



Mémoire à l'intention du Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans le cadre des consultations prébudgétaires 2014

À quelques modifications près, notre mémoire s'inspire directement du rapport du groupe consultatif national du Canada au groupe de travail sur l'investissement à impact social, lancé par le G8 en 2013 et à paraître sous peu. Le rapport, qui s'appuie sur les conclusions du groupe de travail canadien sur le financement social publiées en 2010, sortira le 15 septembre 2014. Le MaRS Centre for Impact Investing (MCII) est le secrétariat du groupe consultatif national du Canada.

Résumé

Le marché de l'investissement à impact social (ou financement social) au Canada est en pleine croissance, mais à un rythme modeste par rapport à son potentiel. En accélérant sa croissance, on pourrait favoriser l'innovation, aider les particuliers et les collectivités à obtenir d'importants résultats sociaux et économiques et rentabiliser les dépenses gouvernementales.

Les enjeux sociaux – comme le chômage des jeunes, l'itinérance et les maladies chroniques – appellent des innovations, faute de quoi ils pèseront de plus en plus sur le bien-être des collectivités du Canada, sur l'économie et sur les budgets gouvernementaux. Les gouvernements n'ont pas les moyens de régler ces problèmes à eux seuls, surtout dans le climat actuel de restrictions budgétaires. L'innovation dans le secteur social suppose des ressources, des idées et l'avis de toutes sortes de protagonistes locaux de la sphère publique, du secteur privé et du milieu du bénévolat.

L'investissement à impact social, qui vise à diriger le capital privé vers des projets et des entreprises dont l'objectif est de produire des résultats sociaux mesurables, a la capacité de favoriser l'innovation dans le secteur social. Il peut servir à développer et à tester de nouvelles idées susceptibles de résoudre efficacement certains problèmes sociaux et à améliorer les méthodes qui fonctionnent déjà.

Les entreprises visées fonctionnent déjà comme des entreprises sociales (entités sans but lucratif ou à but lucratif, coopératives ou hybrides) qui vendent des biens et/ou des services pour faire progresser une mission d'utilité publique.

Le leadership du gouvernement fédéral est absolument nécessaire au déverrouillage du capital d'investissement à impact social et au soutien des entreprises sociales. Des cadres stratégiques et des investissements bien

élaborés permettraient à d'autres protagonistes – notamment des organismes sans but lucratif et philanthropiques, des entrepreneurs, des gestionnaires de fonds, des établissements financiers et des intermédiaires – de donner lieu à des impacts sociaux et économiques positifs. Nous recommandons de prendre des mesures dans les domaines prioritaires suivants d'ici deux ans, dans le cadre d'une stratégie globale d'investissement à impact social :

- 1. Habilitier les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif aux activités d'entreprise sociale.**
- 2. Déverrouiller du capital de départ pour l'investissement à impact social.**
- 3. Créer un programme de contrepartie pour l'investissement à impact social et y associer les stimulants qui conviennent.**
- 4. Créer un fonds de capital axé sur les objectifs.**

Ces recommandations étayent les six thèmes retenus par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes pour les consultations prébudgétaires de cette année, notamment : soutenir les familles et aider les Canadiens vulnérables, accroître la compétitivité des entreprises canadiennes (dont font partie les entreprises sociales) et améliorer les régimes canadiens de taxation et de réglementation.

Les obstacles à l'entrepreneuriat social et à l'investissement à impact social dans le secteur sans but lucratif et de bienfaisance

Les règles applicables aux organismes sans but lucratif (OSBL) et aux organismes de bienfaisance ne sont plus adaptées aux tendances de l'entrepreneuriat social et de l'investissement à impact social, qui sont de plus en plus considérés comme des instruments permettant de relever les défis sociaux de façon efficace et efficiente.

Dans le prolongement de l'annonce faite au moment du budget de 2014 concernant une consultation sur les OSBL, le budget de 2015 devrait comporter l'engagement de réviser les règles applicables aux OSBL et aux organismes de bienfaisance compte tenu des avantages liés à l'entrepreneuriat social, à l'investissement à impact social et à l'innovation dans le secteur canadien sans but lucratif et à vocation de bienfaisance, notamment par l'application des mesures que nous recommandons. Nos recommandations portent sur la *Loi de l'impôt sur le revenu (LIR)* et sur les lignes directrices connexes.

1. Habilitier les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif aux activités d'entreprise sociale.

Les OSBL et les organismes de bienfaisance sont des fournisseurs importants de services sociaux au Canada. Ils ont aussi un impact économique important, puisqu'ils contribuent pour 35,6 milliards de dollars au produit intérieur brut, ou encore de 100,7 milliards en comptant les hôpitaux, les universités, les collèges (chiffres de 2007), une main-d'œuvre de deux millions de personnes, et plus de deux milliards d'heures de bénévolat.

Pour optimiser leur impact social et économique, beaucoup d'organismes de bienfaisance et d'OSBL adoptent une perspective entrepreneuriale, c'est-à-dire qu'ils s'engagent dans des activités productrices de recettes et de capitaux pour améliorer leur stabilité financière, élaborer et tester des idées novatrices et améliorer des services déjà fonctionnels. L'entrepreneuriat social est manifestement présent dans le secteur depuis de nombreuses années, mais la LIR et les lignes directrices connexes ne reconnaissent généralement pas la valeur de ces activités et peuvent parfois les entraver.

a) Permettre aux organismes de bienfaisance et à un sous-ensemble d'OSBL aux objectifs d'utilité publique manifestes de s'engager dans certaines activités commerciales exemptées du fisc et dans d'autres qui seraient assujetties au fisc.

Cela ouvrirait aux organismes de bienfaisance et aux OSBL d'autres possibilités de produire des recettes pour concrétiser leurs objectifs d'utilité publique tout en évitant la concurrence déloyale et le risque de dérive des missions.

b) Permettre aux organismes de bienfaisance de fournir un avantage privé au besoin pour réaliser un avantage public plus général en clarifiant les lignes directrices utiles.

Les organismes de bienfaisance doivent être établis dans le but de fournir un bienfait d'intérêt public. Les lignes directrices de l'Agence du revenu du Canada indiquent que les avantages privés doivent être mineurs et accessoires à la poursuite des objectifs de bienfaisance de l'organisme et précisent que les programmes avantageant des employeurs ou certaines personnes ne sont pas permis même s'ils permettent d'améliorer la concrétisation des objectifs sociaux.

Par exemple, les organismes de bienfaisance devraient être autorisés à soutenir les efforts de recrutement d'employeurs lorsque cela permet d'obtenir de meilleurs résultats pour les groupes défavorisés et de réduire le chômage.

2. Déverrouiller du capital de départ pour l'investissement à impact social.

Le potentiel des fondations comme leaders précoces du marché de l'investissement à impact social au Canada est important. Les fondations canadiennes gèrent collectivement environ 45,5 milliards de dollars. Elles sont tenues de consacrer 3,5 pour cent de leurs avoirs à des subventions chaque année (pour respecter leur quota annuel de déboursements), le reste est généralement investi dans le seul but d'optimiser leur rentabilité financière. L'investissement à impact social offre aux fondations la possibilité d'aligner au moins une partie de leur portefeuille d'investissement sur leurs objectifs de bienfaisance.

L'investissement à impact social ouvre toute une série de profils risque/rendement et peut être considéré comme faisant partie d'un portefeuille équilibré dans le cadre des politiques actuelles. Mais d'autres possibilités – échappant actuellement aux fondations – devraient être permises au moyen de modifications législatives ciblées.

a) Permettre aux organismes de bienfaisance d'investir dans des sociétés en commandite.

Les fondations privées n'ont pas le droit d'avoir des activités commerciales, et les autres organismes de bienfaisance sont invités à ne pas en avoir. Compte tenu de la définition juridique de la notion de partenariat, un organisme de bienfaisance qui investit dans une société en commandite est considéré comme ayant des activités commerciales, même s'il n'y joue aucun rôle actif et même si les investissements sont généralement destinés à produire des recettes passives.

L'interdiction d'investir dans des sociétés en commandite est problématique du point de vue du développement du marché de l'investissement à impact social, car les fonds d'investissement à impact social sont souvent structurés comme des sociétés en commandite. Cette structure sert également à investir dans les obligations à impact social.

b) Permettre aux organismes de bienfaisance de faire des investissements à des taux inférieurs au marché lorsque cela leur permet de concrétiser leurs objectifs de bienfaisance, et ce quelle que soit la forme de l'entreprise ou du projet.

À l'heure actuelle, le manque à gagner découlant d'un investissement qui aurait dû produire un rendement à un taux inférieur au marché est considéré comme une subvention de bienfaisance, ce qui n'est pas permis à moins que le bénéficiaire y ait droit.

Il faut reconnaître que beaucoup d'investissements à impact social sont prudents selon les normes financières traditionnelles, mais les investissements à impact social dont on n'attend aucun rendement ou dont on attend un rendement à un taux inférieur au marché se justifient parfois. Par exemple, des entreprises sociales peuvent aux premiers stades se débattre pour obtenir du capital-risque et elles peuvent être dans l'impossibilité d'offrir des rendements au taux du marché proportionnels aux risques. Par ailleurs, l'investissement échelonné, où des investisseurs prennent des risques plus élevés sans nécessairement de rapport avec les rendements escomptés, peut être nécessaire pour attirer plus de capital sans risque vers des projets valables. Ce genre d'investissement peut servir à compléter les subventions. Dans bien des cas, il produira aussi un rendement financier.

Par exemple, aux États-Unis, la Fondation de Bill et Melinda Gates a investi dans les toutes premières étapes de développement de médicaments, de vaccins et de technologies médicales, attirant parfois des capitaux d'investisseurs privés qui n'auraient pas pu être obtenus à partir d'une position de perte de premier niveau ou à l'aide de garanties. Ces investissements ont servi à accélérer l'élaboration de solutions novatrices à des problèmes de santé qui touchent de façon disproportionnée les populations des pays en développement, et ce dans l'axe même des objectifs de bienfaisance de la Fondation. Les fondations canadiennes devraient être incitées à jouer un rôle semblable dans la stimulation des investissements à impact social positif.

Les possibilités de catalyser l'investissement à impact social

Du plan d'action pour le capital de risque récemment mis en œuvre par le gouvernement fédéral au fonds d'investissement pour le développement économique communautaire de la Nouvelle-Écosse en passant par le programme d'investissement commun des gouvernements du Canada et du Québec dans la Fiducie du Chantier de l'économie sociale, les initiatives conçues pour attirer du capital supplémentaire à l'appui des priorités de la politique gouvernementale ne sont pas une nouveauté. Ces initiatives peuvent prendre la forme de capitaux de contrepartie, d'améliorations du crédit, de garanties ou de stimulants fiscaux.

Le financement axé sur les résultats est un autre instrument mis à la disposition des gouvernements. Les fournisseurs de services peuvent avoir accès à du capital d'investissement fondé sur l'engagement du gouvernement à payer si certains résultats sont obtenus, et les gouvernements peuvent mettre à l'essai ou élargir des services sans prendre de risques financiers.

Nous recommandons au gouvernement d'adopter ces instruments et de les inscrire dans le cadre d'une stratégie de développement du marché de l'investissement à impact social afin de garantir une vision claire et un plan

exhaustif à l'appui du développement de l'offre, de la demande et des éléments intermédiaires de ce marché.

Par exemple, il faut favoriser développement d'entreprises grâce à des mesures d'accélération et autres programmes du même genre pour créer une série d'entreprises et de projets à impact social prêts à recueillir des investissements. De la même façon, en aidant ces entreprises à être prêtes à passer des contrats, on compléterait utilement le fonds de capital axé sur les objectifs et on permettrait aux fournisseurs de services de développer leur capacité à conclure des ententes de financement axé sur les résultats.

3. Créer un programme de contrepartie pour l'investissement à impact social et y associer les stimulants qui conviennent.

Cela pourrait prendre la forme d'un fonds, alimenté par le gouvernement, qui permettrait de faire des investissements communs avec des investisseurs privés, soit directement dans les entreprises sociales admissibles, soit indirectement dans des fonds d'investissement à impact social ayant besoin d'un supplément de capital pour terminer une période de financement.

Un fonds offrirait l'envergure nécessaire pour attirer d'importants investisseurs institutionnels (comme les fonds de pension) et pourrait être créé au moyen d'investissements communs dans le cadre d'un partenariat avec ces investisseurs.

Quoi qu'il en soit, nous recommandons de recourir à des mesures incitatives pour attirer de nouveaux capitaux, par exemple sous la forme de crédits fiscaux ou de capital de premier risque.

4. Créer un fonds de capital axé sur les objectifs.

Un fonds spécial de capital axé sur les résultats permettrait de catalyser l'élaboration de modes de prestation des services axés sur les résultats. Le gouvernement pourrait préciser le maximum qu'il serait prêt à verser par résultats, comme cela se fait au Royaume-Uni, ce qui permettrait au marché de réagir en produisant des solutions novatrices.

Le financement axé sur les résultats peut prendre toutes sortes de formes, dont des contrats axés sur les résultats conclus entre gouvernements et fournisseurs de services, des obligations à impact social – où les investisseurs offrent un premier financement pour un service donné, généralement exécuté par un ou plusieurs organismes de bienfaisance ou sans but lucratif, à charge pour un investisseur s'intéressant aux résultats (généralement un gouvernement) de rembourser le principal, plus un rendement corrigé du risque si certains résultats sont obtenus. L'obligation à impact social est un modèle relativement nouveau de financement des services sociaux. L'expérience d'autres pays devrait en

éclairer l'application au Canada, tout comme le point de vue des fournisseurs de services, des investisseurs et des gouvernements ou d'autres bailleurs de fonds s'intéressant aux résultats, selon le cas.

Recommandations

- **Faciliter la préparation à recueillir des investissements et à conclure des contrats pour multiplier les possibilités d'investissement.**
- **Inscrire ces initiatives dans une stratégie de développement du marché de l'investissement à impact social au Canada, de concert avec les autres paliers de gouvernement.**
- **Faire participer des investisseurs à la conception de ces initiatives.**

Conclusion

L'investissement à impact social – comme le capital-risque des entreprises qui démarrent – peut représenter un financement très utile pour la mise à l'essai et la mise en œuvre de solutions novatrices à toutes sortes de problèmes sociaux. Il peut aussi constituer un moyen d'analyser les résultats, qui permettra de faire la preuve des méthodes qui donnent les meilleurs résultats.

À titre de chef de file sur le marché de l'investissement à impact social au Canada, le gouvernement fédéral pourrait en accélérer la croissance et stimuler l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives conçues pour améliorer les résultats sociaux et économiques au profit des particuliers et des collectivités.

Permettre aux organismes de bienfaisance d'avoir accès à l'investissement à impact social et à l'entrepreneuriat social et catalyser l'investissement à impact social au moyen de capitaux de contrepartie et de programmes de financement axé sur les résultats sont deux mesures à priorité immédiate qui devraient être incluses dans le budget 2015.

Le MaRS Centre for Impact Investing et les membres du groupe consultatif national du Canada sont disposés à fournir d'autres détails sur les conseils et l'appui qu'ils peuvent offrir au gouvernement fédéral pour faciliter la concrétisation de ces recommandations ou d'autres mesures connexes.

Tim Jackson
Directeur
tjackson@marsdd.com

Sarah Doyle
Conseillère principale en politiques
sdoyle@marsdd.com