



Philanthropic
foundations
Canada

Fondations
philanthropiques
Canada

Mémoire

présenté au

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

Février 2018

Présenté par

Hilary Pearson, présidente

Fondations philanthropiques Canada

- *Fondations philanthropiques Canada est une association nationale de 132 membres qui comprend des fondations publiques et privées et d'autres donateurs.*
- *À la fin de 2015, les membres de Fondations philanthropiques Canada détenaient plus de 23 milliards de dollars en actifs de bienfaisance.*
- *En 2015, les membres de Fondations philanthropiques Canada ont accordé des subventions totalisant 532 millions de dollars à des organismes de bienfaisance canadiens et consacré plus de 346 millions de dollars à des activités de bienfaisance qu'ils gèrent eux-mêmes.*

Résumé

Fondations philanthropiques Canada (FPC) est une association de bailleurs de fonds philanthropiques de partout au Canada qui regroupe notamment des fondations publiques et privées et des programmes de dons d'entreprise. Sa mission consiste à favoriser la croissance de fondations efficaces et responsables et de la philanthropie organisée au Canada. Chaque année, les organismes représentés par FPC contribuent grandement au bien-être des Canadiens et de leurs collectivités en accordant des subventions et des investissements pour l'éducation, des établissements de santé, des services sociaux, les arts, le sport, des programmes pour les jeunes et d'autres ressources qui aident les Canadiens et leurs familles à améliorer leur vie.

Pour réaliser leurs objectifs caritatifs, les membres de FPC recourent principalement aux organismes de bienfaisance canadiens enregistrés. Les donateurs estiment 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* et ses règlements limitent la capacité des fondations à fournir des capitaux aux organismes de bienfaisance et aux organisations non caritatives à vocation sociale, sauf sous certaines conditions. Plus particulièrement, les règles qui régissent les investissements dits « liés à un programme » manquent de clarté et sont contraignantes. En tant que bailleurs de fonds privés, les membres de FPC invitent le gouvernement à clarifier et à élargir ces règles.

Financer le secteur caritatif

Selon l'Agence du revenu du Canada, les fondations publiques et privées au Canada ont versé quelque 5,6 milliards de dollars en subventions à des organismes de bienfaisance canadiens en 2015. De manière générale, les subventions des fondations permettent aux organismes de bienfaisance de lancer un nouveau programme, de mettre à l'essai une nouvelle approche, d'entreprendre une initiative stratégique ou de procéder à un investissement pour la croissance. Toutefois, les dons provenant des particuliers et des fondations ne dépassent pas la barre des 10 à 15 % du financement qui est disponible pour ce secteur. Une recherche menée par Imagine Canada indique que le « déficit social » structurel (soit l'écart entre les services demandés et les revenus disponibles) auquel font face les organismes de bienfaisance accélérera au cours des prochaines années.

En 2010, le **Groupe d'étude canadien sur la finance sociale** faisait remarquer que la « finance sociale offre une occasion sans précédent aux organismes de bienfaisance et aux entreprises sans but lucratif du 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 de mettre au point des solutions efficaces et menace leur viabilité ». En 2011, ce groupe d'étude a réitéré son appel à l'action pour développer les marchés de la finance sociale, faisant valoir que « les arguments en faveur de l'édification du marché de l'investissement à retombées sociales au Canada sont plus convaincants que jamais. [...] Étant donné les pressions fiscales et sociétales, nous devons

libérer la capacité d'innovation de tous les Canadiens, y compris dans le secteur social, et travailler ensemble pour mettre au point des solutions efficaces et qui produiront des effets. La finance sociale constitue une partie essentielle dans la construction et le maintien de cet indispensable moteur de l'innovation au Canada. » [TRADUCTION]

Les bailleurs de fonds privés peuvent être des catalyseurs importants de l'innovation sociale et de l'activité entrepreneuriale dans le secteur à but non lucratif. FPC est d'avis que nous nous trouvons à un moment décisif pour les investissements à retombées sociales par les fondations au Canada. De plus en plus de fondations recourent à cette approche pour soutenir des organisations et des projets qui sont en phase avec leur mission. Elles investissent davantage de capitaux pour agir relativement à des enjeux comme la production alimentaire durable, les énergies renouvelables et l'adaptation aux changements climatiques et le logement abordable, pour n'en nommer que quelques-uns, tout en s'assurant d'un rendement financier.

Plusieurs fondations novatrices communautaires, familiales et indépendantes sont à l'avant-garde, adoptant des stratégies avancées pour intégrer l'investissement à retombées sociales dans leurs pratiques organisationnelles. Ces fondations ont fait partager, appris, expérimenté et réinvesti. Cette vague de pionniers a tracé de nouveaux sentiers pour que d'autres puissent participer.

Avec des actifs combinés se chiffrant à près de 40 milliards de dollars, les 10 000 fondations de bienfaisance publiques et privées que compte le Canada pourraient être des investisseurs importants dans la création d'initiatives à caractère social, initiatives qui sont nécessaires au Canada. De plus en plus de fondations passent à l'action et consacrent entre 5 et 10 % de leurs avoirs à de tels investissements. Et le marché gagne en importance.

Les organismes de bienfaisance canadiens continuent d'avoir des besoins en matière de financement par emprunt et par le capital d'investissement pour financer leurs installations, financer l'acquisition d'équipements, investir dans du capital « immatériel », comme des plans commerciaux ou du développement de ressources humaines, et, en fin de compte, financer leur croissance. Cela est particulièrement vrai pour les petits organismes de bienfaisance. Des capitaux empruntés sont certes disponibles auprès d'établissements commerciaux, mais les petits organismes ayant des sources de revenu multiples et imprévisibles n'y ont pas accès facilement. Il existe un vide en ce qui concerne les dettes non garanties pour les fonds de roulement et les capitaux de croissance en montants plus petits. Les prêts et les investissements de fondations peuvent contribuer à combler ce vide en matière de financement qui touche les organismes de bienfaisance et les organisations sans but lucratif de petite et moyenne tailles. La contribution du gouvernement fédéral à cet égard sera grandement bénéfique pour plusieurs de ces organismes et organisations, et le coût fiscal pour le gouvernement ne sera pas important.

Pourquoi l'investissement à retombées sociales?

L'investissement à retombées sociales est un complément aux effets de l'octroi de dons lié à une mission. Grâce aux investissements à retombées sociales, les fondations peuvent viser des

retombées sociales et environnementales positives ainsi que des rendements financiers. Cette approche présente de nombreux avantages. Par exemple, les dons d'une fondation pourraient :

- Soutenir de petits entrepreneurs sociaux;
- Faire croître l'éventail d'infrastructures vertes, urbaines et sociales, comme les logements abordables, dont nos villes et nos collectivités ont besoin;
- Aider des organismes de bienfaisance qui ont besoin de capitaux et qui sont aux prises avec des problèmes de trésorerie;
- Appuyer le virage vers les énergies renouvelables;
- Apporter des capitaux liés à une mission dans le cadre de partenariats avec des gouvernements et le secteur privé;
- Orienter des capitaux pour combler des lacunes en matière de financement, comme le financement pour les nouveaux arrivants au Canada, les collectivités autochtones et les femmes;
- Travailler à plus grande échelle et à plus long terme.

Les fondations canadiennes investissent déjà pour produire des retombées sociales

Plusieurs fondations ont déjà commencé à faire des investissements liés à une mission dans des entreprises aux pratiques socialement responsables ou qui travaillent directement dans des domaines qui les intéressent, comme les soins de santé ou la gestion environnementale. Quelques-unes d'entre elles expérimentent des investissements liés à un programme, qui sont généralement des prêts accordés sans intermédiaire à des organismes de bienfaisance à des taux parfois inférieurs à ceux du marché. Par exemple, une fondation privée a accordé à un organisme de bienfaisance dans le domaine de l'éducation du financement pour un prêt hypothécaire de 10 millions de dollars à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché (avec report du remboursement des intérêts à la fin du terme de cinq ans) pour terminer la construction d'installations scolaires. Voici un autre exemple. Une fondation privée a accordé à un organisme de services sociaux un prêt pour lui permettre d'acheter un foyer de transition d'une valeur de départ de 200 000 \$; ce prêt est remboursable sans intérêt sur une période de 25 ans et est garanti par une mise en garde sur le titre de propriété. Ces prêts sont souvent accordés pour des investissements immobiliers et dans le logement parce qu'ils ont une valeur marchande.

Dans un autre exemple, la Lawson Foundation de London et de Toronto, qui a commencé par un objectif de 3 % pour ses actifs dans les investissements à retombées sociales, a construit un portefeuille d'investissements, dont une acquisition importante d'une obligation communautaire qui était offerte par Innovation Works London, en Ontario, et un espace de travail partagé pour divers organismes de bienfaisance et entreprises sociales.

De son côté, la Fondation communautaire d'Ottawa contribue au logement abordable dans des villes canadiennes avec une participation au capital d'un million de dollars dans New Market

Funds et un engagement égal pour le Fonds de progrès communautaire, qui accorde des prêts à des organismes sans but lucratif.

Comblent l'écart

Malgré ces activités et cet élan, il est clair que nous n'en sommes qu'aux débuts. La plupart des fondations canadiennes n'ont pas encore établi de cibles pour consacrer des capitaux à des investissements à retombées sociales. Il existe un intérêt refoulé pour des étapes pratiques et des conseils pour aider les fondations à se lancer. L'automne dernier, FPC et Fondations communautaires du Canada ont commandité la préparation d'un **guide en ligne sur l'investissement à retombées sociales** (<https://missioninvestors.org/resources/impact-investing-guidebook-foundations>) avec l'aide de Purpose Capital. Et plusieurs fondations tirent parti de cet outil pour passer à l'action.

Toutefois, plusieurs fondations n'ont pas l'expertise ni les ressources nécessaires pour accorder et gérer des prêts directement, et ce, même si elles veulent consacrer une partie de leurs capitaux à ce type d'activité. Ces fondations se heurtent à des obstacles en raison d'un manque de capacité interne pour procéder à des audits préalables pour des prêts ou des occasions d'investissement, de leur taille insuffisante pour respecter les seuils exigés pour certains investissements sociaux et de restrictions à leur capacité à accorder des prêts à des organisations non caritatives. Voilà pourquoi les fondations ont besoin de plus d'intermédiaires pour faciliter les mouvements de capitaux. Le Fonds de progrès communautaire est un exemple d'intermédiaire. Établi sous la forme d'une société en commandite simple à l'aide de fonds privés, cet organisme a été créé pour accorder des prêts et fournir des conseils financiers à des organismes de bienfaisance et à des organisations sans but lucratif. Le Fonds de progrès communautaire n'est cependant pas un organisme de bienfaisance enregistré, et les fondations ne peuvent donc pas le subventionner directement. Les organismes de réglementation fédéraux permettent maintenant aux fondations privées d'investir dans de telles structures en achetant un certain nombre de parts de sociétés en commandite simple. Mais des restrictions demeurent par rapport à la capacité des fondations privées de soutenir directement des organismes sans vocation de bienfaisance qui pourraient accroître les mouvements de capitaux vers le secteur.

Quels sont les obstacles réglementaires à la croissance?

En ce qui concerne les investissements à des fins caritatives, les lois fédérales et provinciales édictent que les organismes de bienfaisance doivent se limiter à des investissements prudents au rendement sûr (par exemple, un prêt hypothécaire garanti au taux du marché à une société d'habitation). L'Agence du revenu du Canada estime que les investissements réalisés par des fondations à des taux inférieurs à ceux du marché dans des organismes qui ne sont pas des donataires reconnus (par exemple, les organisations à but non lucratif) constituent des dons et sont de ce fait interdits.

Pour donner un exemple pertinent en rapport avec l'examen de l'ouverture de l'accès au capital, mentionnons qu'un fonds d'emprunt sans but lucratif constitué en personne morale ne

pourrait pas accéder au capital d'une fondation à un taux inférieur à celui du marché parce qu'il ne s'agit pas d'un donataire admissible. Cette règle a pour effet de limiter la création et la croissance d'intermédiaires financiers à but non lucratif. Ces intermédiaires ne peuvent pas s'enregistrer en tant qu'organismes de bienfaisance aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, alors que de tels intermédiaires qui fournissent des capitaux de risque philanthropiques à d'autres organismes de bienfaisance ont prospéré au Royaume-Uni grâce à la définition plus générale d'organisme de bienfaisance qui est maintenant en vigueur dans ce pays.

Pour créer un régime de réglementation qui aide les bailleurs de fonds d'organismes de bienfaisance qui souhaitent fournir une plus grande partie de leurs capitaux sous la forme de prêts et d'investissements dans des organismes de bienfaisance et des organisations sans but lucratif, il serait utile que l'ARC établisse un ensemble de lignes directrices claires concernant les **investissements liés à un programme** (prêts à des organismes de bienfaisance et à des organisations sans but lucratif ou investissements à retombées sociales à des taux inférieurs à ceux du marché par les fondations).

Ce type d'investissement lié à un programme n'est à peu près pas reconnu dans la réglementation, hormis une mention dans un document d'orientation de l'ARC sur le développement économique communautaire (CG-014) qui a été publié pour la première fois en 1999 et révisé en 2012. Bien que les révisions de 2012 aient été utiles en définissant les investissements liés à un programme et en précisant que les fondations peuvent faire de tels investissements dans des organisations à but non lucratif si les règles de l'ARC sont respectées, les lois ne sont toujours pas parfaitement claires, et leurs exigences relatives à la direction, au contrôle et à la production de rapports tendent à décourager les fondations, plus particulièrement les plus petites, d'avoir recours à ces mécanismes. Les lignes directrices sur les investissements liés à un programme pourraient être énoncées plus généralement pour 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. Les exigences relatives à la direction et au contrôle des fonds ainsi que les règles touchant la production de rapports devraient également être revues pour s'assurer qu'elles sont proportionnelles aux risques courus et aux capacités des petits bailleurs de fonds. À l'heure actuelle, ces règles sont beaucoup trop onéreuses et restrictives pour les organismes de bienfaisance et leurs mandataires. Si ces changements étaient apportés, FPC croit qu'un plus grand flux de fonds philanthropiques serait dirigé vers les organisations à vocation sociale, qui sont souvent celles qui peuvent contribuer le plus à l'innovation qui est grandement nécessaire et souhaitée pour le secteur social et communautaire au Canada.

Je vous remercie de votre attention.