisent les partenariats légitimes et productifs entre les organismes de bienfaisance, les entreprises et les gouvernements au lieu de les entraver.

Le gouvernement fédéral a reconnu que ce besoin est justifié. En 2015, le premier ministre a chargé les ministres des Finances et du Revenu national de moderniser les règles régissant le secteur caritatif et sans but lucratif. Les lettres de mandat adressées à ces ministres (ainsi qu'à la ministre de la Justice et au ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social) leur donnaient pour instruction de travailler en vue d'« une clarification des règles régissant les "activités politiques", en reconnaissant le fait que les organismes de bienfaisance apportent une contribution importante dans les débats publics et au sujet des politiques d'intérêt public ». Nous sommes entièrement d'accord avec cet énoncé.

Cependant, aucune mesure en ce sens n'a été prise jusqu'à maintenant ni en ce qui concerne la question plus vaste de la modernisation du régime de la ***Loi de l'impôt sur le revenu*** s'appliquant aux organismes de bienfaisance (qui n'a **jamais** fait l'objet du réexamen en profondeur). Le Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance, qui a été mis sur pied par la ministre du Revenu national en septembre 2016 et était composé de membres expérimentés et experts, a déposé au printemps 2017 un rapport réclamant des changements au cadre fédéral régissant le secteur de la bienfaisance. FPC appuie fermement les quatre recommandations du Groupe de consultation, qui sont reproduites ci-dessous. Ces recommandations sont citées dans une récente décision de la Cour supérieure de justice de l'Ontario qui a invalidé les dispositions relatives aux activités politiques prévues par la LIR. À la lumière de ce qui précède, **nous demandons au Comité d'encourager vivement les ministres des Finances et du Revenu à mettre en œuvre immédiatement les recommandations du Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance.**

1. Réviser la position administrative et les politiques de l'ARC afin de permettre aux organismes de bienfaisance de participer pleinement au dialogue sur les politiques publiques et à l'élaboration de celles-ci.

2. Mettre en œuvre des changements à l'administration de la LIR par l'ARC dans les domaines suivants afin d'améliorer la clarté et l'uniformité : observation et appels, vérifications, et communication et collaboration.
3. Modifier la LIR en supprimant toute référence aux « activités politiques » non partisans afin d'autoriser explicitement les organismes de bienfaisance à participer pleinement et sans restriction au dialogue non partisan sur les politiques publiques et à l'élaboration de celles-ci, pourvu que ces activités soient secondaires à leurs fins de bienfaisance et qu'elles contribuent à leur avancement.
4. Moderniser le cadre législatif qui régit le secteur de la bienfaisance (LIR) afin de mettre l'accent sur les fins de la bienfaisance plutôt que sur les activités, et adopter une liste inclusive de fins de bienfaisance acceptables afin de refléter les enjeux et les approches sociaux et environnementaux actuels.

Nous estimons qu'il est plus que temps de moderniser la définition de ce qui constitue des activités de bienfaisance (l'objet de la recommandation 4 suscitée). De nos jours, les organismes du secteur caritatif et sans but lucratif travaillent de plus en plus avec les entreprises à but lucratif et sociales dans un objectif de bien commun et collectif. Cependant, le régime de réglementation des organismes de bienfaisance ne facilite pas les activités intersectorielles ni l'innovation sociale. Pour permettre aux organismes de bienfaisance de contribuer plus efficacement à la compétitivité du Canada, une révision des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* portant sur la réglementation des activités de bienfaisance s'impose.

La mise en œuvre des recommandations du Groupe de consultation, qui jouissent d'un vaste appui dans le secteur, ouvrirait immédiatement la porte à une participation plus efficace à l'élaboration des politiques publiques, à des partenariats plus productifs entre les organismes de bienfaisance et d'autres entités, au déploiement accru de capitaux dans le secteur et à des effets plus importants sur la compétitivité du Canada. Les recommandations 1, 2 et 3 pourraient être mises en œuvre dans le Budget de 2019 sans incidence sur les chiffres budgétaires. Le gouvernement pourrait donner suite à la recommandation 4 en mettant au point un processus conjoint avec le secteur afin de procéder à l'examen du cadre législatif et de faire des recommandations réfléchies au ministre des Finances.

### **3. Élargir les possibilités de financement du secteur**

Les organismes de bienfaisance et sans but lucratif ont besoin d'avoir accès à toutes les sources de capitaux, que celles-ci prennent la forme de revenus gagnés, de prêts ou d'investissements, puisque les dons et les subventions ne peuvent répondre à tous leurs besoins de financement. L'innovation sociale et l'activité entrepreneuriale dans le secteur sans but lucratif ne sont généralement pas financées par des dons de bienfaisance. Selon la *Loi de l'impôt sur le revenu*, des dons de bienfaisance peuvent

*seulement* être faits à des donataires reconnus, ou des organismes de bienfaisance, malgré le fait qu'un organisme de bienfaisance et une organisation à but non lucratif peuvent viser des fins de bienfaisance ou d'intérêt public similaires. En revanche, les capitaux investis par les fondations de bienfaisance peuvent profiter non seulement aux organismes de bienfaisance, mais aussi aux entreprises sociales et aux organismes sans but lucratif (par le biais de prêts par exemple).

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 à la compétitivité. 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. Le secteur philanthropique souhaite vivement développer le marché de l'investissement d'impact et du financement par emprunt au profit des organismes de bienfaisance. Des fondations privées ont soutenu les travaux du Groupe d'étude canadien sur la finance sociale en 2010, ont pris part à l'établissement du MaRS Centre for Impact Investing en 2011, ont participé aux travaux du Comité consultatif national du Canada auprès du Groupe de travail sur l'investissement social en 2014 et le président d'une fondation canadienne était membre du Groupe directeur sur la co-création d'une stratégie d'innovation sociale et de finance sociale qu'a mis sur pied le ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social. Ce groupe a examiné différents mécanismes pour attirer les investisseurs et accélérer la croissance des intermédiaires qui servent de pont entre les investisseurs et les secteurs caritatif et sans but lucratif. Nous comprenons que ce groupe directeur a maintenant soumis son rapport au Ministre et a fait certaines recommandations visant l'actualisation et l'amélioration du cadre réglementaire dans le but de permettre la croissance de la finance sociale.

FPC est déterminée à favoriser l'éducation et les échanges d'information sur l'investissement d'impact dans le but d'accroître les ressources à la disposition des organismes de bienfaisance et des organisations à but non lucratif qui soutiennent les collectivités et les travailleurs canadiens. Nous prions le gouvernement fédéral de jouer son rôle en éliminant les barrières politiques et législatives à l'investissement dans le secteur sans but lucratif et caritatif, en particulier celles découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et des règlements connexes.

Dans le but d'établir un régime de réglementation plus encourageant et permissif pour les bailleurs de fonds philanthropiques qui souhaitent fournir des capitaux aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif sous forme de prêts et d'investissements, nous demandons au Comité de recommander :

- l'établissement par l'ARC d'un ensemble clair de lignes directrices concernant 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).

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 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 dans un document distinct au lieu d'être intégrées à un document portant sur le développement économique, de façon à ce que les ILP soient établis comme outil pouvant servir à toute fin de bienfaisance reconnue ou, plus généralement, d'intérêt public 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.

#### **4. Établir un cadre de données favorisant la compétitivité du secteur caritatif**

Nous recommandons que

- le gouvernement priorise et finance la **collecte 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.

La mise en œuvre de cette recommandation, qui bénéficie de l'appui de nombreux organismes du secteur, contribuerait à lever un des obstacles importants à la compétitivité du secteur, soit l'absence de données complètes et à jour sur la contribution économique du secteur caritatif et sans but lucratif et sur le profil de l'emploi dans ce secteur. Statistique Canada ne recueille plus de données sur l'ensemble du secteur. Le manque de données utiles et pertinentes génère 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 quinze ans, tandis que la dernière étude de la contribution du secteur sans but lucratif à l'économie canadienne remonte à 2009. Un gouvernement qui attache de l'importance à la croissance et à la compétitivité devrait considérer que cette situation est inacceptable pour un secteur qui contribue énormément à la productivité économique et sociale de la population canadienne.

Le secteur philanthropique souhaite travailler en partenariat avec le gouvernement fédéral afin de moderniser le cadre réglementaire du secteur et de développer sa capacité de contribuer à la compétitivité du Canada et au bien-être de la population. La mise en œuvre de ces recommandations permettrait d'améliorer grandement la capacité du secteur de faire son travail au profit des collectivités canadiennes et de collaborer avec le gouvernement dans le but d'accroître la compétitivité de l'économie et de la société.

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