



**Mémoire de Fondations philanthropiques Canada
À l'intention du Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance**

Le 17 septembre 2018

Propositions au comité spécial :

- a) Recommander que les ministres des Finances et du Revenu national entreprennent un examen complet du cadre réglementaire sur les organismes de bienfaisance dans la *Loi de l'impôt sur le revenu (LIR)* comme le recommande le Groupe de consultation sur les activités politiques des groupes de bienfaisance et le Groupe directeur sur la co-création de la stratégie d'innovation sociale et de finance sociale;**

- b) Recommander à l'Agence du revenu du Canada d'établir un ensemble de lignes directrices claires concernant les investissements liés à un programme (prêts à des organismes de bienfaisance et à des OSBL ou investissements à retombées sociales à des taux inférieurs à ceux du marché par les fondations).**

1. Introduction

Fondations philanthropiques Canada (FPC) est une association qui compte 135 organismes philanthropiques à l'échelle du Canada; elle regroupe des fondations publiques et privées et des programmes de dons d'entreprises. Sa mission consiste à favoriser la croissance de fondations efficaces et responsables et de la philanthropie organisée au Canada. En 2016, les organismes philanthropiques que nous représentons ont accordé **plus de 641 millions de dollars en subventions et plus de 382 millions de dollars en dépenses dans des programmes de bienfaisance** à des organisations et à des collectivités partout au Canada.

Les fondations de bienfaisance sont une importante source de financement annuel pour les organismes de bienfaisance. En 2016, elles ont accordé à ceux-ci quelque **5,7 milliards de dollars** en subventions, selon les chiffres de l'Agence du revenu du Canada (ARC). Le financement philanthropique est essentiel pour le travail de nombreux organismes de bienfaisance, même si dans la plupart des cas il ne représente pas un gros pourcentage de leur revenu annuel. Pour les grands organismes de bienfaisance, ce financement est parfois crucial pour investir dans de nouveaux projets ou de nouvelles recherches. Pour les petits organismes de bienfaisance qui œuvrent sur le terrain, il peut s'avérer indispensable pour embaucher du personnel, planifier l'avenir et, advenant le cas, augmenter leur impact. À notre avis, le gouvernement fédéral pourrait, grâce au cadre réglementaire, augmenter le flux de capitaux philanthropiques vers les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif (OSBL) au Canada et donner aux organismes de bienfaisance, y compris aux fondations bailleuses de fonds, la possibilité de contribuer plus efficacement à l'économie et aux collectivités du Canada.

2. Création d'un cadre réglementaire moderne pour le secteur de la bienfaisance

À quoi tient la prospérité d'un pays et de ses citoyens? Elle ne se limite pas à la situation de l'emploi et à la production de biens et de services. La prospérité de la collectivité repose aussi sur l'éducation et la formation, les services aux enfants et la qualité du filet social (logements abordables, accès aux services de santé, accès à des activités de loisir, etc.). Bon nombre de ces ressources sont fournies et gérées par le secteur de la bienfaisance et à but non lucratif. De nombreux organismes de ce secteur ont une expérience sur le terrain et une capacité stratégique qu'ils peuvent offrir aux décideurs publics pour rendre le travail du gouvernement plus avisé et efficace.

Qu'est-ce qui peut empêcher les organismes de bienfaisance de contribuer au bien-être de la population? L'existence d'un cadre réglementaire fédéral qui restreint inutilement le déploiement de capitaux et empêche la création de partenariats efficaces au sein du

secteur de la bienfaisance de même qu'entre ce dernier et les secteurs privé et public. Exigences de déclaration disproportionnées, règles contraignantes régissant les rapports financiers entre les organismes de bienfaisance et les organisations sans vocation de bienfaisance, règles visant à dissuader les organismes de bienfaisance de participer à la défense d'intérêts et à l'élaboration de meilleures politiques publiques, et règles floues sur la façon dont les fondations de bienfaisance peuvent fournir des fonds de placement aux organismes de bienfaisance, voilà un amalgame qui nuit à l'esprit d'innovation et à l'efficacité des organismes de bienfaisance et de leurs bailleurs de fonds ainsi qu'à la capacité de ceux-ci de contribuer à la société dans son ensemble. Nous aimerions voir une réglementation et des lois fédérales qui favorisent les partenariats productifs entre les organismes de bienfaisance, les entreprises et les gouvernements au lieu de les entraver.

Le gouvernement a reconnu ce besoin justifiable. En 2015, le premier ministre a demandé aux ministres des Finances et du Revenu national (ainsi qu'aux ministres de la Justice et de la Famille, des Enfants et du Développement social) de moderniser les règles qui régissent le secteur de la bienfaisance et des OSBL et de travailler à la « 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 ».

Le gouvernement fédéral a entrepris en 2016 des consultations auprès du secteur de la bienfaisance sur la question des activités politiques. Le Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance (le Groupe) composé de spécialistes ayant une vaste expérience et mis sur pied par la ministre du Revenu national a demandé en 2017 des changements au cadre fédéral régissant le secteur de la bienfaisance. FPC appuie chaudement les recommandations du groupe. Dans une récente décision, la cour supérieure de l'Ontario a fait référence à ces recommandations et a invalidé les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* portant sur les activités politiques. À la suite de cette décision, le gouvernement fédéral a déclaré en août qu'il apporterait des modifications législatives afin de mettre en œuvre à la recommandation 3 du rapport du Groupe qui consiste à « [m]odifier 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 leur élaboration, pourvu que ces activités soient secondaires à leurs fins de bienfaisance et qu'elles contribuent à leur avancement ».

Le Groupe a aussi recommandé au gouvernement de « [m]oderniser 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 [d']adopter une liste inclusive de fins de bienfaisance acceptables afin de refléter les enjeux et les approches sociaux et environnementaux actuels ».

Nous croyons qu'il est plus que temps de moderniser les règles qui s'appliquent aux organismes de bienfaisance enregistrés. Les articles de la LIR s'appliquant aux organismes de bienfaisance n'ont **jamais** été examinés rigoureusement et modernisés. Aujourd'hui, les organismes de bienfaisance et les OSBL collaborent de plus en plus avec le secteur privé et des entreprises à vocation sociale pour travailler au bien public. Le régime réglementaire sur les organismes de bienfaisance se concilie difficilement avec l'activité intersectorielle ou l'innovation sociale. Pour que les organismes de bienfaisance et les fondations puissent en faire plus pour les collectivités canadiennes, nous devons moderniser le régime des règles de la LIR qui s'applique à la réglementation des organismes de bienfaisance enregistrés.

Cet examen pourrait ouvrir la porte à un travail d'élaboration des politiques plus efficace, à des partenariats plus productifs entre les organismes de bienfaisance et les organismes sans vocation de bienfaisance et à un plus grand déploiement de capitaux philanthropiques dans le secteur de la bienfaisance. Le Groupe directeur sur la cocréation d'une stratégie d'innovation sociale et de finance sociale (dont l'un des membres était une tête acteur de FPC) a présenté son rapport au ministre Duclos à la fin d'août. Il a lui aussi abordé ces questions en recommandant « au gouvernement de faire la transition d'une approche de réglementation des organismes de bienfaisance enregistrés et des organismes sans but lucratif centrée sur la conformité à une approche habilitante et adaptative, afin que ces organismes puissent innover plus facilement. Cette nouvelle approche n'exigera rien de moins qu'un changement de paradigme, dans lequel le gouvernement voit dans les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif des partenaires en vue de l'atteinte d'objectifs communs et réalise que ces organismes engendrent une valeur supérieure au coût des avantages fiscaux qui [leur] sont accordés. Plutôt que de traiter les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif comme des concurrents du secteur privé, le gouvernement devrait considérer le secteur que composent ces organismes comme étant un écosystème d'intervenants qui, ensemble, créent une valeur sociale et économique pour les Canadiens ».

Le groupe directeur a aussi recommandé au gouvernement de « **[f]aire en sorte qu'il soit plus facile pour les organismes de bienfaisance enregistrés d'innover en collaboration avec des donateurs non reconnus, ce qui inclut les organismes sans but lucratif, les entreprises et les particuliers.** Il faudrait envisager de supprimer l'interdiction d'accorder des subventions à des donateurs non reconnus et clarifier l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre à l'Agence du revenu du Canada d'adopter un régime de responsabilité des dépenses, c'est-à-dire un mécanisme permettant de s'assurer que les ressources des organismes de bienfaisance sont utilisées conformément aux fins de ces derniers. Une telle modernisation des règles de régie et de contrôle applicables aux activités avec des donateurs non reconnus permettrait aux organismes de bienfaisance de travailler plus étroitement avec

les groupes de bénéficiaires et aussi d'établir des règles plus ouvertes concernant les investissements reliés aux programmes, ce qui a une incidence sur la capacité des organismes de bienfaisance d'investir dans une optique de rendement à la fois économique et social ».

FPC appuie sans réserve ces recommandations. Advenant leur mise en œuvre, les fondations de bienfaisance gagneraient grandement en souplesse et seraient beaucoup plus à même de déployer des capitaux pour appuyer pleinement des programmes et des projets novateurs partout au Canada.

3. Élargissement des possibilités de financement du secteur de la bienfaisance

Les organismes de bienfaisance et les OSBL ont besoin d'accéder à toutes les formes de capital, qu'il s'agisse de revenus gagnés, de prêts ou d'investissements, car les dons et les subventions ne peuvent pas répondre à tous leurs besoins en matière de financement. Normalement, les dons de bienfaisance ne servent pas à financer l'innovation sociale et l'activité entrepreneuriale dans le secteur à but non lucratif. Selon la LIR, *seuls* les donateurs – ou organismes de bienfaisance – reconnus sont admissibles aux subventions de bienfaisance, sans égard au fait que les fins de bienfaisance ou d'intérêt public d'un organisme de bienfaisance et d'un OSBL peuvent être semblables. En revanche, les actifs investis des fondations de bienfaisance peuvent être mis à la disposition d'entreprises et d'OSBL comme les entreprises sociales et les organismes de bienfaisance (p. ex. sous forme de prêts).

Les organismes de bienfaisance et les OSBL ont besoin de sources de financement plus diversifiées pour pouvoir contribuer davantage à la société. Nous croyons qu'il faudrait accorder plus de place à cet aspect dans les stratégies fédérales visant à accroître la productivité dans le secteur social et dans le secteur des entreprises. Le secteur de la philanthropie est soucieux de développer l'investissement à retombées sociales et le marché des capitaux d'emprunt pour les organismes de bienfaisance. Les fondations privées 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 [centre d'investissement à retombées sociales] en 2011, appuyé le travail du Conseil consultatif national du Groupe d'étude sur l'investissement à impact social du G8 en 2014 ainsi que celui du Groupe directeur sur la cocréation d'une stratégie d'innovation sociale et de finance sociale mis en place par le ministre Duclos. Ce groupe s'est penché sur les mécanismes permettant d'attirer des investisseurs et de favoriser la croissance d'intermédiaires servant de pont entre les investisseurs et le secteur de la bienfaisance et à but non lucratif. Comme nous l'avons dit, le groupe directeur a maintenant présenté son rapport au ministre ainsi que de nombreuses recommandations visant la modernisation et l'amélioration du cadre réglementaire afin de favoriser les activités de finance sociale.

La FPC veut promouvoir l'investissement à retombées sociales afin que les organismes de bienfaisance et les OSBL qui viennent en aide aux collectivités et aux travailleurs canadiens disposent de plus de ressources. Nous demandons au gouvernement fédéral de faire sa part en s'attaquant aux obstacles législatifs et stratégiques à l'investissement dans ce secteur.

Pour créer un régime de réglementation plus engageant pour les bailleurs de fonds disposés à fournir davantage de capitaux sous la forme de prêts ou d'investissements dans des organismes de bienfaisance et des OSBL, nous proposons au Comité de recommander que :

- l'ARC établisse un ensemble clair de lignes directrices concernant les **investissements dans les programmes** (prêts aux organismes de bienfaisance et aux OSBL ou investissements à retombées sociales à des taux inférieurs à ceux du marché par des fondations).

Ce type d'investissement dans les programmes 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 effectuées en 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 OSBL (et non seulement dans des organismes de bienfaisance) si les règles de l'ARC sont respectées, les règles 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 d'avoir recours à ces mécanismes, particulièrement les plus petites. Les lignes directrices sur les investissements liés à un programme pourraient être énoncées séparément, sans être intégrées dans un document portant sur le développement économique communautaire, ces investissements pourraient alors être établis comme outil pouvant servir à toute fin de bienfaisance reconnue ou, plus généralement, au bien public, que poursuit une fondation de bienfaisance enregistrée. À l'heure actuelle, ces règles sont beaucoup trop onéreuses et restrictives pour les organismes de bienfaisance et leurs mandataires.

Le secteur de la philanthropie souhaite travailler en partenariat avec le gouvernement fédéral pour moderniser le cadre réglementaire du secteur et développer sa capacité à contribuer au bien-être de la population canadienne et à créer une société plus juste et plus innovatrice. Ces propositions amélioreraient grandement la capacité d'action de la philanthropie dans les collectivités canadiennes.

Je vous remercie de votre attention.