



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **EXPLORATION DU POTENTIEL DE LA FINANCE SOCIALE AU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des ressources humaines, du développement  
des compétences, du développement social et  
de la condition des personnes handicapées**

**Le président  
Phil McColeman**

**JUIN 2015**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION**

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

# **EXPLORATION DU POTENTIEL DE LA FINANCE SOCIALE AU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des ressources humaines, du développement  
des compétences, du développement social et  
de la condition des personnes handicapées**

**Le président  
Phil McColeman**

**JUIN 2015**

**41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION**



# **COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES**

## **PRÉSIDENT**

Phil McColeman

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Jinny Jogindera Sims

Rodger Cuzner

## **MEMBRES**

Scott Armstrong

Ray Boughen

Brad Butt

Jim Eglinski

Sadia Groguhé

Colin Mayes

Marie-Claude Morin

## **AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

Niki Ashton

Leon Benoit

Tarik Brahmi

Jean Crowder

L'hon. Mark Eyking

Alain Giguère

Robert Goguen

Ted Hsu

Carol Hughes

Dave Van Kesteren

Alexandrine Latendresse

Costas Menegakis

Dany Morin

Ève Péclet

Mathieu Ravignat

Robert Sopuck

Philip Toone

Mike Wallace

**GREFFIER DU COMITÉ**

Jessica Kulka

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Service d'information et de recherche parlementaires**

Shauna Troniak, analyste

Caroline Quesnel, analyste

# **LE COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES**

a l'honneur de présenter son

## **DOUZIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié l'exploration du potentiel de la finance sociale au Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



# TABLE DES MATIÈRES

---

EXPLORATION DU POTENTIEL DE LA FINANCE SOCIALE AU CANADA .....	1
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE UN : LE MARCHÉ DE LA FINANCE SOCIALE AU CANADA.....	3
A. Qu'est-ce que la finance sociale?.....	3
B. Les outils et les modèles de la finance sociale .....	6
1. Obligations à impact social .....	7
2. Fonds d'investissement social .....	11
3. Soutien aux entreprises sociales .....	12
C. Rôle de la finance sociale au Canada .....	14
CHAPITRE DEUX : LE CADRE DE RÉGLEMENTATION DE LA FINANCE SOCIALE.....	21
A. Activité commerciale complémentaire .....	22
B. Investissement dans les sociétés de personnes en commandite .....	24
C. Investissements liés à un programme .....	25
D. Réalisation de profits.....	26
CHAPITRE TROIS : MESURER LES EFFETS DE LA FINANCE SOCIALE .....	29
A. Amélioration des résultats sociaux .....	29
B. Élaborer des mesures appropriées.....	32
CHAPITRE QUATRE : RENFORCER LES CONNAISSANCES ET LES CAPACITÉS.....	37
CHAPITRE CINQ : DÉVELOPPER LE MARCHÉ DE LA FINANCE SOCIALE.....	41
A. Financement et mesures fiscales .....	41
B. Approvisionnement social.....	44
C. Mesures non financières permettant d'appuyer le marché de la finance sociale.....	46
1. Responsabilité des investisseurs.....	46
2. Communication d'information .....	47
CONCLUSION .....	49
RECOMMANDATIONS.....	51
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	53
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES .....	59

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	61
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA .....	63
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA .....	73

# EXPLORATION DU POTENTIEL DE LA FINANCE SOCIALE AU CANADA

## INTRODUCTION

---

Le 5 février 2015, le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (le Comité) s'est engagé par motion à « étudie[r] la possibilité que la finance sociale trouve de nouvelles sources de capitaux pour améliorer la situation sociale et économique des Canadiens [...] »<sup>1</sup>. Le Comité a tenu 14 réunions à ce sujet du 17 février au 26 mai 2015, il a entendu 51 témoins dont les représentants de trois ministères fédéraux, et il présente maintenant son rapport final, intitulé *Exploration du potentiel de la finance sociale au Canada*.

Le Comité a observé que les gouvernements partout dans le monde utilisent de plus en plus les instruments de la finance sociale, et que la tendance, au Canada et à l'étranger, est à l'engagement croissant des actionnaires et des capitaux dans ce marché. Comme on le signale dans le budget fédéral de 2015, la finance sociale peut contribuer à la mise au point de solutions authentiquement nouvelles et novatrices vis-à-vis d'enjeux sociaux des plus complexes. Le Comité, conscient de l'intérêt et de l'engagement grandissants que suscite ce domaine, a entrepris cette étude dans l'espoir de contribuer à notre compréhension des avantages potentiels et des limites de la finance sociale au Canada.

La finance sociale est un secteur qui englobe une gamme importante d'outils et de modèles. Le présent rapport commence par une discussion générale de la finance sociale; on y relève les différentes initiatives existant sur ce marché, telles qu'elles ont été présentées par les témoins, afin de clarifier les concepts et les questions de base qui caractérisent la réalité actuelle et l'avenir potentiel de la finance sociale au Canada.

Le Comité a entendu une vaste gamme de témoignages sur les mesures pratiques à prendre pour améliorer les cadres juridiques et politiques régissant la finance sociale. Plus particulièrement, les témoins ont parlé de la réglementation actuelle, des outils à adopter pour vérifier si les initiatives de finance sociale sont efficaces, du renforcement des capacités et de la formation des intervenants dans ce nouveau marché, et des autres mesures financières ou non financières que le gouvernement fédéral pourrait prendre pour appuyer la finance sociale au Canada. Dans les dernières parties du rapport, le Comité fait le point sur ces discussions et formule des recommandations.

---

1 Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées [HUMA], Procès-verbal, 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 5 février 2015.



# CHAPITRE UN : LE MARCHÉ DE LA FINANCE SOCIALE AU CANADA

---

## A. Qu'est-ce que la finance sociale?

Brièvement, on dit de la finance sociale qu'il s'agit de « l'utilisation de capitaux privés dans les marchés financiers pour le bien de la société<sup>2</sup> ». Le Comité s'est fait dire que les expressions « finance sociale » et « investissement à impact » sont souvent utilisées de façon interchangeable pour désigner un type d'investissement qui vise à obtenir un rendement à la fois financier et social. Vue sous un autre angle, la notion de « finance sociale » peut décrire une approche qui consiste à mobiliser des capitaux remboursables afin d'obtenir un impact social constructif.

Des représentants d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) ont décrit la notion de finance sociale en ces termes :

En termes simples, la finance sociale consiste à utiliser l'argent de façon à générer des retombées à la fois sociales et financières. C'est une approche qui mobilise de multiples sources de capitaux pour générer des résultats sociaux mesurables et positifs ainsi qu'un dividende économique.

La finance sociale permet de faire des investissements supplémentaires et d'accroître les fonds dont l'on dispose pour élaborer, offrir et mettre à niveau des approches éprouvées visant à régler les questions socioéconomiques dans nos collectivités. Elle englobe de nouvelles approches à l'égard de l'investissement. Souvent appelée « investissement d'impact », la « finance sociale » peut être remplacée par « investissement social »<sup>3</sup>.

Bien qu'elle ne soit pas une idée nouvelle, la finance sociale a gagné en popularité ces dernières années. En effet, on la voit de plus en plus, à l'échelle mondiale, comme une façon d'appuyer l'économie sociale et les organisations du secteur social, et de trouver de nouvelles solutions à des problèmes de société complexes. Le Comité s'est fait dire que le Royaume-Uni est à la tête de ce renouveau d'intérêt international : il développe son secteur de la finance sociale depuis 15 ans, et a profité de son mandat récent à la présidence du G-8 pour établir un groupe de travail sur l'investissement à impact<sup>4</sup>. Sous l'égide de ce groupe de travail, les pays membres du G-8, dont le Canada, ont créé des conseils consultatifs nationaux, qu'ils ont chargé de faire rapport des priorités de leur

---

2 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1530 (Sandra Odendahl, directrice du Développement durable et de la finance sociale, Banque Royale du Canada).

3 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 février 2015, 1530 (Siobhan Harty, directrice générale, Direction de la politique sociale, Division de la politique stratégique et recherche, EDSC).

4 Voir : G-8 Social Impact Investment Task Force, [Impact Investment: The Invisible Heart of Markets](#), 15 septembre 2014.

pays. Le rapport final du Comité consultatif national du Canada au groupe de travail sur l'investissement social est paru en septembre 2014<sup>5</sup>.

Comme l'a dit Kieron Boyle, du gouvernement du Royaume-Uni, la finance sociale se doit d'être un concept assez large, vu la diversité des intervenants et des perspectives :

Les définitions font toute la différence ici. Dans l'ensemble du Royaume-Uni, il semble y avoir deux grandes définitions de ce qu'on entend par finance sociale. La première, ce sont les capitaux remboursables qui permettent aux organisations sociales de produire un impact plus fort. Cela, c'est surtout du point de vue de l'organisation bénéficiaire de l'investissement. Il existe une définition plus large que nous avons utilisée au sein du groupe de travail du G8 et qui englobe l'investissement social visant expressément à obtenir des rendements financiers et des résultats sociaux et à les mesurer.

Je pense que les deux sont valables. Elles donnent une idée de la portée de cet enjeu. Tout dépend du point de vue que vous adoptez<sup>6</sup>.

Jeffrey Cyr de l'Association nationale des centres d'amitié a abordé un thème soulevé à plusieurs reprises par les témoins, soit celui que la finance sociale peut également être, au Canada, un outil de politique sociale qui encourage l'innovation et qui complète, améliore ou élargit la portée des programmes en place afin de produire de plus grands effets sociaux plutôt que d'en venir à les remplacer. De nombreux témoins, y compris M. Cyr, ont présenté la finance sociale comme un outil permettant d'aborder sous un nouvel angle et de manière novatrice certains enjeux sociaux précis et complexes.

Passons tout de suite à la finance sociale, qui, selon moi, fait partie d'une série de mécanismes et de structures nécessaires pour faciliter l'innovation sociale. Évidemment, l'innovation sociale est au cœur même de l'enclenchement et de la création du changement systémique.

En ce qui nous concerne, une chose est claire. On ne pourra pas résoudre les problèmes complexes qui nous entourent, notamment ceux auxquels se heurtent les Autochtones vivant en zones urbaines, par les moyens traditionnels. Je vous dirai franchement que les systèmes actuels n'ont pas été conçus pour régler les problèmes actuels [...]

L'innovation et la finance sociale sont des outils extraordinaires pour s'appuyer sur des relations stratégiques afin de créer ou, plus important encore, d'intensifier et de diversifier des initiatives en cours pour en accroître l'efficacité.<sup>7</sup>

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont abordé la finance sociale de divers points de vue et, comme on l'expliquera plus loin, ils ont mis en lumière divers outils et modèles d'entreprise qui se regroupent sous cette notion générale. Toutefois, le Comité s'est fait dire que les modèles de finance sociale ont en commun une caractéristique clé qui s'écarte des modèles de financement classiques : alors que les subventions et les

---

5 Pour lire le rapport du Comité consultatif national du Canada au groupe de travail sur l'investissement social, voir [La mobilisation de capitaux privés pour le bien collectif : Priorités pour le Canada](#), septembre 2014.

6 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1530 (Kieron Boyle, chef, Investissement social et finance, gouvernement du Royaume-Uni).

7 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 mars 2015, 1530 (Jeffrey Cyr, directeur général, Association nationale des centres d'amitié).

dons apportent des fonds ponctuels, la finance sociale vise à réaliser quelque chose « de plus durable, de plus permanent<sup>8</sup> ».

On a expliqué au Comité que le marché de la finance sociale, comme tout marché financier, combine demande (de capitaux, nécessaires au financement des initiatives), offre (les capitaux à investir) et intermédiaires (pour mettre en contact les demandeurs et les offreurs). Comme Siobhan Harty, d'EDSC, l'a expliqué :

À l'instar d'autres marchés financiers, le marché de la finance sociale compte trois grandes composantes. Il y a l'offre, qui fournit le capital. Un certain nombre de joueurs sont actifs dans ce secteur, comme les fondations, les institutions financières et les investisseurs privés, pour n'en nommer que quelques-uns. Il y a la demande, qui vient d'une gamme d'organismes à but lucratif et sans but lucratif, notamment des organismes de bienfaisance, des organismes sans but lucratif, des entreprises sociales, des coopératives et des entreprises à mission sociale. Entre les deux se trouvent les intermédiaires, les agents qui essaient de rapprocher les deux côtés du marché: l'offre et la demande. Ces intermédiaires s'efforcent de faciliter les marchés en offrant de l'expertise pour le développement de l'offre et de la demande et pour permettre la croissance efficiente du marché global<sup>9</sup>.

On a dit au Comité que l'intérêt pour la finance sociale se vérifie du côté de l'offre autant que de la demande. Ainsi, du côté de l'offre (gouvernements, fondations, établissements financiers), les investisseurs sont de plus en plus intéressés à obtenir non seulement un rendement financier mais aussi des impacts sociaux positifs. Comme l'a dit M<sup>me</sup> Harty, d'EDSC :

Nous voyons une mentalité différente, si je peux me permettre ce terme dans un contexte financier, c'est-à-dire des gens qui veulent investir et pas seulement toucher un profit. Des investisseurs recherchant un impact social ou voulant appuyer l'entreprise sociale, qui ont des attentes différentes par rapport au marché et aux politiques, car ils se demandent comment ils peuvent se servir de leur argent pour faire du bien<sup>10</sup>.

Du point de vue de la demande (organismes de bienfaisance, organisations sans but lucratif, entreprises sociales), on cherche de nouvelles approches pour combattre des problèmes sociaux et économiques qui ont résisté aux approches traditionnelles de financement. Carole Gagnon, de Centraide Ottawa, a parlé comme suit de cette dynamique :

Les modes de financement traditionnels des interventions sociales vivent une grande transformation. Bon nombre de facteurs continueront à exercer des pressions sur le financement gouvernemental des services sociaux.

[...]

Il est certain que nous considérons la question de l'investissement de capitaux privés comme une occasion pour avoir de nouvelles conversations avec nos donateurs de longue date, car nous parlons déjà d'investissement avec bon nombre d'entre eux.

---

8 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 février 2015, 1630 (Siobhan Harty).

9 *Ibid.*, 1530.

10 *Ibid.*, 1630.

Le potentiel d'attirer de nouveaux intervenants dans le cadre de nos travaux est là, et requerra une plus grande mobilisation au sein de tous les secteurs<sup>11</sup>.

Plusieurs intermédiaires du marché canadien de la finance sociale sont venus témoigner, dont des organismes qui travaillent avec les investisseurs et aident à générer des capitaux pour la finance sociale, renforcent la capacité des demandeurs de participer au marché, et produisent des recherches et des données pour la mesure et l'évaluation des initiatives de finance sociale. Tim Jackson, de MaRS Discovery District, un organisme de bienfaisance enregistré qui promeut la finance sociale du côté à la fois de la demande et de l'offre, a décrit comment cette approche peut infuser de nouveaux fonds à la lutte contre les grands problèmes sociaux :

Pour résumer la chose simplement, les défis auxquels notre société fait face nécessitent une nouvelle façon de faire. Vous, les parlementaires, devez composer avec les contraintes budgétaires, surtout dans des domaines comme la santé et les services sociaux. Vous reconnaîtrez sans doute que la façon novatrice du Canada d'aborder l'entrepreneuriat, les affaires et l'innovation doit aussi s'appliquer aux grands enjeux sociaux, comme l'itinérance et la réduction de la pauvreté. Nous croyons qu'il faut innover à ce chapitre, ce pourquoi nous avons besoin d'un financement qui n'est pas offert en ce moment dans cet espace<sup>12</sup>.

S'ils étaient généralement d'accord pour dire qu'il faut recourir à de nouveaux types de partenariats et de sources de financement pour s'attaquer aux problèmes socioéconomiques les plus tenaces, les témoins n'ont pas tous proposé que les initiatives de finance sociale prennent la même forme. La prochaine section du présent chapitre expose les principaux instruments de finance sociale proposés par les témoins et fait le point, à partir des discussions, sur le rôle potentiel de la finance sociale dans le secteur des services sociaux du Canada.

## **B. Les outils et les modèles de la finance sociale**

Comme la finance sociale a pour but global d'améliorer les résultats sociaux, elle se distingue des modèles traditionnels de financement des programmes sociaux (qui se concentrent sur les résultats à court terme) ainsi que des investissements conventionnels (qui visent le profit optimal). Les capitaux privés peuvent servir de plusieurs façons à poursuivre l'objectif d'améliorer les résultats sociaux. Dans la présente section, on discute des trois principaux outils/modèles de finance sociale mentionnés par les témoins : les obligations à impact social (OIS), les fonds d'investissement social et les entreprises sociales.

---

11 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 mars 2015, 1540 (Carole Gagnon, vice-présidente, Services communautaires, Centraide Ottawa).

12 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1530 (Tim Jackson, vice-président exécutif, MaRS Discovery District).

## 1. Obligations à impact social

La finance sociale peut prendre la forme de « financement axé sur les résultats » ou de « paiement en fonction du rendement » : selon ce système, les fonds ne sont versés qu'à la condition que certains résultats sociaux mesurables soient atteints. Pour concrétiser ce modèle, on peut notamment utiliser les « obligations à impact social » (OIS), qu'EDSC définit comme suit :

Instrument de financement de projets qui prévoit le versement d'un montant d'argent préétabli si les résultats en matière de rendement sont atteints. Les OIS combinent la rémunération au rendement à une approche fondée sur l'investissement : les investisseurs du secteur privé fournissent le capital initial pour financer des interventions et peuvent s'attendre à récupérer leurs principaux investissements ainsi qu'un rendement financier si les résultats sont atteints<sup>13</sup>.

Bien que leur structure précise puisse varier, les OIS sont en général des contrats dans le cadre desquels l'investisseur accepte de financer sur plusieurs années la prestation d'un programme par un fournisseur de services, tandis que le gouvernement s'engage à rembourser le capital de l'investisseur, plus une somme convenue, si le programme atteint les résultats sociaux voulus. Comme l'a expliqué Meghan Joy, de l'Université Ryerson :

En gros, tout commence par le gouvernement qui cible un domaine de la politique sociale dans lequel il aimerait payer pour obtenir des résultats [...] Une fois le domaine ciblé, le gouvernement négocie un contrat avec un organisme intermédiaire qui gère le projet d'OIS et constitue le titre obligataire. L'intermédiaire dresse la liste des résultats souhaités, des coûts du projet et des économies réalisées et établit le taux de rendement pour les investisseurs en fonction de l'atteinte des résultats convenus. Il émet ensuite les obligations aux investisseurs privés, qui fournissent le capital initial ou le capital immédiat pour le projet. Voilà où l'outil de finance sociale, l'investissement à impact social, entre en jeu<sup>14</sup>.

On a fait valoir au Comité que les OIS peuvent être utiles au financement et à l'exécution des programmes sociaux : elles permettent de réaliser des économies, motivent le secteur privé à innover et déplacent vers ce dernier les risques du financement de l'innovation sociale. Cependant, comme on le verra ci-dessous, plusieurs témoins se sont montrés critiques envers les OIS et ont mis en doute leur capacité d'améliorer les modèles de financement et de prestation actuels.

Lars Boggild, de Finance for Good, a dit au Comité qu'il existe actuellement 44 OIS en activité dans le monde<sup>15</sup>. La première OIS a été lancée en 2010, à Peterborough, au Royaume-Uni. Elle visait le financement d'un projet de réduction du taux de récidivisme chez les contrevenants de sexe masculin condamnés à de courtes peines de prison. Ce projet, qui devait à l'origine s'étendre sur sept ans, a en fait été annulé à mi-chemin, le

---

13 Emploi et Développement social Canada, [Exploiter le pouvoir de la finance sociale](#), Ottawa, mai 2013.

14 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 23 avril 2015, 1640 (Meghan Joy, candidate au doctorat en philosophie, Université Ryerson).

15 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mai 2015, 1535 (Lars Boggild, vice-président, Est du Canada, Finance for Good).

système correctionnel ayant réorienté les services de réinsertion sociale.<sup>16</sup> C'est donc dire que les résultats complets de cette OIS n'ont jamais pu être évalués. Comme l'a dit John Loxley, de la University of Manitoba, « l'expérience en entier a pris fin bien trop tôt pour qu'on puisse appeler cela une réussite<sup>17</sup> ».

Kieron Boyle a indiqué que le Royaume-Uni avait lancé 31 OIS dans cinq domaines : « la santé, la récidive, le chômage des jeunes, les enfants à risque et [...] l'adoption ». M. Boyle a dit au Comité que les résultats définitifs de ces projets ne sont pas encore connus et que, même s'ils devaient s'avérer positifs, il resterait encore à déterminer, à ce stade initial, si leur succès doit être entièrement attribué au modèle de l'OIS :

D'après tous les premiers signes, les obligations à impact social donnent de meilleurs résultats que ce qui se serait passé autrement. Nous ne savons pas encore si les résultats seraient les mêmes au cas où le modèle serait reproduit à plus grande échelle ou s'il s'agit d'une sorte d'effet de halo en raison de toute l'attention et de l'intérêt que cela suscite<sup>18</sup>.

On a informé le Comité que, au Canada, la première OIS a été lancée en Saskatchewan l'année dernière. Elle visait la construction d'un foyer abordable et sécuritaire pour les mères et leurs jeunes enfants. Donald Meikle, du Saskatoon Downtown Youth Centre (centre chargé de l'exécution du projet), a expliqué pourquoi son organisme s'est tourné vers les OIS :

Les possibilités qui s'offraient à nous pour le financement de ce foyer étaient d'attendre jusqu'à un an et demi pour entrer dans le cycle de financement, sans aucune promesse encore là, d'essayer d'obtenir l'argent nécessaire auprès d'un organisme qui doit déjà trouver environ 100 000 \$ chaque année pour que nous puissions garder nos portes ouvertes ou d'utiliser une façon nouvelle et novatrice de trouver du financement qu'on appelle l'obligation à impact social et qui fonde le financement sur les résultats<sup>19</sup>.

Dale McFee, sous-ministre des services correctionnels du gouvernement de la Saskatchewan, a dit au Comité que la valeur de cette OIS était estimée à 1 million de dollars – montant relativement modeste – et qu'aucun intermédiaire n'avait été employé<sup>20</sup>. Au nombre des investisseurs, on compte une société de développement du logement et une coopérative de crédit<sup>21</sup>.

---

16 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 23 avril 2015, 1645 (John Shields, professeur, Université Ryerson, Département de politique et d'administration publique).

17 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1540 (John Loxley, professeur, Département de science économique, University of Manitoba).

18 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1625 (Kieron Boyle).

19 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1550 (Donald Meikle, directeur exécutif, Saskatoon Downtown Youth Centre Inc.).

20 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1605 (Dale McFee, sous-ministre, Services correctionnels et de police, ministère de la Justice, gouvernement de la Saskatchewan).

21 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1555 (Donald Meikle).

Le Comité a été avisé qu'EDSC est impliqué dans un projet pilote qui incorpore certains éléments du modèle d'OIS à l'égard d'interventions en matière d'alphabétisme et de compétences essentielles. M<sup>me</sup> Harty a expliqué que le projet pilote :

... durera environ 18 mois. Il vise deux populations: des Canadiens qui travaillent et des Canadiens au chômage. Dans les deux cas, on fait des interventions pour accroître leur alphabétisme et leurs compétences essentielles en vue de faire en sorte qu'ils participent davantage au marché du travail. On est en train de mettre la dernière main aux partenariats et aux négociations qui s'y rapportent<sup>22</sup>.

Jean-Pierre Voyer, de la Société de recherche sociale appliquée (cabinet chargé de l'évaluation indépendante du projet), a fait remarquer qu'un aspect du projet pilote consiste à inscrire des Canadiens au chômage à un programme de formation en compétences essentielles qui « constitue une mise à l'essai de ce qui serait considéré comme étant un vrai modèle d'obligation à impact social, dans le cadre duquel des investisseurs privés récupéreront leur investissement de départ plus un rendement pouvant aller jusqu'à 15 %, si la formation est couronnée de succès ». L'autre volet du projet pilote vise plutôt le développement des compétences d'individus ayant déjà un emploi. Les employeurs du secteur privé se verront rembourser jusqu'à 50% des coûts de la formation, si celle-ci permet d'obtenir les résultats visés. M. Voyer a également expliqué que cet aspect du projet pilote « s'écarte de l'OIS habituelle, puisque l'investisseur est motivé non pas par le rendement du capital investi en tant que tel, mais plutôt par la possibilité d'un rendement économique découlant de l'amélioration de la formation et de la productivité de son effectif ainsi que par le remboursement des dépenses de formation<sup>23</sup> ».

Les gouvernements ont donc commencé à expérimenter les OIS au Canada, mais le potentiel réel de ce modèle, au pays ou ailleurs dans le monde, n'est encore confirmé par aucune évaluation. Des témoins qui ont participé à la création d'OIS ont dit au Comité qu'ils seraient intéressés à contribuer à l'utilisation de ces instruments au Canada<sup>24</sup>. Cependant, comme on le lira ci-dessous, d'autres intervenants ont au contraire critiqué les OIS et recommandé au gouvernement fédéral de les employer avec prudence, voire de les éviter. Ces témoins, à la lumière des données actuelles et de l'expérience des autres pays, se sont montrés sceptiques sur la viabilité des OIS comme instruments de financement des programmes sociaux au Canada.

Premièrement, certains ont fait valoir que les OIS n'allaient probablement pas accroître l'efficacité des programmes ni réduire les coûts du gouvernement, mais simplement imposer à l'État de nouvelles charges financières et administratives (p. ex. les coûts indirects à court terme du développement de l'expertise interne en finance sociale, l'embauche nécessaire d'avocats, de comptables et d'évaluateurs, etc.). Barret Weber, du

---

22 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 mai 2015, 1610 (Siobhan Harty).

23 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1630 (Jean-Pierre Voyer, président et chef de la direction, Société de recherche sociale appliquée).

24 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1615 (Tim Jackson), et HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1655 (Adam Spence, fondateur et président-directeur général, SVX).

Parkland Institute, a dit des obligations à impact social qu'elles sont des arrangements « fastidieux, coûteux, [qui] exigent beaucoup de capital de départ et dont les résultats sont fondés sur les suppositions, au mieux<sup>25</sup> ».

D'autres intervenants, dont Andrew McNeill, du Syndicat national des employés et employées généraux du secteur public, ont rappelé que les taux de rendement oscillent d'un contrat à l'autre, et que les OIS représentent parfois un coût important pour le gouvernement :

[...] les obligations à impact social sont un moyen coûteux d'emprunter. Par exemple, on s'attend à ce que le taux de rendement annuel de la première émission d'obligations à impact social, à Peterborough, en Angleterre, qui vise à réduire le récidivisme, oscillera entre 7,5 % et 13 %. D'après une enquête menée par le MaRS Centre for Impact Investing et Deloitte Canada, les attentes des investisseurs éventuels dans les obligations à impact social ici au Canada sont du même ordre. Par contraste, le gouvernement fédéral a payé en moyenne 2,37 % ses emprunts en 2013-2014, soit à peu près le tiers du rendement minimal que les investisseurs de Peterborough devraient obtenir<sup>26</sup>.

Deuxièmement, on a fait valoir que, puisque les investisseurs courent des risques financiers si le programme ne donne pas les résultats prescrits par le gouvernement, ils risquent de « trier sur le volet » ou « d'écrémer » leur clientèle, autrement dit de privilégier les programmes qui ont fait leurs preuves et les populations qui, moins vulnérables, sont les plus susceptibles de produire de bons résultats<sup>27</sup>. David Juppe, du Department of Legislative Services du Maryland, a averti que les OIS ciblant des populations vulnérables ou des programmes novateurs coûteront plus cher, étant donné que « les investisseurs vont exiger un rendement plus élevé, puisque le risque est plus grand<sup>28</sup> ».

Troisièmement, l'évaluation des programmes financés par OIS n'est pas des plus faciles. John Shields, de l'Université Ryerson, a expliqué que, pour que les résultats soient fondés sur des données probantes, il faudrait recourir à des méthodes rigoureuses de jumelage entre des participants choisis de façon aléatoire et un groupe témoin issu de la population générale. Le témoin a ajouté que, s'il est vrai que l'évaluation préliminaire de l'OIS de Peterborough a révélé de bons résultats, « l'échantillon n'était pas aléatoire; il s'agissait, en fait, de volontaires. L'échantillon ayant été faussé, on s'attendrait à des résultats positifs substantiels<sup>29</sup> ». Toutefois, il est préférable de laisser les intermédiaires régler les questions de la mesure des résultats et de la collecte de données pertinentes puisqu'elles sont hors de la portée du gouvernement.

---

25 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1640 (Barret Weber, directeur de la recherche, Parkland Institute).

26 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1530 (Andrew McNeill, représentant national, Syndicat national des employés et employées généraux du secteur public). Voir aussi HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1540 (Margot Young, chercheuse en chef, Syndicat canadien de la fonction publique).

27 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1540 (Margot Young).

28 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1545 (David Juppe, directeur supérieur du budget d'exploitation, Department of Legislative Services du Maryland).

29 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 23 avril 2015, 1645 (John Shields).

Outre ces critiques visant plutôt la forme, des témoins ont aussi reproché au modèle sa complexité<sup>30</sup> et exprimé la crainte que les OIS ne monopolisent l'attention du gouvernement fédéral au détriment d'autres formes de finance sociale<sup>31</sup>.

## 2. Fonds d'investissement social

De nombreux témoins ont également parlé des fonds d'investissement social, type d'outil de la finance sociale qui regroupe des capitaux de diverses sources et les met à la disposition des acteurs qui se situent du côté de la demande, comme les organisations de prestation de services et les entreprises sociales. Le Comité a appris que ces fonds offrent un accès à des capitaux pour les organisations qui pourraient autrement ne pas être en mesure d'obtenir des prêts traditionnels.

Tout en étant liés de façon générale à l'objectif de résultats sociaux améliorés, les fonds d'investissement social se distinguent des OIS parce que les fonds consacrés à ces initiatives ne sont pas conditionnels à l'obtention vérifiée de résultats. Cet outil ressemble davantage aux instruments plus classiques de financement par emprunt ou par actions, mais il accorde plus d'importance aux fins sociales et moins à l'obtention d'un rendement au taux du marché. Par exemple, Andy Broderick, de la Vancity Credit Union, a parlé du programme Resilient Capital, un partenariat avec la Vancouver Foundation qui a permis de verser, sous forme de prêts à des organismes à visées sociales, quelque 15 millions de dollars recueillis auprès de diverses sources publiques et privées. Le témoin a précisé que :

Resilient fait partie d'un certain nombre de fonds répartis aux quatre coins du pays – ils ne sont pas très nombreux, sans doute huit ou dix – qui cherchent à fournir des capitaux à des entreprises sociales, des entreprises sans but lucratif qui cherchent à améliorer l'environnement. Elles peuvent être à but lucratif à la condition qu'elles aient une mission [...] Au Canada, cela représente un marché d'environ 500 millions de dollars, probablement un peu moins. Dans le monde économique occidental, le chiffre atteint environ 50 milliards de dollars et grossit énormément<sup>32</sup>.

Le Comité s'est fait dire que le Chantier de l'économie sociale, au Québec est un fond d'investissement social créé pour soutenir les entreprises de l'économie sociale<sup>33</sup>. Ce fonds peut offrir des prêts d'un maximum de 3,5 millions de dollars et ses capitaux proviennent en partie du gouvernement fédéral et en partie de contributions de fonds de travailleurs<sup>34</sup>.

---

30 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1545 (Andy Broderick, vice-président, Investissement communautaire, Vancity Community Investment et Resilient Capital).

31 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1645 (Michael Toye, directeur général, Réseau canadien de développement économique communautaire).

32 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1630 (Andy Broderick).

33 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1655 (Jacques Charest, président de CAP Finance, Le Réseau de la finance solidaire et responsable).

34 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015 1535 (François Vermette, directeur du développement, Chantier de l'économie sociale).

Colette Harvey, de la Caisse d'économie solidaire Desjardins, a dit que les activités de finance sociale de son établissement « compte[nt] pour plus de 40 % du volume total en finance sociale » au Québec, et que la Caisse est « un membre très actif de Cap finance, le Réseau de la finance solidaire et responsable ». M<sup>me</sup> Harvey a ajouté que l'actif de Desjardins a plus que doublé en 10 ans, pour s'établir à 737 millions de dollars, et que « les prêts aux entreprises sociales ont augmenté de 122 % au cours de la même période », ces prêts étant généralement offerts avec garanties « pour soutenir les activités et le développement des projets à finalité sociale<sup>35</sup> ».

Sandra Odendahl a parlé de l'initiative de finance sociale lancée par la Banque Royale du Canada (RBC) en 2012 : une somme de 10 millions de dollars, prélevée sur la RBC Foundation, a été réservée à « l'investissement dans des sociétés en phase précoce ayant une mission sociale ou environnementale<sup>36</sup> ».

Shawn Murphy, de Coopératives et mutuelles Canada, a dit au Comité que les coopératives comptent plusieurs fonds d'investissement social à l'échelle du pays, et que ceux-ci « sont conçus pour servir à une région géographique particulière ou pour aider un secteur particulier du mouvement coopératif ». Par exemple, l'Arctic Co-operative Development Fund, « créé en 1986 pour fournir des services financiers aux coopératives du Canada arctique », s'élève aujourd'hui à 45 millions de dollars, alors que l'investissement de départ n'a été que de 10 millions de dollars<sup>37</sup>.

### 3. Soutien aux entreprises sociales

De nombreux témoins ont aussi parlé de divers modèles d'entreprise sociale. De façon générale, une entreprise sociale est un « organisme ou une entreprise qui adopte une approche de production orientée vers le marché et la vente de biens et/ou de services pour poursuivre une mission d'intérêt public<sup>38</sup> ». L'entreprise sociale peut prendre la forme d'un organisme de bienfaisance, d'un organisme sans but lucratif, d'une coopérative, d'une société à but lucratif ou d'une société hybride (là où on a légiféré pour créer ce type de société)<sup>39</sup>.

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une forme d'investissement à impact social, les entreprises sociales y sont étroitement associées comme entités grâce auxquelles les outils de la finance sociale peuvent fonctionner. Par exemple, le soutien financier aux entreprises sociales peut comprendre l'offre de prêts ou d'autres formes de

---

35 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1550 (Colette Harvey, directrice, Soutien au projet coopératif, Caisse d'économie solidaire Desjardins).

36 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1530 (Sandra Odendahl).

37 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1630 (Shawn Murphy, consultant en relations gouvernementales, Coopératives et mutuelles Canada).

38 Groupe d'étude canadien sur la finance sociale, [La mobilisation de capitaux privés pour le bien collectif](#), décembre 2010, p. 4.

39 Comité consultatif national du Canada du groupe de travail sur l'investissement social, [La mobilisation de capitaux privés pour le bien collectif : Priorités pour le Canada](#), MaRS Discovery District, septembre 2014, p. 14.

financement à des taux inférieurs à ceux du marché pour aider ces entreprises à poursuivre leurs objectifs sociaux.

Le Comité a recueilli le point de vue de témoins engagés dans des entreprises sociales qui ont pu obtenir des fonds de sources publiques et privées pour avoir un impact social positif dans leur milieu. Par exemple, Steve Cordes, de Youth Opportunities Unlimited, organisation mise sur pied pour aider les jeunes qui n'ont pas fait beaucoup d'études et n'ont aucune expérience de travail, a notamment expliqué comment cette entreprise sociale tire parti des fonds publics pour obtenir d'autres fonds :

Selon le critère des revenus gagnés, à chaque dollar de fonds publics investi, nous ajoutons, dans les faits, 2 \$. Le financement fédéral représente actuellement environ un tiers des fonds investis dans nos entreprises sociales<sup>40</sup>.

On a parlé au Comité de l'importance des entreprises sociales dans les collectivités. Courtney Bain, cliente de Youth Opportunities Unlimited (YOU), a présenté comme suit son expérience :

Je m'appelle Courtney. J'ai 24 ans et je fais partie de YOU depuis l'âge de 18 ans. [Cela a] été une longue route, et pas toujours brillante, mais YOU ne m'a pas lâchée. J'ai commencé à suivre le programme de formation axée sur les compétences en septembre dernier et j'ai terminé en février. Pendant tout ce temps, ils m'ont enseigné les compétences dont j'avais besoin. Je n'avais jamais travaillé dans une cuisine, et maintenant je vais diriger la mienne. J'ai mon propre restaurant local.

Sans YOU, je serais probablement encore sans abri et vivrais de prestations sociales. Ils m'ont donné les compétences dont j'avais besoin.

[...]

Ça m'ouvre des possibilités fantastiques. Si ça a pu faire ça pour moi, imaginez combien d'autres gens on pourrait aider<sup>41</sup>.

Le Comité a reçu le témoignage d'organisations qui s'intéressent à l'entreprise sociale ou y sont engagées, notamment le Peel Multicultural Council, ABC Life Literacy et Crossing All Bridges Learning Centre<sup>42</sup>. Certaines de ces organisations ont fait valoir qu'elles avaient besoin d'un meilleur accès aux sources privées de financement. Ainsi, le Comité a appris qu'ABC Life Literacy a été financée, pendant ses 25 années d'existence, par des fonds privés, des fonds publics et des dons et qu'elle se tourne maintenant vers l'entrepreneuriat social pour combler les lacunes de son financement. Le projet UP de l'organisme, projet qui offre de la formation professionnelle essentielle en milieu de travail, fonctionne selon le modèle de l'entreprise sociale. ABC Life Literacy a

40 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1635 (Steve Cordes, directeur général, Youth Opportunities Unlimited).

41 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1640 (Courtney Bain, représentante, Youth Opportunities Unlimited).

42 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 mars 2015, 1530 (Naveed Chaudhry, directeur exécutif, Peel Multicultural Council); HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1645 (Gillian Mason, présidente, ABC Life Literacy Canada); HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1700 (Debbie Brown, directrice exécutive, Crossing All Bridges Learning Centre).

expliqué qu'elle avait besoin d'un « capital patient » pour couvrir les dépenses engagées avant que le projet ne commence à produire des revenus<sup>43</sup>. Crossing All Bridges Learning Centre a également dit qu'il lui fallait des fonds de démarrage pour lancer un projet d'entreprise sociale<sup>44</sup>.

### C. Rôle de la finance sociale au Canada

Comme on l'a lu ci-dessus, la finance sociale consiste à mobiliser diverses sources de capitaux dans le but d'obtenir à la fois des résultats sociaux durables et un rendement économique. Elle implique la conclusion de partenariats multilatéraux et la mise à profit de l'expertise des sphères sociale et financière. Beaucoup de témoins se sont dits intéressés à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'outils de finance sociale, mais beaucoup d'autres ont aussi indiqué que ces instruments ne conviennent pas nécessairement à tous les défis sociaux, ni à toutes les populations cibles. Comme on le verra ci-dessous, la discussion a été l'occasion de dresser un portrait des initiatives actuellement prévues ou en cours aux paliers provincial et fédéral, mais aussi de réfléchir globalement au rôle que la finance sociale doit jouer dans le financement des services sociaux.

Des représentants ministériels ont dit que le marché de la finance sociale au Canada, bien que « naissant », présentait un potentiel de croissance. On estime que la valeur actuelle du marché de la finance sociale au Canada s'élève à 2,2 milliards de dollars<sup>45</sup>, mais que, selon EDSC, il pourrait atteindre 30 milliards de dollars en 10 ans, « si toutes les parties du marché se rejoignent pour former une situation optimale<sup>46</sup> ».

En mai 2013, EDSC a publié un compte rendu de l'appel national d'idées qu'il avait lancé sur la finance sociale. À ce sujet, Siobhan Harty a dit ce qui suit :

[N]ous avons reçu plus de 150 concepts d'un peu partout au pays sur une période de plusieurs mois. Dans le rapport, nous avons établi le profil de certains d'entre eux. Toutefois, aucun d'eux n'a été financé. Nous voulions surtout savoir si les Canadiens connaissaient la finance sociale et s'ils avaient des idées d'approches innovatrices qui pourraient être utilisées dans le contexte des interventions sur le marché social et le marché du travail<sup>47</sup>.

Le Ministère a mentionné que, outre le projet pilote décrit précédemment, il a travaillé « à un projet de microprêts pour aider les immigrants récents à obtenir la reconnaissance de leurs titres de compétences étrangers pour qu'ils puissent exercer leur activité professionnelle au Canada et participer au marché du travail<sup>48</sup> ». Mme Harty a

---

43 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1645 (Gillian Mason).

44 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1700 (Debbie Brown).

45 Comité consultatif national du Canada du groupe de travail sur l'investissement social, [La mobilisation de capitaux privés pour le bien collectif : Priorités pour le Canada](#), septembre 2014.

46 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 février 2015, 1535 (Siobhan Harty).

47 *Ibid.*, 1615.

48 *Ibid.*, 1535.

aussi parlé de l'annonce récente, dans le budget de 2015, d'une « initiative des accélérateurs de finances sociales » dont le Ministère prendra la direction<sup>49</sup>, et qui devrait comprendre « des services consultatifs, du mentorat, du courtage et des rencontres avec des investisseurs afin d'amener plus rapidement les entreprises de finance sociale à un état de préparation plus propice aux investissements<sup>50</sup> ».

Des initiatives de finance sociale soutenues par les gouvernements sont actuellement en cours ou prévues au Canada. Les témoins ont cité l'exemple de l'OIS lancée en Saskatchewan, mais aussi du projet de crédit d'impôt pour capital de risque du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, du Community Economic Development Investment Funds établi dans cette province<sup>51</sup>, et de l'instauration par le gouvernement de la Colombie-Britannique de « l'entreprise à contribution communautaire », une entité hybride qui, selon le Ministère, se veut « un intermédiaire entre les entreprises traditionnelles et les organismes de charité traditionnels<sup>52</sup> ».

Le marché de la finance sociale est de petite taille au Canada, mais pour beaucoup de témoins, il pourrait devenir une nouvelle source de fonds de plus en plus importante pour les programmes et les services sociaux. La discussion a porté, notamment sur le rôle de la finance sociale par rapport au financement par l'État et les types d'initiatives les mieux adaptés aux interventions de la finance sociale. Elle a aussi abordé les effets potentiels de la finance sociale sur le rôle et les fonctions des organismes de prestation des services.

À ce sujet, certains témoins ont dit craindre que les organismes de services sociaux peinent à préserver leur mission et à maintenir leur indépendance s'ils deviennent tributaires d'investisseurs<sup>53</sup>. D'autres ont fait observer que le degré d'autonomie conservé par l'organisation dépendra de la source des capitaux et de la structure de l'instrument de finance sociale. Comme l'a dit Norm Tasevski, de Purpose Capital :

Prenons l'exemple des investisseurs providentiels avec lesquels nous collaborons. Les investisseurs providentiels sont des individus qui acceptent le risque le plus élevé associé au financement d'un investissement particulier. Dans certains cas, les investisseurs providentiels adoptent une attitude complètement passive envers un investissement. Ils investissent leur capital, puis ils laissent l'entrepreneur faire son travail.

En fait, selon le modèle, ce genre d'investisseurs accordent plus d'autonomie que l'on en aurait avec un programme de subventions gouvernementales ou une œuvre de bienfaisance [...] [M]ais à bien des points de vue, le degré de participation requis pour

---

49 [Plan d'action économique 2015](#), 21 avril 2015, p. 304.

50 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 mai 2015, 1530 (Siobhan Harty).

51 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1535 (Tim Jackson).

52 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 février 2015, 1535 (Siobhan Harty).

53 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mai 2015, 1550 (Sally Guy, coordonnatrice, politique et communications, Association canadienne des travailleurs sociaux).

satisfaire les conditions pour obtenir une subvention finit souvent par créer des obstacles à l'autonomie pour de nombreux groupes<sup>54</sup>.

Selon Siobhan Harty l'expérience des autres pays montre que la préservation de la mission des organismes est une considération fondamentale des projets de finance sociale :

Si je songe à d'autres pays qui sont plus avancés que le Canada dans le domaine des modèles de finance sociale [...] [j]e suppose que cela dépend de la mission de l'organisme, mais d'après tout ce que j'ai entendu, la question est plutôt de savoir comment permettre à ce genre d'organismes de préserver leur mission. C'est d'une importance fondamentale, alors comment s'y prendre? Cette question de la mission est fondamentale à tous les égards. Je n'ai jamais entendu dire que la finance sociale, en tant que forme de financement en soi, empêche un organisme de conserver le contrôle sur sa mission<sup>55</sup>.

Selon un grand nombre de témoins, la finance sociale est conçue comme une source de fonds complémentaire ou supplémentaire pour les programmes sociaux. Ainsi conçue, la finance sociale donne un moyen de « pouvoir obtenir différentes sources de financement pour composer avec des enjeux sociaux complexes<sup>56</sup> ». Comme l'a dit Adam Spence, de Social Venture Connection (SVX), « [l]a finance sociale ne remplace pas une bonne politique publique, de bons investissements publics ou une bonne philanthropie, mais c'est un complément nécessaire<sup>57</sup> ».

D'autres témoins ont souligné que la finance sociale pouvait alléger la charge financière du gouvernement, ouvrant la possibilité d'en faire plus avec les fonds publics disponibles. Stanley Hartt, de Norton Rose Fulbright Canada, a fait observer :

J'admets que le but n'est pas de remplacer le financement gouvernemental des activités de bienfaisance de certains organismes ou des activités visant à assurer le bien-être public, mais cela allège effectivement le fardeau du gouvernement si, avec le gouvernement, il peut y avoir des entités du secteur privé qui investissent dans des entreprises sociales qui donnent des résultats prévisibles et mesurables, et ce, à l'aide de fonds du secteur privé.

[...]

Quand vous mobilisez des capitaux privés pour le bien public, vous atténuez la pression exercée sur le gouvernement et vous lui permettez d'en faire plus, peut-être, avec les fonds disponibles. On ne recommande en nulle part au gouvernement d'en faire moins<sup>58</sup>.

---

54 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1715 (Norm Tasevski, cofondateur et associé, Purpose Capital).

55 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 février 2015, 1625 (Siobhan Harty).

56 *Ibid.*, 1535.

57 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1640 (Adam Spence).

58 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1545 (Stanley Hartt, avocat, Norton Rose Fulbright Canada).

Kieron Boyle a abondé dans le même sens. Selon lui, la finance sociale peut être utile au secteur social puisqu'elle augmente le nombre des parties œuvrant au bien public :

Une des choses que l'investissement social a, selon moi, le potentiel et la capacité de faire, c'est d'élargir le sentiment de partenariat parmi ceux qui essayent de créer un impact social. Cela me semble être un objectif louable et je pense que c'est réalisable<sup>59</sup>.

Sunil Johal, du Mowat Centre, a insisté sur le rôle primordial de l'État dans le contexte de la finance sociale :

Mais je pense qu'il est important de reconnaître que les gouvernements jouent encore le rôle de *primus inter pares* – premier parmi ses pairs – pour ce qui est d'établir l'orientation et de décider quels sont ces problèmes sociaux difficiles. Les gouvernements devraient tout de même participer activement à ce processus. Je ne pense pas qu'il est souhaitable de confier au secteur privé la responsabilité de régler les grands problèmes<sup>60</sup>.

Le risque, pour certains témoins, était que le transfert au secteur privé de la responsabilité des services sociaux n'aboutisse à l'abandon, par le gouvernement fédéral, de certains de ses programmes de financement ou de prestation de services. Conscient des pressions financières qui s'exercent partout dans le monde dans le secteur des services sociaux, Jean-Pierre Voyer a déclaré :

Les instruments de l'entreprise sociale, de la finance sociale et des obligations à impact social permettent tous d'atteindre des objectifs différents, mais, de façon générale, si l'idée est de les utiliser pour remplacer un programme gouvernemental établi dont le but précis est de servir la population, je pense que c'est le mauvais point de départ. Cependant, si ces outils sont utilisés pour favoriser l'innovation dans les politiques sociales [...] et s'ils permettent une prestation de services plus efficace [...] Le gouvernement et même les organismes sans but lucratif ne sont pas toujours un modèle de prestation de services efficace.

Si nous pouvons trouver des moyens d'améliorer ces initiatives sans les priver de financement... mais s'ils sont financés d'autres façons, peu importe. La documentation sur le sujet n'est pas concluante. Cela ne veut pas dire qu'il s'agit d'une mauvaise façon de procéder. Nous devons simplement être prudents [...]<sup>61</sup>

On a aussi dit au Comité que la finance sociale présentait l'avantage d'offrir un financement à plus long terme, ce qui convient bien aux approches préventives<sup>62</sup>. En effet, un avantage cité de la finance sociale est sa capacité d'offrir des fonds à long terme, ce qui peut permettre aux fournisseurs de service d'échapper aux renouvellements annuels qui peuvent être difficiles lorsque les résultats ne sont pas immédiatement visibles :

---

59 HUMA, [Témoignages](#), 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 28 avril 2015, 1620 (Kieron Boyle).

60 HUMA, [Témoignages](#), 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 26 mars 2015, 1600 (Sunil Johal, directeur de la politique, University of Toronto, Mowat Centre).

61 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1705 (Jean-Pierre Voyer).

62 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 février 2015, 1540 (Siobhan Harty).

Il est vrai que nombre d'organismes parlent de la grande difficulté de gérer des contrats à court terme et du manque de stabilité du financement qui les accompagne. Ils doivent présenter des demandes assez régulièrement pour obtenir de nouvelles subventions ou du nouveau financement. En fait, la finance sociale veut s'attaquer de plein front à ce problème et délaissier ces contrats à court terme<sup>63</sup>.

Certains témoins ont fait remarquer que la finance sociale pouvait servir à encourager et à soutenir l'innovation sociale. Ainsi, Bruce Dewar, de LIFT Philanthropy Partners, a affirmé : « La finance sociale a un énorme potentiel parce qu'elle peut encourager l'innovation sociale, au Canada, en donnant aux investisseurs et aux organismes à mission sociale de nouvelles occasions de travailler en partenariat pour réaliser des projets innovateurs et faire passer leurs excellentes idées à un échelon supérieur, partout au pays<sup>64</sup>. »

Tim Richter, de la Canadian Alliance to End Homelessness, a souligné que les OIS en particulier peuvent être utiles « aux nouvelles initiatives ou aux initiatives émergentes ou encore lorsqu'une initiative est associée à un système gouvernemental pour la première fois et qu'il est possible de transférer le risque à l'investisseur<sup>65</sup> ». De même, Kieron Boyle a dit que, au gouvernement du Royaume-Uni, certains utilisent les OIS « pour apporter des innovations dans le système, pour tester des idées dont [ils] pensent qu'elles peuvent fonctionner, mais sans certitude », alors que d'autres « voient là un moyen de financer les interventions initiales payées par les économies réalisées en cours de route et voient cela comme un instrument qui leur permet d'intervenir rapidement<sup>66</sup> ».

Mais quels que soient leurs avantages potentiels, certains témoins ont dit douter de la capacité des instruments de finance sociale de toujours favoriser l'innovation sociale. Par exemple, au sujet particulièrement des modèles de financement axés sur les résultats, David Juppe a avancé que les incitatifs intégrés au système pourraient en fait décourager l'innovation :

Vu que l'idée est celle d'un rendement du capital investi fondé sur le rendement d'un programme, je pense que, plutôt que d'encourager l'innovation, les obligations à impact social ou le paiement à la réussite vont en fait encourager une ruée vers la qualité. Les investisseurs vont vouloir voir des programmes qui fonctionnent et qui connaissent du succès<sup>67</sup>.

Enfin, Marie-France Kenny, de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, a dit craindre que le secteur privé ne tienne pas compte aussi adéquatement que l'État des besoins des communautés minoritaires. Elle a aussi rappelé

---

63 *Ibid.*, 1545.

64 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1530 (Bruce Dewar, président-directeur général de LIFT Philanthropy Partners).

65 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1640 (Tim Richter, président directeur général, Canadian Alliance to End Homelessness).

66 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1600 (Kieron Boyle).

67 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1545 (David Juppe).

que « [d]ans les communautés francophones et acadienne, on n'a pas accès à une aussi grande variété de bailleurs de fonds qu'en milieu majoritaire<sup>68</sup> ».

---

68 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 23 avril 2015, 1540 (Marie-France Kenny, présidente, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada).



## CHAPITRE DEUX : LE CADRE DE RÉGLEMENTATION DE LA FINANCE SOCIALE

---

Les organismes de bienfaisance et sans but lucratif sont des acteurs importants du secteur des services sociaux, et ils ne peuvent investir et réaliser des profits que dans le respect des lois et règlements fiscaux du gouvernement fédéral. Aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR)<sup>69</sup>, le gouvernement fédéral dispose de l'autorité à l'égard des avantages fiscaux consentis aux organismes sans but lucratif et aux organismes de bienfaisance. Certaines des règles fédérales qui régissent ces entités se retrouvent dans la LIR et son règlement d'application, alors que d'autres tiennent à la politique de l'Agence du revenu du Canada (ARC).

Comme l'ont dit des représentants du gouvernement, la LIR « vise à trouver un équilibre entre le fait de permettre aux organismes de bienfaisance de se livrer à des activités commerciales [...] comme source de revenus tout en s'assurant que, au bout du compte, ces organismes se concentrent sur leurs fins et leurs activités de bienfaisance<sup>70</sup> ».

Cependant, certains témoins ont fait observer que les initiatives de finance sociale, puisqu'elles combinent les activités des organismes de bienfaisance/sans but lucratif avec celles du secteur privé, ne sont en fait pas couvertes adéquatement par la réglementation fiscale actuelle. Il arriverait même que les règles fassent obstacle aux organisations qui veulent se lancer dans des projets d'entrepreneuriat ou de finance sociale. Comme l'a dit Sarah Doyle, du MaRS Discovery District :

Il s'agit principalement de modifier la réglementation et les directives découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, que nous considérons un peu désuète. Elle ne tient pas compte de la valeur des nouvelles tendances de l'entrepreneuriat social et de l'investissement d'impact<sup>71</sup>.

Les témoins ont cerné quatre éléments clés de la loi et de la politique fiscales actuelles qui peuvent faire obstacle à la croissance de la finance sociale et l'activité entrepreneuriale des organismes de bienfaisance et sans but lucratif. Ils sont discutés ci-dessous, avec une brève explication des règles telles qu'elles s'appliquent actuellement.

---

69 [Loi de l'impôt sur le revenu](#), L.R.C. 1985, ch. 1 (5<sup>e</sup> suppl.).

70 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 mai 2015, 1535 (Miodrag Jovanovic, directeur, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances).

71 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1540 (Sarah Doyle, conseillère de direction principale, MaRS Discovery District).

## A. Activité commerciale complémentaire

La LIR reconnaît trois catégories d'organismes caritatifs : les fondations privées, les fondations publiques et les œuvres de bienfaisance. De ces catégories, deux – les fondations publiques et les œuvres de bienfaisance – sont autorisées à mener des activités commerciales sous certaines conditions. Les fondations privées, par contre – on le verra ci-dessous – n'ont le droit de conduire aucune activité commerciale.

La LIR dispose que les œuvres de bienfaisance et les fondations publiques peuvent perdre leur enregistrement si elles exercent « une activité commerciale qui n'est pas une activité commerciale complémentaire de cet organisme de bienfaisance<sup>72</sup> ». Cela suppose donc que les œuvres de bienfaisance et les fondations publiques peuvent exercer une « activité commerciale complémentaire » sans risquer de perdre leur exonération fiscale<sup>73</sup>. L'ARC définit l'« activité commerciale complémentaire » comme soit des activités commerciales « liées et subordonnées aux fins de l'organisme de bienfaisance », soit des activités « menées en grande partie par des bénévoles » (et qui peuvent se rattacher ou non aux fins de l'organisme)<sup>74</sup>. Stanley Hartt a expliqué :

Un hôpital peut exploiter une boutique de cadeaux ou un stationnement et appliquer les recettes perçues à son budget. Cependant, un organisme de bienfaisance va à l'encontre de nos lois si son activité commerciale est plus ambitieuse, même s'il garantit que les recettes de cette activité sont dirigées vers les bonnes œuvres pour lesquelles il a été fondé<sup>75</sup>.

On a expliqué au Comité que, bien que les recettes des activités commerciales complémentaires des fondations publiques et des œuvres de bienfaisance ne soient soumises à aucun plafond<sup>76</sup>, les restrictions imposées à ces activités peuvent, de par leur nature, limiter le produit qu'en tirera l'organisme.

Un responsable du ministère des Finances a indiqué que, à l'exception des fondations privées, les organismes de bienfaisance peuvent établir une entité distincte (habituellement constituée en personne morale) pour mener des activités *non complémentaires* – pourvu que les revenus de la personne morale et de l'organisme de bienfaisance soient clairement séparés<sup>77</sup>. Les recettes de la personne morale seront

---

72 *Loi de l'impôt sur le revenu*, alinéas [149.1\(2\)a](#) et [149.1\(3\)a](#).

73 Les fondations privées, troisième désignation possible des organismes de bienfaisance, ne sont autorisées à exercer aucune activité commerciale. Il en sera question à la section suivante.

74 Agence du revenu du Canada, [Qu'est-ce qu'une activité commerciale complémentaire?](#), Énoncé de politique CPS-019, 31 mars 2003 et Agence du revenu du Canada, [Activités commerciales](#), Sommaire de la politique CSP-R05, 25 octobre 2002.

75 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1545 (Stanley Hartt).

76 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 mai 2015, 1620 (Cathy Hawara, directrice générale, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, Agence du revenu du Canada).

77 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 mai 2015, 1535 (Miodrag Jovanovic).

imposées, mais jusqu'à 75 % du total pourra être réinvesti dans les activités caritatives de l'organisme de bienfaisance<sup>78</sup>.

C'est ainsi que, comme on l'a signalé au Comité, certains organismes de bienfaisance créent une entité juridique distincte pour générer, par l'entremise d'activités commerciales non complémentaires, des profits destinés à leurs visées caritatives. Éric Hébert-Daly, de la Société pour la nature et les parcs du Canada, a décrit comment son organisation s'y est prise pour acheter un bâtiment générant des revenus :

Le modèle dont je vous parle, l'idée d'avoir un bâtiment, vous oblige à fonder une société lucrative qui fasse essentiellement don de la totalité de ses profits à l'organisme de bienfaisance. Ce modèle est un peu étrange, mais c'est ce qu'il faut faire au final pour permettre à un organisme de bienfaisance, par exemple, d'exploiter une entreprise lucrative. La *Loi de l'impôt sur le revenu* comporte probablement des dispositions prévoyant des façons pour les organismes de bienfaisance d'éliminer certains de ces obstacles pour appliquer ce modèle<sup>79</sup>.

Conscients des restrictions imposées aux activités commerciales des organismes de bienfaisance, et signalant que le manque de clarté dans l'application des règles fiscales a freiné le développement de la finance sociale parmi les organismes de bienfaisance, certains témoins ont avancé que les règles fiscales devraient permettre aux organismes de bienfaisance de se livrer à des activités commerciales sans compromettre leur enregistrement aux termes de la LIR. Certes, ces témoins admettent que le fait d'autoriser des organismes de bienfaisance exonérés à exercer des activités commerciales leur confère un avantage concurrentiel injuste, mais ils soutiennent qu'on pourrait dissiper ces préoccupations en imposant les activités commerciales des organismes de bienfaisance lorsqu'un certain seuil est dépassé. Sarah Doyle a dit que les règles fiscales fédérales devraient permettre aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif (dont il sera question ci-dessous) d'exercer des activités commerciales plus importantes :

[N]ous croyons que les organismes de bienfaisance et un sous-groupe d'organismes à but non lucratif ayant des objectifs clairs d'avantages publics devraient pouvoir s'adonner à n'importe quel type d'activité commerciale sans crainte de pénalité. Nous croyons de plus que certaines de ces activités devraient être libres d'impôt, alors que d'autres devraient être assujetties à l'impôt sur le revenu pour éviter tout problème potentiel d'avantage concurrentiel injuste<sup>80</sup>.

Certains témoins ont proposé en particulier que la législation fédérale autorise des sociétés « hybrides » (c.-à-d. avec et sans but lucratif) ayant une vocation sociale qui seraient imposables dans certaines situations. Par exemple, Stanley Hartt a proposé « une norme hybride permettant d'imposer toute activité commerciale des organismes de bienfaisance au-delà de celles que tolère actuellement notre système, sous réserve de

---

78 *Ibid.*, 1600.

79 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 mars 2015, 1605 (Éric Hébert-Daly, directeur général national, Bureau national, Société pour la nature et les parcs du Canada).

80 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1540 (Sarah Doyle).

certaines règles du seuil minimum, mais faisant en sorte que l'organisme de bienfaisance enregistré ne risque pas de perdre son statut<sup>81</sup> ».

## **B. Investissement dans les sociétés de personnes en commandite**

Comme on le mentionne ci-dessus les œuvres de bienfaisance et les fondations publiques peuvent exercer des « activités commerciales complémentaires », mais la LIR interdit aux fondations privées d'exercer « une activité commerciale<sup>82</sup> ». L'ARC affirme qu'un « organisme qui devient commanditaire d'une société de personnes exerce une activité commerciale et n'effectue pas un simple investissement, et ce, même s'il ne joue pas un rôle actif au sein de l'entreprise<sup>83</sup> ».

Par conséquent, les fondations privées ne peuvent pas détenir d'intérêts dans une société de personnes en commandite. Quant aux œuvres de bienfaisance et aux fondations publiques, elles sont peu nombreuses à pouvoir détenir une participation dans une société de personnes en commandite, puisque seules les activités complémentaires leur sont ouvertes. Or, les sociétés de personnes en commandite sont utilisées à titre de mécanisme de placement afin de mettre en commun les fonds, mais aussi pour structurer les investissements ayant une incidence sociale<sup>84</sup>.

Le Comité s'est fait dire que ces règles empêchent les organismes de bienfaisance d'investir dans des entreprises sociales qui sont des sociétés de personnes en commandite. Des témoins de fondations privées et d'autres investisseurs ont exprimé en particulier des préoccupations au sujet de cette restriction et soutenu que les organismes de bienfaisance devraient être autorisés à faire ces investissements. Ainsi, Stephen Huddart, de la J.W. McConnell Family Foundation, a fait observer :

Tout d'abord, je crois qu'il serait très utile de clarifier le contexte réglementaire ici. Ce domaine évolue très lentement, puisqu'il y a beaucoup d'obstacles. Je vais en mentionner un, soit la règle des sociétés en commandite. Cette règle, je peux vous le dire, nous a empêchés de participer à un certain nombre d'initiatives très prometteuses ou de les voir se développer parce que les gens ne comprennent simplement pas, et ils ne peuvent pas se permettre de mettre sur pied la structure de fiducie obligatoire afin qu'un investissement important soit fait<sup>85</sup>.

Dans le budget de 2015, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'autoriser les organismes de bienfaisance à investir dans des sociétés de personnes en commandite, ce qui leur permettra de diversifier leurs portefeuilles d'investissements et de

---

81 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1545 (Stanley Hartt).

82 *Loi de l'impôt sur le revenu*, [alinéa 149.1\(4\)a](#).

83 Agence du revenu du Canada, [Qu'est-ce qu'une activité commerciale complémentaire?](#), Énoncé de politique CPS-019, 31 mars 2003. Voir également Agence du revenu du Canada, [Fondation privée et la gestion de portefeuille](#), Commentaire au sujet de la politique CPC-023, 1<sup>er</sup> août 2002.

84 [Budget de 2015](#), 21 avril 2015, p. 512.

85 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1605 (Stephen Huddart, président-directeur général, La fondation de la famille J.W. McConnell).

contribuer à des investissements à impact social<sup>86</sup>. Il s'agit plus précisément de modifier la LIR de manière à ce que l'investissement dans une société de personnes en commandite ne soit plus automatiquement considéré comme une activité commerciale menée par l'organisme de bienfaisance<sup>87</sup>. L'investissement devra toutefois rester passif : la mesure ne s'appliquera que si l'organisme de bienfaisance détient 20 % ou moins des participations dans la société, et s'il n'a de lien de dépendance avec aucun des associés<sup>88</sup>.

Comme l'ont expliqué des responsables du ministère des Finances, de nombreux investissements à impact social sont structurés sous forme de sociétés de personnes en commandite. La mesure proposée dans le budget pourra donc apporter de nouveaux fonds aux projets d'entreprise sociale au Canada<sup>89</sup>. Lors de sa comparution peu après l'annonce de la mesure, Adam Spence a déclaré : « Nous nous réjouissons certainement de l'annonce récente autorisant les fondations à investir dans des partenariats limités<sup>90</sup>. »

### C. Investissements liés à un programme

Les investissements liés à un programme (ILP) sont des investissements non traditionnels faits à des fins de bienfaisance, pour un rendement parfois inférieur au taux du marché. Les organismes de bienfaisance peuvent faire des ILP sous forme d'achat d'actions, d'octroi de prêts ou de garanties de prêt ou de location de terrains ou de bâtiments. L'investissement peut être fait dans une entreprise privée ou un organisme sans but lucratif<sup>91</sup>.

Des témoins – représentant souvent des fondations – ont parlé des limites imposées aux ILP et aux autres investissements faits en deçà du taux du marché. L'un d'entre eux a reconnu qu'il est utile<sup>92</sup> que le gouvernement accepte d'inclure les ILP dans le contingent des versements (montant minimum qu'un organisme de bienfaisance doit dépenser sur ses propres programmes de bienfaisance ou en faisant des dons à des donataires reconnus)<sup>93</sup>, mais un autre a dit du contexte des ILP qu'il était trouble et en mal

---

86 [Budget de 2015](#), 21 avril 2015, p. 304.

87 *Ibid.* p. 561 (Avis de motion de voies et moyens visant à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* et d'autres textes fiscaux).

88 *Ibid.*, p. 513.

89 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 mai 2015, 1540 (Miodrag Jovanovic).

90 Voir par exemple HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1645 (Adam Spence).

91 Agence du revenu du Canada, [Activités de développement économique communautaire et enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance](#), Lignes directrices CG-014, 26 juillet 2012; HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 mai 2015, 1545 (Cathy Hawara).

92 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1620 (Stephen Huddart).

93 Agence du revenu du Canada, [Lexique des organismes de bienfaisance et dons](#).

d'éclaircissement<sup>94</sup>. Selon Ian Bird les ILP restent un obstacle pour les membres de son organisme<sup>95</sup>.

Adam Spence de SVX, un organisme logé au MaRS Centre for Impact Investing, a fait valoir que les fondations ont besoin de pouvoir faire des investissements en deçà du taux du marché pour atteindre leurs objectifs caritatifs :

Nous nous réjouissons certainement de l'annonce récente autorisant les fondations à investir dans des partenariats limités. C'est une première étape positive pour réduire ces limitations. Nous croyons aussi que les fondations devraient être autorisées à faire des investissements en dessous du taux du marché, lorsque c'est approprié, pour promouvoir leurs objectifs philanthropiques, en veillant à ce qu'aucune partie de ces investissements ou des coûts de renonciation qui y sont associés ne puisse être considérée comme un cadeau à des preneurs non admissibles. Nous avons besoin de ce genre d'investissements en dessous du taux du marché.

Les entreprises sociales qui démarrent ou les organismes sans but lucratif à la recherche de capitaux peuvent être incapables d'offrir un rendement ajusté en fonction du risque. Un grand nombre de ces arrangements de financement social exigent des capitaux pour lesquels les risques et les attentes de rendement seront différents d'un investisseur à l'autre. Par exemple, une fondation pourrait offrir une garantie à l'égard des premières pertes pour un fonds ou un projet d'infrastructure afin de lever des capitaux supplémentaires<sup>96</sup>.

En juillet 2012, dans de nouvelles lignes directrices intitulées *Activités de développement économique communautaire et enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance*<sup>97</sup>, l'ARC a assoupli les conditions gouvernant les ILP pouvant être effectués par les organismes de bienfaisance. Ainsi, alors que ceux-ci devaient auparavant limiter leurs ILP aux donataires reconnus (c.-à-d. essentiellement à d'autres organismes de bienfaisance), les nouvelles lignes directrices les ont autorisés à effectuer aussi ces investissements aux donataires non reconnus – à condition toutefois que les sommes soient utilisées « pour un programme à l'égard duquel l'organisme de bienfaisance investisseur conserve la direction et le contrôle de manière continue, de sorte que le programme constitue l'activité propre à l'organisme de bienfaisance investisseur<sup>98</sup> ».

#### **D. Réalisation de profits**

Au sens de la LIR, une organisation à but non lucratif est « un cercle ou une association » qui n'est pas un organisme de bienfaisance enregistré, qui « est constitué et administré uniquement pour s'assurer du bien-être social, des améliorations locales, s'occuper des loisirs ou fournir des divertissements, ou exercer toute autre activité non

---

94 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1600 (Ian Bird, président, premier dirigeant, Fondations communautaires du Canada).

95 *Ibid.*, 1635.

96 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1645 (Adam Spence).

97 Agence du revenu du Canada, [Activités de développement économique communautaire et enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance](#), Lignes directrices CG-014, 26 juillet 2012.

98 *Ibid.*

lucrative », et dont aucun revenu (sauf dans des circonstances restreintes) « n'[est] payable à un propriétaire, un membre ou un actionnaire, ou ne [peut] par ailleurs servir au profit personnel de ceux-ci<sup>99</sup> ».

Comme la définition ci-dessus l'indique, pour être considéré comme sans but lucratif aux termes de la LIR et avoir droit à une exonération d'impôt, l'organisme doit être organisé et fonctionner autour d'un objectif autre que le profit<sup>100</sup>. L'ARC affirme que les organismes sans but lucratif peuvent réaliser un profit qui est « accessoire et doit découler d'activités qui soutiennent les objectifs non lucratifs de l'organisme<sup>101</sup> ».

Le Comité s'est fait dire que les exigences actuelles du code fiscal ne permettent pas aux organismes sans but lucratif de dégager des revenus pour accumuler de l'épargne ou réinvestir dans l'organisme. Cathy Taylor, de l'Ontario Nonprofit Network, a précisé :

L'interprétation actuelle de la *Loi de l'impôt sur le revenu* empêche les organisations sans but lucratif de générer des revenus – non pas de faire du profit, mais de générer des revenus qu'elles peuvent réinvestir dans leur mission dans le cadre de leur organisation – ainsi que de maintenir une réserve de liquidités<sup>102</sup>.

Jeffrey Cyr a abondé dans le même sens :

Je représente un organisme sans but lucratif. D'une part, je ne peux pas faire de profit, d'autre part, les règles fiscales qui régissent actuellement les organismes sans but lucratif m'empêchent de réinvestir tout profit dans l'organisme. Je dois toujours finir l'année avec un résultat nul. Avec un budget de 49 millions de dollars, ce n'est pas toujours évident de ramener un solde à zéro à la fin de l'année [...]

[N]ous avons besoin d'un moyen de réinvestir dans les organisations communautaires pour leur donner les moyens de générer des recettes et de les utiliser pour le bien commun. Autrement, on se retrouve piégé dans nos propres systèmes financiers. C'est là que la finance sociale peut s'avérer utile.

À mon avis, il y a du travail à accomplir au sein de gouvernement fédéral et de l'ARC<sup>103</sup>.

M<sup>me</sup> Taylor a exprimé le souhait que la LIR soit interprétée de façon que « [l]e revenu qui est réinvesti dans la mission de l'organisation ne constitue pas un profit<sup>104</sup> ». De même, dans son mémoire écrit au Comité, la Centrale des coopératives d'épargne et de crédit du Canada a recommandé la modernisation de la LIR afin de permettre aux

---

99 *Loi de l'impôt sur le revenu*, [alinéa 149\(1\)](#). Voir aussi HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 mai 2015, 1540 (Cathy Hawara).

100 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 mai 2015, 1540 (Cathy Hawara).

101 Agence du revenu du Canada, [Rapport sur le Projet de détermination du risque lié aux organismes sans but lucratif](#), février 2014.

102 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, Cathy Taylor, directrice exécutive, Ontario Nonprofit Network.

103 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 mars 2015, 1610 (Jeffrey Cyr).

104 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1640 (Cathy Taylor).

organismes sans but lucratif ayant un but social ou environnemental clair de générer des recettes provenant d'activités commerciales qui ne sont pas directement liées à leur mission principale, à condition que ces recettes soient utilisées pour poursuivre la mission principale de l'organisme<sup>105</sup>. Actuellement, et comme indiqué ci-dessus, les organisations sans but lucratif peuvent réaliser des profits seulement s'ils sont accessoires et découlent « d'activités qui soutiennent les objectifs non lucratifs de l'organisme<sup>106</sup> ». Selon la Centrale, la modernisation demandée aurait un impact positif :

En permettant aux organismes sans but lucratif un flux de rentrées autonomes, ils seront mieux financés et mieux placés pour démontrer aux coopératives d'épargne et de crédit et à d'autres prêteurs qu'ils sont capables, par exemple, de rembourser un prêt à intervalle régulier ou de mobiliser des actifs pour garantir un emprunt<sup>107</sup>.

Comme dans le cas des règles fiscales qui régissent les organismes de bienfaisance, certains témoins ont avancé que la création d'une société hybride ou à double objectif au niveau fédéral pourrait être avantageuse pour les organismes sans but lucratif qui cherchent à étendre leurs activités commerciales. Stephen Huddart, de La fondation de la famille J.W. McConnell, a fait remarquer que ce modèle hybride avait été appliqué dans d'autres administrations, notamment au Canada :

Le point clé consiste à autoriser l'existence d'une entité sociale; une société hybride, à but lucratif et sans but lucratif, qui peut avoir un capital social en ayant cependant un but social. C'est l'une des recommandations mises en place dans plusieurs pays. En effet, même au Canada, en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique, nous retrouvons ce type de société, qui est capable d'attirer des capitaux à des fins sociales<sup>108</sup>.

Toutefois, faisant remarquer que d'autres types d'initiatives pourraient faciliter davantage les activités commerciales des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, M<sup>me</sup> Taylor a affirmé :

[N]ous vous encourageons à attendre et à observer pour l'instant. Bien d'autres éléments seront beaucoup plus profitables par rapport au temps investi. De nouvelles lois régissant les entreprises à l'échelle fédérale s'appliquent au secteur sans but lucratif. De nombreux gouvernements provinciaux adoptent de nouvelles lois applicables au secteur sans but lucratif à l'échelle provinciale. Honnêtement, la dernière chose dont nous avons besoin actuellement est un autre texte législatif qui essaierait d'établir ce à quoi une législation à double but ou hybride ressemble<sup>109</sup>.

---

105 HUMA, Mémoire adressé au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes, Centrale des coopératives d'épargne et de crédit du Canada, 23 avril 2015.

106 Agence du revenu du Canada, [Projet de détermination du risque lié aux organismes sans but lucratif : Questions et réponses](#).

107 *Ibid.*

108 HUMA, [Témoignages](#), 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 24 février 2015, 1620 (Stephen Huddart).

109 HUMA, [Témoignages](#), 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 24 février 2015, 1635 (Cathy Taylor).

# CHAPITRE TROIS : MESURER LES EFFETS DE LA FINANCE SOCIALE

---

Puisque la finance sociale vise généralement à améliorer les résultats sociaux, les preuves et les mesures de ces résultats joueront un rôle important dans les projets de finance sociale. Le Comité s'est fait dire qu'une bonne mesure des résultats sociaux et un solide bagage de données probantes sont essentiels à l'utilisation des outils de la finance sociale et pourraient mener au bout du compte à des programmes sociaux plus efficaces. Toutefois, comme on l'expliquera plus bas, les témoins ont aussi décrit les défis associés à l'élaboration des instruments de mesure qui conviennent et à l'évaluation des résultats attribuables aux interventions de la finance sociale.

## A. Amélioration des résultats sociaux

Siobhan Harthy a indiqué qu'une utilisation rigoureuse de mesures pour savoir si les résultats escomptés ont été atteints était essentielle pour garantir une utilisation efficace des ressources et rendre compte de l'utilisation des fonds publics<sup>110</sup>. De plus, quand on emploie les bonnes méthodes de mesure et d'évaluation, l'insistance sur les résultats sociaux pourrait permettre de se faire une meilleure idée des interventions et programmes qui fonctionnent<sup>111</sup>.

En ce qui concerne les mesures qu'effectue actuellement EDSC, M<sup>me</sup> Harty a indiqué que le Ministère possède les données et les compétences nécessaires pour mesurer les résultats, et qu'un modèle de mesure de ce genre pourrait être appliqué dans d'autres secteurs sans qu'il faille augmenter les ressources de manière considérable<sup>112</sup>. En outre, au sujet des capacités du Ministère relativement à la mesure des résultats, M<sup>me</sup> Harty a souligné ce qui suit :

À titre d'exemple, dans ma direction, nous mesurons la pauvreté. Nous mesurons aussi les résultats sur le marché du travail. Nous avons une fonction de recherche qui nous permet de déterminer quels sont les facteurs de risque pour une personne susceptible d'obtenir de piètres résultats sur le marché du travail et pour un jeune adulte qui abandonne ses études secondaires ou postsecondaires. Il existe un vaste corpus de travaux de recherche ici et à l'étranger qui nous permet de mesurer ces choses<sup>113</sup>.

Des témoins ont également indiqué qu'il serait avantageux de savoir quels programmes n'atteignent pas leurs objectifs, ou si certains résultats ont été observés, de manière à ce que l'on puisse cerner les ressources supplémentaires nécessaires<sup>114</sup>.

---

110 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 février 2015, 1530 (Siobhan Harty).

111 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1610 (Sarah Doyle).

112 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 14 mai 2015, 1605 (Siobhan Harty).

113 *Ibid.*

114 Voir, par exemple, HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 mars 2015, 1620 (Jeffrey Cyr).

Le Comité a appris que, nonobstant les avantages de la mesure des résultats, il existe des défis particuliers à cette approche. Certains témoins ont souligné qu'il faut plus de temps pour mesurer les effets sociaux qu'il en faut pour mesurer le rendement des programmes, et qu'il faut donc adopter une approche axée sur le long terme<sup>115</sup>. M. Jeffrey Cyr a souligné ce qui suit :

Il y a une tonne d'indicateurs que l'on peut utiliser pour mesurer les résultats à tous les niveaux, qu'il s'agisse de l'augmentation de la participation économique, de l'amélioration du niveau de scolarisation ou du degré d'adaptation sociale. Il y a moyen de le faire. Ce n'est pas sorcier à réaliser, ça demande seulement beaucoup d'effort. Il est donc très important d'élaborer les systèmes très consciencieusement, dès le départ<sup>116</sup>.

Pour illustrer les défis associés à la mesure des résultats, M. Cyr a décrit un programme de leadership et indiqué qu'on ne peut déterminer facilement si ce dernier a effectivement permis de créer un leader. Il a souligné qu'il est difficile de mesurer ce type de résultats au cours de la période relativement courte du cycle gouvernemental habituel. Il a fait valoir qu'il est nécessaire d'établir un système de mesure longitudinale qui permettrait de définir les modifications à court, moyen et long terme ciblées<sup>117</sup>. De manière semblable, Tim Richter a indiqué qu'il serait nécessaire, pour mesurer des résultats, de faire un suivi auprès des personnes sur une certaine période pour déterminer s'ils parviennent ou non à se tirer du sans-abrisme<sup>118</sup>.

Bien qu'il parlait des OIS en particulier, le professeur John Shields a relevé l'importance de mesurer les résultats plutôt que le rendement ainsi que les investissements considérables qui sont associés à cette approche :

Les données sont absolument indispensables. Pour savoir si les programmes seront efficaces, nous aurons besoin de beaucoup de données. Cela va nécessairement bien au-delà du nombre de bénéficiaires. Cela veut dire qu'il faut utiliser les statistiques d'organismes comme Statistique Canada, les relier à des projets, essayer d'évaluer les résultats, comme le taux de récidive, dans un contexte plus large comprenant divers autres facteurs ayant une influence au sein de la société. Cela nécessite un gros investissement, ne serait-ce que pour l'analyse et la collecte de données probantes. Les OIS posent un défi, mais je pense que la grande difficulté est l'évaluation des résultats des programmes<sup>119</sup>.

---

115 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 mars 2015, 1620 (Bill Crawford, directeur exécutif, Eden Community Food Bank); et HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 mars 2015, 1615 (Jeffrey Cyr).

116 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 mars 2015, 1620 (Jeffrey Cyr).

117 *Ibid.*, 1615.

118 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1715 (Tim Richter). Jeffrey Cyr a présenté un exemple semblable sur la nécessité de faire le suivi des personnes pour déterminer certains types de résultats : HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 mars 2015, 1615 (Jeffrey Cyr).

119 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 23 avril 2015, 1715 (John Shields).

Dans la même veine, James Mulvale de l'Université du Manitoba a fait valoir que les gouvernements devraient plutôt s'appuyer sur les recherches en cours pour définir des approches fondées sur les résultats et améliorer le modèle de finance publique actuel<sup>120</sup>.

Des témoins ont ajouté que, pour mettre l'accent sur les résultats sociaux, il fallait comprendre non seulement les impacts quantitatifs, mais également les impacts qualitatifs, qui peuvent être plus difficiles à mettre en évidence du point de vue du rendement pour les investisseurs<sup>121</sup>.

Au sujet des solutions aux problèmes liés à la mesure des résultats, certains témoins ont avancé que les initiatives de finance sociale pourraient cibler des projets qui donnent des résultats qui se prêtent mieux aux mesures, comme « [t]rouver du travail pour des personnes autrement inemployables, prévenir la récidive, trouver un logement pour des personnes qui autrement vivraient dans la rue<sup>122</sup> ». Toutefois, comme Andrew McNeill, du Syndicat national des employés et employées généraux du secteur public, l'a soutenu, la plupart des programmes sociaux sont influencés par de nombreux facteurs, de sorte qu'il est difficile de savoir si un programme particulier a eu l'impact social souhaité<sup>123</sup>.

En effet, même dans le cas des résultats qui se mesurent facilement, il est souvent difficile d'établir des relations causales. Comme l'a expliqué Sharon Mayne Devine de l'Honorable William G. Davis Centre for Families, s'il est facile de déterminer le nombre de meurtres dans une région où se trouve un centre pour les victimes de violence, il est difficile de déterminer si la présence de ce centre a contribué directement à la prévention de crimes. Il faudrait beaucoup de ressources pour obtenir ce type de données<sup>124</sup>.

Le Comité s'est fait dire que toutes les parties à un projet de finance sociale devraient participer au choix des résultats à mesurer<sup>125</sup>. Certains témoins ont dit que, une fois les résultats à évaluer choisis, la meilleure solution était de confier à un tiers indépendant le soin de voir si les résultats ont été atteints<sup>126</sup>.

La Société de recherche sociale appliquée (SRSA), un organisme indépendant sans but lucratif de recherche sur la politique sociale, est un exemple de tiers indépendant. Tel que noté précédemment, EDSC a retenu les services de la SRSA pour évaluer de manière indépendante deux projets de finance sociale axés sur la formation en compétences essentielles, dans le cadre desquels « les investisseurs privés paient la formation au départ et sont remboursés par le gouvernement si la formation permet

---

120 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mai 2015 1545 (James Mulvale, doyen et professeur associé, Faculté de travail social, Université du Manitoba).

121 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1615 (Sunil Johal).

122 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1620 (Stanley Hartt).

123 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1530 (Andrew McNeill).

124 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 23 avril 2015, 1625 (Sharon Mayne Devine, présidente-directrice générale, The Honourable William G. Davis Centre for Families).

125 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 février 2015, 1550 (Siobhan Harty).

126 *Ibid.*, 1555.

d'obtenir des résultats préétablis<sup>127</sup> ». À titre d'évaluatrice, la SRSA a défini le cadre de l'évaluation, mais a fait participer d'entrée de jeu les intervenants et les intermédiaires des projets. Des niveaux de référence ont été fixés en fonction de données provenant de programmes antérieurs de formation en compétences essentielles<sup>128</sup>.

Les projets évalués par la SRSA illustrent les défis associés à la mesure des résultats sociaux. Dans le cadre des projets de formation en compétences essentielles susmentionnés, le remboursement dépend des gains de capacités de lecture et d'écriture, mesurées avant et après la formation. Ces gains sont utilisés comme une manière intermédiaire de mesurer les résultats sur le marché du travail. En effet, l'amélioration de la capacité de lecture et d'écriture est un résultat intermédiaire et non une mesure directe des économies tangibles pour le gouvernement<sup>129</sup>.

## B. Élaborer des mesures appropriées

Les mesures sont des outils permettant de définir et d'évaluer les résultats escomptés. Le Comité s'est fait dire qu'elles sont « importantes et [...] doivent être définies dès le départ et permettre de démontrer la valeur ou les économies obtenues par le gouvernement<sup>130</sup> ».

Selon les témoins du Mowat Centre, les données actuellement disponibles pour les acteurs sur le marché de la finance sociale sont au mieux disparates. Ils ont ajouté qu'un rôle précieux que le gouvernement pourrait jouer serait d'« investir dans l'amélioration des données probantes et des mesures afin de tirer parti d'occasions prometteuses d'innover sur le plan des programmes et de soutenir l'élaboration à long terme de politiques axées sur des données probantes<sup>131</sup> ».

Un représentant du gouvernement de la Saskatchewan a indiqué que les outils permettant de mesurer les effets sociaux constituent un défi, plus particulièrement en ce qui a trait à la capacité de garantir qu'ils demeurent constants<sup>132</sup>. Adam Spence a expliqué que l'évaluation des effets comprend trois volets : la norme d'impact, le plan d'amélioration et les mesures appropriées.

Deuxièmement, au-delà de la norme, il y a aussi la question des paramètres. Il est important d'avoir des paramètres mesurables, c'est-à-dire des points de données qui pourront démontrer l'existence du changement au sein des entreprises et des organismes avec lesquels vous travaillez. Certaines méthodes de classification ou de conversion, notamment les rapports d'impact et les normes du réseau mondial de

---

127 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1630 (Jean-Pierre Voyer).

128 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1715 (Sheila Currie, associée principale supérieure de recherche, Société de recherche sociale appliquée).

129 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1635 (Jean-Pierre Voyer).

130 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1530 (Dale McFee).

131 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1530 (Sunil Johal).

132 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1530 (Dale McFee).

l'investissement d'impact, peuvent être utilisées à cette fin. Il en existe de nombreux exemples tirés d'entreprises et d'organismes sans but lucratif au Canada<sup>133</sup>.

Certains témoins ont décrit les moyens qu'ils ont mis au point pour mesurer les impacts de leur travail. Par exemple, Vickie Cammack, de Tyze Personal Networks, a expliqué au Comité que son organisation envisage de « [mesurer] l'expérience de la personne, les résultats obtenus par celle-ci ainsi que l'efficacité économique. Il s'agit vraiment de trois aspects clés<sup>134</sup> ». Jeffrey Cyr a indiqué au Comité que son association a créé un système selon lequel les clients participent à une séance de consultation de 20 minutes au cours de laquelle on évalue leur situation par rapport à un résultat donné – dans le cas mentionné, il s'agissait de l'engagement et de l'aptitude à s'exprimer en public – à l'aide de différents indicateurs. Ces séances de consultation peuvent se répéter à différents moments afin de mesurer les changements<sup>135</sup>. En outre, Preston Aitken, de Enactus Canada, a expliqué ce qui suit :

Notre organisme a conçu sa propre échelle de mesure à partir des résultats de la recherche sur les cadres existants comme IRIS et le modèle des moyens de subsistance durables. Cette échelle de mesure s'est révélée d'une grande utilité, et nos équipes Enactus se servent d'un cadre et d'un langage communs pour décrire les résultats que nous obtenons. Nous sommes en mesure de compiler nos données à l'échelle nationale et de mieux les interpréter. Cependant, nos normes ne correspondent pas nécessairement à celles des autres organismes, car il n'existe pas de normes communes<sup>136</sup>.

En plus des mesures liées aux premiers utilisateurs d'un projet de finance sociale donné, la mesure des effets sur la communauté en général peut s'avérer difficile pour les organismes. M<sup>me</sup> Devine a souligné qu'il est difficile de mesurer les effets à grande échelle sur une communauté entière :

Quant aux répercussions de plus grande ampleur, il est difficile de mesurer certains de ces effets dans une très grande collectivité. Pour mener ce type d'étude d'impact, il faut aussi beaucoup d'argent et d'investissements. Parfois on nous demande d'effectuer ces mesures, mais sans nous fournir les ressources nécessaires pour mener le type d'étude ou le type de travail nécessaire pour démontrer cet impact. Au niveau local nous pouvons le démontrer, mais dans une vaste collectivité, [nous en sommes encore aux balbutiements]<sup>137</sup>.

Certains témoins ont affirmé qu'il serait nécessaire d'avoir des normes communes ou un mécanisme universel de mesure si on veut mesurer l'impact social au Canada et en

---

133 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1655 (Adam Spence).

134 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1700 (Vickie Cammack, cofondatrice, Fondatrice et directrice générale de Tyze Personal Networks, Planned Lifetime Advocacy Network).

135 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 mars 2015, 1620 (Jeffrey Cyr).

136 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1645 (Preston Aitken, directeur, Programme, Enactus Canada).

137 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 23 avril 2015, 1625 (Sharon Mayne Devine).

faire rapport. Pareille norme nationale de mesure permettrait, a-t-on dit au Comité, de comparer les impacts d'après un même point de repère dans tout le pays<sup>138</sup>.

Des témoins se sont aussi reportés à la base de données sur le coût unitaire du Royaume-Uni, qui donne le « coût » pour les contribuables de plus de 600 résultats sociaux. Comme l'a expliqué Tim Jackson :

Le Royaume-Uni a publié dans le site Web de son cabinet le coût de 600 résultats, qu'il s'agisse de ce qu'il en coûte pour permettre à une mère célibataire de garder son enfant ou du coût associé à l'incarcération d'un jeune de 16 ans ou à l'incarcération pour la troisième fois d'un adulte de 45 ans. Le gouvernement a essentiellement dit au secteur privé et aux fondations « Voilà ce que tout cela coûte aux contribuables. Si vous pouvez faire baisser ces coûts, faites-nous une offre par l'entremise d'une obligation<sup>139</sup>. »

Certains témoins ont dit que le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle semblable au Canada en fournissant une information uniforme sur la valeur pécuniaire de tels résultats. S'ils connaissent la structure des coûts des résultats sociaux, les intervenants qui s'intéressent au marché de la finance sociale pourraient évaluer la valeur financière d'une intervention selon l'angle des économies que réaliserait le gouvernement<sup>140</sup>.

Le Comité a appris que les valeurs fondées sur les résultats sont particulièrement utiles à l'établissement d'ententes d'OIS. Par exemple, Kieron Boyle a fait valoir que le gouvernement du Royaume-Uni a appliqué des mesures fondées sur les résultats afin d'évaluer les coûts et les progrès d'une obligation à impact social de 30 millions de livres établie récemment et visant à prévenir le chômage chez les jeunes. En ce qui concerne l'établissement des coûts d'une intervention, M. Boyle a expliqué ce qui suit :

Cela a permis d'intervenir auprès des adolescents âgés de 14 à 17 ans pour améliorer des choses comme leur fréquentation scolaire et leurs notes, car nous savons qu'il y a une très forte corrélation entre ce genre de résultats chez les jeunes âgés de 14 à 17 ans et le risque qu'ils deviennent chômeurs à l'âge de 18 à 21 ans.

[...]

Nous avons fait beaucoup de couplage de données pour pouvoir dire que si vous atteignez tels résultats, quelle est la probabilité que vous aurez un travail ou que vous serez chômeur à l'âge de 18 ans? C'est parce que nous savons combien nous économisons lorsque quelqu'un travaille à 18 ans au lieu d'être en chômage. Nous avons pu établir un prix pour ces résultats chez les jeunes de 14 à 17 ans. Nous avons ensuite communiqué ces résultats au marché et ce sont surtout les entreprises sociales et les

---

138 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1645 (Preston Aitken); HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 mars 2015, 1545 et 1620 (Bill Crawford); HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1625 (Wayne Chiu, directeur général, The Trico Group).

139 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1615 (Tim Jackson).

140 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1605 (Sandra Odendahl); HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1615 (Tim Jackson).

organismes du secteur social qui nous ont dit pouvoir atteindre l'objectif. Ils le font même par des méthodes dont vous avez parlé<sup>141</sup>.

M. Boyle a également noté que le processus global de définition et d'évaluation des progrès par rapport à l'atteinte de résultats positifs pour cette OIS est « un processus précis et rigoureux selon lequel les gestionnaires publics examinent les résultats qu'ils cherchent à obtenir – les résultats qu'ils s'efforcent d'atteindre, la preuve de ces résultats et également le montant qu'ils sont prêts à payer pour ces résultats ». Plus particulièrement, il a souligné que « les premières obligations à impact social qui ont été émises [...] font l'objet d'une évaluation approfondie qui permettra de voir quels sont les résultats à long terme pour ces jeunes<sup>142</sup> ».

Enfin, David Juppe a mis en garde le Comité contre l'utilisation du « coût fixe par cas » dans l'évaluation des économies. S'appuyant sur ses recherches sur les OIS, M. Juppe a indiqué que cette approche risque de surestimer les économies. Il a donné l'exemple du coût fixe par année de l'hébergement d'un détenu, qui comprend les coûts fixes liés à l'exploitation des installations et le coût variable lié à la nourriture et aux fournitures offertes au détenu<sup>143</sup>. En prévenant la détention d'une personne, on ne permet pas au gouvernement d'économiser l'entièreté des coûts fixes associés à cette personne puisqu'on ne cesserait pas d'exploiter l'installation en question.

---

141 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1610 (Kieron Boyle).

142 *Ibid.*

143 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mai 2015, 1545 (David Juppe).



## CHAPITRE QUATRE : RENFORCER LES CONNAISSANCES ET LES CAPACITÉS

---

De nombreux témoins ont indiqué que le renforcement des capacités techniques des organismes de participer à la finance sociale est une question importante sur le marché de la finance sociale<sup>144</sup>. Le Comité a appris que le renforcement des capacités, dans le contexte de la finance sociale, revient en général à « améliorer le profil de ceux qui pourraient profiter des investissements<sup>145</sup> ». Certains témoins ont également indiqué qu'il faut appuyer les intermédiaires et les acteurs du côté de l'approvisionnement pour renforcer leur capacité, et ainsi leur permettre de mieux participer au secteur.

Les mesures proposées pour renforcer la capacité étaient en général liées au soutien aux entreprises sociales et aux organismes de prestation de service. Comme l'a affirmé Bill Crawford de la Eden Community Food Bank :

Au bout du compte, au Canada, la finance sociale est un domaine encore relativement peu connu. Dans le secteur sans but lucratif et celui des organisations de bienfaisance, il faudrait faire beaucoup plus de sensibilisation sur la finance sociale et faire en sorte qu'il soit facile pour les organisations de faire des essais. Essentiellement, il faudrait plus de personnes du milieu des affaires qui ont à cœur le développement social, un endroit où l'entrepreneuriat et la bienfaisance s'unissent et où les gens peuvent travailler en collaboration<sup>146</sup>.

Plusieurs témoins ont abordé la question des fonds affectés spécifiquement au renforcement de la capacité des acteurs du côté de la demande<sup>147</sup>. Kieron Boyle a mentionné deux programmes entrepris récemment par le gouvernement du Royaume-Uni dans ce secteur, ajoutant : « Le côté de la demande, c'est un domaine plus crucial où le gouvernement peut jouer, selon moi, un rôle distinct. Nous déployons beaucoup d'efforts sur le renforcement des capacités, en particulier pour permettre à des organisations de recevoir de l'investissement. » Il a d'abord indiqué qu'un « fonds de préparation à l'investissement et aux contrats » de 15 millions de livres a été mis à l'essai pour offrir aux organisations plus grandes et plus établies :

[U]ne aide de base pour établir les modèles de gestion ou de planification financière ou les capacités administratives dont elles ont besoin pour inciter un investisseur à y placer son argent. Pour ce projet pilote, chaque livre investie par le gouvernement a permis de

---

144 Voir, par exemple, HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1535 (Jamie Van Ymeren, associé chargé de politique, Mowat Centre). Voir également HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1550 (Wayne Chiu); HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 mars 2015, 1615 (Carole Gagnon).

145 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1540 (Andy Broderick).

146 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 mars 2015, 1550 (Bill Crawford).

147 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1535 (Jamie Van Ymeren).

débloquer quelque 27 livres d'investissement privé. C'est le programme de soutien aux entreprises qui a connu le plus gros succès au Royaume-Uni – et j'ai vérifié<sup>148</sup>.

M. Boyle a également noté que le gouvernement du Royaume-Uni a appuyé des entreprises sociales débutantes par l'intermédiaire de « pépinières sociales », qui, selon lui, étaient « essentiellement des accélérateurs d'entreprises, qui rassemblaient de l'argent public et privé, provenant souvent de grandes sociétés. Nous avons investi cet argent dans des programmes accélérés destinés aux organisations débutantes qui souhaitent avoir un impact social<sup>149</sup>. »

Au Canada, le Comité a aussi appris que les centres qui s'intéressent à « ce qui fonctionne » peuvent être utiles pour synthétiser et diffuser l'information sur les interventions qui donnent des résultats. On a encore proposé des laboratoires d'assistance technique comme des moyens utiles d'offrir de la formation, des conseils et un soutien pour l'évaluation des impacts<sup>150</sup>. Comme l'a indiqué Sunil Johal :

Si le gouvernement fédéral veut entrer dans cet espace, je pense qu'il est absolument essentiel qu'il joue un rôle pour ce qui est de fournir ce soutien crucial au chapitre de l'infrastructure, c'est-à-dire un centre « What Works » et des laboratoires d'aide technique, afin que les grands fournisseurs de services sans but lucratif ne soient pas les seuls à bénéficier de tous ces contrats et de toutes ces occasions<sup>151</sup>.

Debbie Brown, du Crossing All Bridges Learning Centre, a ajouté que, s'il est vrai que les centres urbains ont des « plaques tournantes » bien établies pour les entreprises sociales (par exemple, MaRS Discovery District), il faut aussi des plaques tournantes rurales pour les petites localités plus isolées et leurs projets. Cela aiderait les petits organismes à trouver des partenaires et à solliciter des fonds<sup>152</sup>.

En outre, certains témoins ont souligné le besoin de renforcer les capacités des intermédiaires et des acteurs du côté de l'approvisionnement au sein du marché canadien de la finance sociale. Le Comité a appris qu'il est nécessaire de « créer des programmes qui accroîtront les compétences en affaires des travailleurs sociaux et qui élargiront les perspectives des investisseurs potentiels sur la valeur sociale des projets<sup>153</sup> ». De plus, Andy Broderick a affirmé ce qui suit :

[I]l est vraiment temps de commencer à voir comment renforcer la capacité du secteur en dirigeant l'investissement vers les groupes performants, ceux qui ont montré leur capacité à sortir l'argent. Évaluez leur capacité à sortir l'argent et à le gérer efficacement, comme vous le feriez pour un intermédiaire du secteur privé. Vous voulez vraiment développer des

---

148 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1535 (Kieron Boyle).

149 *Ibid.*

150 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1535 (Jamie Van Ymeren).

151 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1555 (Sunil Johal).

152 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 12 mars 2015, 1655 (Debbie Brown).

153 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1545 (David LePage, président, Conseil pour les entreprises sociales du Canada).

intermédiaires solides qui ont de bons antécédents. Ils n'existent pas encore. Ils commencent à exister, mais je pense que c'est d'une importance fondamentale<sup>154</sup>.

Afin de répondre aux besoins ciblés et émergents en matière de capacités dans ce secteur, le budget de 2015 met en place une initiative des accélérateurs de finances sociales visant à promouvoir le développement de projets de finance sociale prometteurs. Selon les documents du budget, EDSC utilisera l'initiative pour amener plus rapidement les projets prometteurs à un état de préparation plus propice aux investissements par l'intermédiaire « [d']ateliers, [de] services consultatifs, [de] mentorat, [de] possibilités de réseautage et [de] présentations d'investisseurs<sup>155</sup> ».

Plusieurs témoins ont fait remarquer qu'il existe actuellement des programmes axés sur les petites et moyennes entreprises qui devraient être accessibles aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif. Par exemple, Ian Bird, des Fondations communautaires du Canada, a dit au Comité :

Il faut que ces organismes acquièrent des compétences et obtiennent de la formation pour être prêts à présenter des plans d'activités. Cela ne diffère en rien du genre de chose qu'il faut faire tout le temps maintenant dans les petites et moyennes entreprises. Il y a de nombreux programmes gouvernementaux et des initiatives public-privé dont le but est de permettre aux petites et moyennes entreprises d'acquérir les compétences nécessaires. En ce moment, les organismes de bienfaisance, les organismes publics sans but lucratif n'ont pas accès à ces programmes<sup>156</sup>.

Certains témoins ont fait remarquer qu'il serait simple de donner aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif accès aux programmes qui existent pour le secteur privé, que cela pourrait se faire en un court laps de temps et sans engager de ressources nouvelles<sup>157</sup>. De plus, David LePage, du Conseil pour les entreprises sociales du Canada, a signalé que nombre de programmes existants ne sont pas en fait officiellement fermés aux organismes sans but lucratif, donnant l'exemple du Réseau Entreprises Canada, d'Industrie Canada, comme programme dont la portée pourrait être élargie<sup>158</sup>. De manière semblable, Jacques Charest de CAP Finance a fait remarquer ce qui suit :

[L]a méthode la plus simple consiste à nous considérer comme des entreprises, donc à couvrir l'ensemble des produits et des mesures de soutien à l'investissement destinées aux entreprises privées. Dans un programme, nous voyons souvent qu'il est destiné à des entreprises de catégorie 1. Pourquoi ne s'agit-il pas d'OBNL ou de coopératives? C'est parce qu'il en est ainsi. Il y a aussi des programmes qui touchent les capitaux et les

---

154 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1635 (Andy Broderick).

155 *Plan d'action économique 2015*, p. 305.

156 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1600 (Ian Bird). Voir également HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1640 (Cathy Taylor); et HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1700 (Jacques Charest).

157 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1640 (Cathy Taylor); HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1645 (Michael Toyé).

158 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1545 (David LePage).

actions d'une compagnie, mais comme il n'y en a pas pour ce qui touche une entreprise d'économie sociale, il faut trouver un équivalent<sup>159</sup>.

De plus, le représentant d'Enactus Canada a signalé que bien des établissements d'enseignement postsecondaire n'offraient aucune formation en finance sociale ni en entrepreneuriat social. Le même témoin a avancé qu'il fallait proposer des programmes et initiatives pour former la prochaine génération d'entrepreneurs sociaux et d'acteurs de la finance sociale<sup>160</sup>.

---

159 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1700 (Jacques Charest).

160 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1645 (Preston Aitken).

# CHAPITRE CINQ : DÉVELOPPER LE MARCHÉ DE LA FINANCE SOCIALE

---

De nombreux témoins ont une préoccupation importante : comment trouver des capitaux pour la finance sociale et bâtir la confiance des investisseurs à l'égard de ce nouveau marché. Une partie importante de la discussion, notamment chez les témoins qui représentent les éléments de l'offre et des intermédiaires sur le marché, a été axée sur la nécessité d'atténuer les risques pour les investisseurs et d'offrir des incitatifs à l'investissement dans des initiatives en finance sociale.

Bien des témoins ont parlé des possibilités propres à divers types de fonds (c.-à-d. les regroupements de capitaux) pour encourager l'investissement à impact social et se prémunir contre les pertes sur ce nouveau marché. Parmi les autres mesures fédérales possibles évoquées par les témoins, notons l'élaboration de pratiques gouvernementales d'achats à caractère social et des mesures non financières pour aider à améliorer l'information sur le marché et atténuer les risques pour les investisseurs. La section suivante aborde chacune de ces options de développement du marché de la finance sociale.

## A. Financement et mesures fiscales

Des témoins ont décrit plusieurs outils de financement dans lesquels le gouvernement pourrait investir afin d'appuyer les initiatives de finance sociale et de mobiliser des investissements supplémentaires provenant d'une multitude d'autres sources.

À ce sujet, le Comité a pris connaissance des nombreuses options qui s'offrent au gouvernement pour fournir des capitaux afin d'encourager le développement du marché de la finance sociale. Soulignant le rôle que pourrait jouer le gouvernement fédéral pour fournir des « capitaux catalyseurs » et ainsi appuyer la finance sociale, Adam Spence a affirmé que :

Le concept est simple : les investissements catalyseurs sont ceux qui déclenchent un flux de capitaux vers une entreprise, une catégorie d'actifs, un secteur ou un lieu géographique. Nous recommanderions que le gouvernement établisse un programme d'investissement de contrepartie fournissant les capitaux catalyseurs pour soutenir les fonds existants et nouveaux grâce à un co-investissement direct, des améliorations sur le plan du crédit ou des incitatifs. En outre, il peut être également nécessaire d'accorder des subventions pour soutenir le développement des intermédiaires qui débloqueront de nouveaux investissements<sup>161</sup>.

De manière semblable, Norm Tasevski a signalé le potentiel des fonds de « capital catalyseur » pour soutenir les activités de la finance sociale. Dans ce type de fonds, différents types d'investisseurs (c.-à-d. ceux qui s'intéressent avant tout aux impacts sociaux et ceux qui se préoccupent du rendement financier) investissent dans les mêmes

---

161 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1645 (Adam Spence).

projets avec des niveaux variables de risque. Comme l'a expliqué M. Tasevski, une structure de capital catalyseur :

[S]'adresse à diverses catégories d'investisseurs, dont ceux qui s'intéressent à l'aspect social et d'autres, à l'aspect financier, du même investissement. Certains acceptent d'absorber un niveau convenu de perte, d'autres réduisent le risque associé à l'occasion d'investissement dans son ensemble. Grâce à la réduction du risque, un groupe d'investisseurs reçoit un retour qui correspond davantage à ses attentes en matière de risque et de rendement, soit normalement le taux du marché<sup>162</sup>.

Le Comité a appris que Big Society Capital – une institution financière indépendante au Royaume-Uni créée afin d'investir dans les fonds d'investissement de finance sociale – représente une transition stratégique dans ce pays « d'un modèle où le gouvernement fournissait d'importants fonds d'investissement direct à un modèle où le gouvernement établit un grossiste en investissement social indépendant des pouvoirs publics<sup>163</sup> ». Qualifiant l'institution de « fonds d'investissement social en gros », M. Boyle a ajouté ce qui suit :

Il fonctionne principalement en étant le principal investisseur dans des fonds d'investissement social et les fonds d'investissement social en question se spécialisent eux-mêmes dans certains domaines en accordant divers types de prêts à différents organismes.

[...]

Il a maintenant soutenu plus d'une centaine d'organisations de première ligne. Lorsqu'il a été constitué, il y avait environ huit fonds au Royaume-Uni et il y en a maintenant plus de 30<sup>164</sup>.

Big Society Capital a joui d'un capital initial de 600 millions de livres, soit 200 millions provenant de quatre banques et 400 millions provenant de comptes bancaires inactifs qui ont été transférés à l'institution par l'adoption d'une loi<sup>165</sup>. Certains témoins ont proposé qu'une mesure semblable soit adoptée au Canada, mais Stanley Hartt a indiqué que les comptes bancaires inactifs au Canada sont transférés au Trésor public après 10 ans; par conséquent, « cela représenterait donc un coût pour le gouvernement » de les utiliser comme capitaux pour le marché de la finance sociale<sup>166</sup>.

Le Comité a appris que le Royaume-Uni a appliqué une autre solution, appelée « fonds axés sur les résultats », afin de financer les initiatives de financement fondées sur les résultats. Le ministère du Travail et des Pensions du Royaume-Uni a mis sur pied ce fonds, qui accorde la priorité à certains résultats sociaux et établit les montants que le gouvernement est disposé à verser pour la concrétisation de ces résultats. Sarah Doyle a expliqué ce qui suit :

---

162 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1645 (Norm Tasevski).

163 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1555 (Kieron Boyle).

164 *Ibid.*, 1610.

165 *Ibid.*

166 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1550 (Stanley Hartt).

Ce concept est né au Royaume-Uni. Le ministère britannique du Travail et des Pensions, par exemple, a créé un fonds qui établit une liste de résultats liés à l'emploi chez les jeunes pour lesquels le gouvernement est prêt à payer. Le ministère établit le prix maximal que le gouvernement est prêt à payer. Ce genre de modèle peut permettre au marché de présenter des solutions novatrices. Nous croyons que ce modèle présente un fort potentiel qui pourrait être reproduit au Canada pour régler différents enjeux<sup>167</sup>.

Le Royaume-Uni a en outre établi des avantages fiscaux dans le secteur social afin d'encourager l'investissement de capitaux privés dans le marché de la finance sociale. Selon M. Boyle « la majeure partie des avantages fiscaux dont le secteur social a bénéficié au Royaume-Uni ont visé à lui accorder le même genre d'allègements fiscaux qu'aux organisations purement commerciales ». Il a ajouté qu'« un allègement de 30 p. 100 de l'impôt sur le revenu sur le même genre de montant admissible », et que « les gains en capital et d'autres pertes en capital peuvent être reportés au moyen de cet allègement fiscal<sup>168</sup> ».

Les témoins ont décrit d'autres solutions permettant d'encourager l'investissement de capitaux dans le marché de la finance sociale. Tim Jackson a noté que, parmi les solutions d'investissement pour le gouvernement, on trouve l'établissement de fonds de contrepartie pour mettre à profit les investissements provenant d'autres sources. Il a fait valoir que le gouvernement pourrait appuyer un programme de « fonds de fonds » qui permettrait d'accorder des capitaux aux intermédiaires, qui feraient à leur tour des investissements d'impact :

[N]ous croyons que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer pour que ses investissements en capitaux attirent d'autres investissements; il ne doit pas être le seul à investir, mais inciter les autres à faire de même. Qu'est-ce que je veux dire par là? Je veux dire que vous pourriez suivre l'exemple de votre propre plan d'action sur le capital de risque, celui de la Nouvelle-Écosse et de ses fonds d'investissement dans le développement économique communautaire et celui du gouvernement du Canada en collaboration avec le gouvernement du Québec, le Chantier de l'économie sociale, par lequel le gouvernement a dit qu'il ne serait pas le seul acteur sur le marché, mais qu'il contribuerait à divers projets à la même hauteur que le secteur privé, les fondations ou les organismes de charité. Vous pourriez créer un programme de fonds de contrepartie ou un programme de fonds de fonds, qui permettrait d'accorder des sommes importantes à des intermédiaires, qui les placeraient ensuite dans des investissements d'impact<sup>169</sup>.

En outre, des témoins ont proposé que le gouvernement fédéral appuie l'investissement d'impact en investissant des capitaux pour garantir des prêts octroyés dans le secteur de la finance sociale. Certains témoins ont suggéré au gouvernement fédéral d'envisager l'appui à un « fonds de rehaussement des crédits » afin d'offrir une garantie aux personnes qui effectuent des investissements d'impact. Sandra Odendahl a expliqué ce qui suit :

Dans le secteur bancaire, [le rehaussement des crédits] est synonyme de garantie. Il s'agit de capital de première perte. En gros, il faut garantir l'investissement de départ

---

167 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1540 (Sarah Doyle).

168 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1615 (Kieron Boyle).

169 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1535 (Tim Jackson).

dans les secteurs où vous souhaitez voir des investissements. C'est particulièrement important pour réduire le risque lié aux investissements précoces, que les petits investisseurs, qui ne peuvent se permettre de perdre de l'argent mais qui veulent participer à la finance sociale, seraient plus enclins à faire s'il y avait une certaine garantie quant au capital<sup>170</sup>.

D'autres témoins ont suggéré que les programmes fédéraux de financement de petites entreprises soient élargis de manière à fournir des investissements à prêts garantis afin d'appuyer également les entreprises sociales. Par exemple, Brian Emmett de Imagine Canada a indiqué au Comité qu'il aimerait « que le gouvernement [...] considère [les organismes caritatifs et sans but lucratif] davantage comme des petites entreprises et les rende admissibles au programme de financement des PME et aux prêts aux PME de la Banque de développement du Canada<sup>171</sup> ». Dans la même veine, Magnus Sandberg de Social Capital Partners a affirmé ce qui suit :

[N]ous pensons qu'il serait très intéressant d'examiner les programmes gouvernementaux qui visent le secteur privé, et d'y ajouter un aspect social. Je pense au programme de financement des petites entreprises du Canada. Essentiellement, le gouvernement se porte garant à hauteur de 80 % du prêt donné par les institutions financières à des petites et moyennes organisations auxquelles les banques ne feraient pas de prêts en raison des risques. Imaginez qu'on ajoute à cela un aspect social, que ce soit par le biais des embauches, des panneaux solaires installés sur le toit des entreprises, ou autre chose. À notre avis, ce serait un modèle très intéressant<sup>172</sup>.

## B. Approvisionnement social

Des témoins ont proposé l'approvisionnement à caractère social comme moyen que le gouvernement pourrait employer pour soutenir les entreprises sociales et aider au développement du marché de la finance sociale. Le Comité a appris que les entreprises sociales ont besoin d'un meilleur accès aux demandeurs sur le marché : en ayant accès à un plus grand nombre de clients, elles pourraient croître et avoir un plus grand impact social. De la sorte, ont dit les témoins, l'approvisionnement à caractère social peut favoriser cette croissance sans aucun coût supplémentaire pour le gouvernement. David LePage a fait l'observation suivante :

Grâce aux programmes d'achat à vocation sociale, les gouvernements peuvent susciter des retombées sociales majeures sans coût additionnel ni perte de qualité, tout en générant une valeur réelle et des profits pour le contribuable canadien<sup>173</sup>.

François Vermette du Chantier de l'économie sociale a fait valoir que, à l'heure actuelle, le processus d'appel d'offres de tous les ordres de gouvernement est conçu de telle sorte que les entreprises sociales en sont exclues<sup>174</sup>. Il a proposé l'ajout de « clauses

---

170 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1535 (Sandra Odendahl).

171 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1720 (Brian Emmett, économiste en chef, Secteur des organismes sans but lucratif, Imagine Canada).

172 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1635 (Magnus Sandberg, vice-président et directeur général, Social Capital Partners).

173 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1545 (David LePage).

174 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1550 (François Vermette).

sociales » aux demandes de propositions pour les contrats gouvernementaux et les politiques d'approvisionnement afin qu'il soit possible de donner les contrats en sous-traitance à des entreprises sociales<sup>175</sup>. M. LePage a explicité les partenariats potentiels et les résultats sociaux possibles que pourrait produire cette approche :

[S]i le contrat était soumis à des politiques sociales, cette multinationale chercherait à sous-traiter le travail auprès d'entreprises d'économie sociale qui ouvriraient ainsi des débouchés d'un bout à l'autre du Canada, car les possibilités de partenariat sont innombrables lorsqu'il est question d'entretenir la multitude d'immeubles du gouvernement, aussi bien à Yellowknife qu'à Québec et à Toronto. En examinant les clauses sociales qui figurent dans un contrat conclu avec l'État, l'entrepreneur privé pourrait dégroupier ses services et faire appel à des entreprises d'économie sociale pour en assurer la prestation, ce qui permettrait à des gens de recevoir de la formation. Cette démarche deviendrait alors un partenariat entre les secteurs public, privé et communautaire. On recourrait aux entreprises d'économie sociale pour répondre aux besoins de tout le monde<sup>176</sup>.

Cathy Taylor a exprimé l'avis qu'un « plan d'approvisionnement à caractère social » encouragerait les entreprises qui obtiennent des contrats du gouvernement à faire appel à des entreprises sociales, de sorte que le pouvoir d'achat du gouvernement serve à renforcer les collectivités<sup>177</sup>.

Enfin, Kieron Boyle a indiqué que depuis l'adoption de la *Social Value Act* (loi sur la valeur sociale), des « commissaires des services » du secteur public doivent tenir compte de la valeur sociale des services en plus des facteurs économiques et des coûts à court terme. Il a expliqué ce qui suit :

Cela part du principe que dans de nombreux cas, quand les commissaires tiennent compte de la valeur globale, ils en obtiennent généralement plus pour leur argent que s'ils prennent seulement en considération le prix du service à court terme. À notre avis, c'est aussi important que les initiatives d'attraction dans le domaine des finances<sup>178</sup>.

Au sujet du récent examen de la *Social Value Act* du Royaume-Uni, Wayne Chiu du Trico Group a souligné que l'exercice « a permis de relever trois obstacles à l'exploitation de son potentiel : la sensibilisation et le recours à la loi sont partagés, elle ne définit pas la "valeur sociale" et la mesure de la valeur sociale n'est pas pleinement définie ». À son avis, cette situation illustre le besoin général d'élaborer de meilleures méthodes d'évaluation et d'obtenir de meilleures preuves des effets sociaux dans ce domaine<sup>179</sup>.

---

175 *Ibid.*, 1555.

176 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1555 (David LePage).

177 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1640 (Cathy Taylor).

178 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1540 (Kieron Boyle).

179 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1550 (Wayne Chiu).

## C. Mesures non financières permettant d'appuyer le marché de la finance sociale

Des témoins qui ont comparu devant le Comité ont également cerné des mesures non financières aptes à renforcer la confiance des investisseurs dans le marché de la finance sociale. Plus particulièrement, certains d'entre eux ont fait remarquer que le gouvernement fédéral pouvait avoir un rôle à jouer dans la clarification des règles et des attentes concernant l'obligation fiduciaire et la diligence raisonnable dans le contexte de la finance sociale et la communication de l'information sur le marché entre les acteurs et entre les administrations.

### 1. Responsabilité des investisseurs

En premier lieu, certains témoins du côté de l'approvisionnement du marché de la finance sociale (p. ex. des banques, des fondations) ont souligné la nécessité de clarifier les attentes en ce qui concerne l'obligation fiduciaire des institutions qui investissent dans le marché de la finance sociale. Par exemple, Kieron Boyle a indiqué que « l'obligation fiduciaire [et] les responsabilités des fiduciaires [...], voir sur quelle base ils sont autorisés à investir et de quels facteurs ils peuvent tenir compte à part le strict rendement financier<sup>180</sup> », sont également des questions complexes au Royaume-Uni. En outre, Sandra Odendahl a indiqué ce qui suit :

[L]e gouvernement peut jouer un rôle important dans le développement de l'approvisionnement [en] précis[ant] l'obligation fiduciaire des investisseurs institutionnels. À l'heure actuelle, et selon l'administration, les administrateurs de fonds de pension et de dotation au Canada ne savent pas s'ils vont à l'encontre de leur obligation fiduciaire en investissant dans le but d'obtenir des répercussions sociales plutôt que strictement dans le but d'obtenir un rendement<sup>181</sup>.

Sarah Doyle et Ian Bird ont eux aussi fait valoir que, bien que bon nombre d'investissements d'impact peuvent être considérés comme des investissements prudents selon les définitions classiques en finances, d'autres ont beaucoup de mérite et peuvent répondre aux objectifs d'un organisme caritatif, même s'il produit un rendement inférieur à celui du marché. Les deux témoins ont fait valoir que, lorsque l'investissement et les objectifs de la fondation visée concordent, les fondations devraient pouvoir investir à des taux inférieurs à ceux du marché<sup>182</sup>.

En outre, certains témoins ont parlé de l'importance de la diligence raisonnable (financière et sociale) dans le secteur de la finance sociale. Le Comité a appris que la diligence raisonnable au sein des entreprises sociales et de la finance sociale peut prendre une tout autre forme que les protocoles en place dans le secteur privé, y compris des réseaux non officiels. Par exemple, Evan Saugstad du Northern Development Initiative Trust a indiqué que « [d]ans les petites collectivités, la plupart des politiciens locaux connaissent tout le monde, ou ils peuvent demander de l'information à

---

180 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 28 avril 2015, 1540 (Kieron Boyle).

181 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1535 (Sandra Odendahl).

182 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 19 février 2015, 1545 (Sarah Doyle), et 1600 (Ian Bird).

quelqu'un qui connaît la personne en question. Nous avons un réseau de diligence raisonnable incroyable<sup>183</sup>. »

Magnus Sandberg, de Social Capital Partners, organisme sans but lucratif qui joue un rôle d'intermédiaire entre le secteur privé et les organisations qui cherchent à placer des personnes qui ont des obstacles à surmonter pour obtenir un emploi, a expliqué comment son organisation applique des processus de diligence raisonnable à la fois sociale et financière aux projets possibles. En ce qui concerne la diligence raisonnable sociale, il a expliqué que son organisation vise à déterminer, par exemple, si l'entreprise qui veut employer des personnes aux prises avec diverses difficultés est un bon milieu de travail pour ses candidats, s'il y a beaucoup de postes de débutants, si la progression de la rémunération est satisfaisante, etc.<sup>184</sup>.

## 2. Communication d'information

Enfin, certains témoins ont fait ressortir la nécessité d'une meilleure communication de l'information et d'une meilleure coordination sur le marché de la finance sociale et avancé que le gouvernement fédéral pouvait jouer un rôle important à cet égard. Des fonctionnaires du ministère ont fait remarquer que le gouvernement fédéral pourrait difficilement exercer une surveillance directe, à cause de problème de compétences, mais qu'il pourrait jouer un rôle précieux dans la communication de l'information et des enseignements tirés de l'expérience :

Le gouvernement fédéral peut assumer de multiples rôles, à l'instar d'autres gouvernements nationaux, en fonction des différents marchés. Son rôle pourrait consister à mettre en commun des renseignements, car l'absence d'un tel échange d'information peut s'avérer un obstacle au marché. Ainsi, le gouvernement national peut certainement s'occuper de l'échange d'information<sup>185</sup>.

David LePage a estimé que le gouvernement fédéral pourrait faciliter les discussions intersectorielles plus efficacement que ne peut le faire un acteur isolé dans un secteur donné. Il a indiqué que « le gouvernement occupe une position de choix pour ce qui est de favoriser et d'initier un engagement intersectoriel » entre les acteurs du gouvernement, du secteur privé et du secteur communautaire. Il a recommandé que le gouvernement fédéral encourage le dialogue entre ces intervenants, avant d'ajouter : « Si j'invitais des entreprises à participer à une discussion, j'obtiendrais peut-être une réaction, mais si l'invitation venait du gouvernement, la réaction serait énorme<sup>186</sup>. »

Selon certains, l'appel national de propositions pour des concepts de finance sociale qu'a lancé EDSC est un exemple de moyen pour le gouvernement de rassembler des acteurs de différents secteurs. Cet « appel de concepts » a mené à la publication du rapport *Exploiter le pouvoir de la finance sociale* en mai 2013, document qui a approfondi

---

183 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 31 mars 2015, 1600 (Evan Saugstad, président, Northern Development Initiative Trust).

184 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1710 (Magnus Sandberg).

185 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 17 février 2015, 1620 (Siobhan Harty).

186 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 février 2015, 1545 et 1610 (David LePage).

la compréhension de la finance sociale<sup>187</sup>. Michael Toye du Réseau canadien de développement économique communautaire a souligné l'importance d'adopter une approche axée sur la collaboration entre les institutions du secteur privé et les groupes communautaires, et a applaudi les efforts que déploie EDSC à cet égard :

Nous aimerions féliciter Emploi et Développement social Canada d'avoir mis sur pied une table ronde d'intervenants qui font exactement cela, et nous préconisons son maintien au moment où le paysage de la finance sociale évolue<sup>188</sup>.

S'en tenant à l'idée que le gouvernement pourrait jouer un rôle de coordination, Cathy Taylor a ajouté que le gouvernement a la responsabilité de définir les notions propres au marché de la finance sociale, comme celle d'entreprise sociale. Cette responsabilité lui donnerait aussi l'occasion d'assurer l'harmonisation et la coordination avec les gouvernements provinciaux<sup>189</sup>.

Le Comité a également appris que les acteurs non gouvernementaux peuvent jouer un rôle important dans la communication de renseignements. Sandra Odendahl de la Banque Royale du Canada a décrit les efforts de son organisation pour « traduire » les concepts de la finance sociale de manière à les présenter à l'aide du même langage que connaissent bien le secteur des finances classiques et la communauté d'investisseurs<sup>190</sup>.

---

187 Emploi et Développement social Canada, [Exploiter le pouvoir de la finance sociale](#), Ottawa, mai 2013.

188 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1645 (Michael Toye).

189 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 24 février 2015, 1635 (Cathy Taylor).

190 HUMA, [Témoignages](#), 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 10 mars 2015, 1600 (Sandra Odendahl).

## CONCLUSION

---

Bien que le concept général de la finance sociale ne soit pas nouveau, l'intérêt pour ce type de finance et sa popularité grandit depuis quelques années. Le Canada ne fait pas exception à cette tendance : le gouvernement fédéral a développé plusieurs initiatives de finance sociale, y compris l'initiative des accélérateurs de la finance sociale annoncée dans le budget qui vise à rendre les projets de finance sociale prometteurs propices aux investissements.

Au cours de son étude, le Comité a entendu des témoignages de plusieurs intervenants, notamment des gouvernements, des entreprises, des organismes sans but lucratif, des organismes caritatifs et des fondations, qui participent à l'enrichissement des connaissances et de l'expérience en finance sociale au Canada. Bon nombre des témoins considèrent la finance sociale comme un important outil permettant de s'attaquer à des problèmes sociétaux complexes de manière novatrice et d'encourager les partenariats entre un plus grand nombre d'intervenants détenant des compétences et des expertises différentes.

Il se dégage des témoignages un consensus sur la capacité de la finance sociale d'aborder des problèmes persistants, quoique les opinions n'étaient pas les mêmes sur la manière dont les outils de finance sociale devraient être appliqués. Les témoignages étaient axés sur les changements à la réglementation qui accorderaient aux organismes caritatifs et sans but lucratif la flexibilité nécessaire pour participer à des activités générant des revenus; le besoin de mesurer les résultats sociaux à l'aide de mesures adéquates et les défis connexes; la nécessité de renforcer la capacité sur le marché et le rôle du gouvernement (financier ou autre) dans le développement du marché de la finance sociale.

Il s'agit des éléments fondamentaux du marché nouveau et émergent de la finance sociale au Canada. Le Comité estime que bon nombre des questions soulevées nécessitent un examen approfondi afin que l'on puisse établir des fondements solides sur lesquels asseoir les initiatives de finance sociale à l'avenir.

Les recommandations contenues dans le présent rapport proviennent d'un éventail d'acteurs qui œuvrent dans le marché de la finance sociale, notamment des intervenants du côté de la demande, des intervenants du côté de l'approvisionnement et des intermédiaires. Nos recommandations visent à renforcer le potentiel des mécanismes de la finance sociale et à surmonter certains des obstacles présentés au Comité au cours de l'étude. Les recommandations présentent des mesures que le gouvernement fédéral peut adopter afin d'établir des fondements solides pour ce marché émergent.



# RECOMMANDATIONS

---

## RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada de miser sur les travaux du Conseil consultatif national du Canada auprès du Groupe de travail sur l'investissement social du G8 en mettant sur pied un comité consultatif composé de représentants des secteurs public, privé, sans but lucratif et caritatif afin qu'il participe à la définition d'une stratégie nationale sur le développement du marché de la finance sociale au Canada.

## RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada d'examiner, de concert avec d'autres ministères, la structure et les sources de financement des fonds de capital catalyseur dans d'autres administrations et de formuler des recommandations sur la meilleure façon d'établir un fonds semblable au Canada.

## RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'évaluer les mesures législatives et stratégiques, au besoin, afin d'accorder davantage de flexibilité aux organismes de bienfaisance afin qu'ils puissent mener des activités commerciales visant à réinvestir les profits dans leurs activités caritatives.

## RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande au ministère des Finances et à l'Agence du revenu du Canada d'examiner les règlements en vigueur concernant les activités lucratives d'organismes sans but lucratif, et d'envisager des solutions pour permettre à certains organismes sans but lucratif ayant un objectif social clair de produire, dans certaines circonstances, un excédent de revenus.

## RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande au ministère des Finances et à l'Agence du revenu du Canada d'examiner les politiques en vigueur concernant les investissements liés à un programme afin d'améliorer la communication ou la clarté de ces mesures, au besoin.

## **RECOMMANDATION 6**

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada de collaborer avec les provinces et les intervenants concernés pour établir des lignes directrices nationales sur la définition et la mesure des effets des projets de finance sociale afin de veiller à la fiabilité et à l'uniformité des normes de mesure des résultats sociaux à l'échelle du Canada.**

## **RECOMMANDATION 7**

**Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'élargir les critères d'admissibilité aux programmes de soutien aux petites et moyennes entreprises, comme le Réseau Entreprises Canada d'Industrie Canada, afin d'inclure explicitement les organismes caritatifs et sans but lucratif œuvrant dans le domaine de la finance sociale lorsqu'indiqué, et d'étudier la création de programmes visant le développement des capacités techniques de ces acteurs de participer au marché de la finance sociale.**

## **RECOMMANDATION 8**

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social Canada, de concert avec les ministères et organismes fédéraux concernés, d'explorer l'approvisionnement social.**

## **RECOMMANDATION 9**

**Le Comité recommande à Emploi et Développement social de continuer d'encourager la collaboration intersectorielle dans le domaine de la finance sociale en tenant régulièrement des réunions avec des intervenants des secteurs à but lucratif, caritatifs et sans but lucratif afin d'encourager la création de partenariats et la communication de renseignements et de pratiques exemplaires.**

# ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<p><b>Ministère de l'Emploi et du Développement social</b></p> <p>Siobhan Harty, directrice générale Direction de la politique sociale, Division de la politique stratégique et recherche</p> <p>Blair McMurren, directeur Innovation sociale, Division de la politique stratégique et recherche</p>	2015/02/17	42
<p><b>Fondations communautaires du Canada</b></p> <p>Ian Bird, président Premier dirigeant</p> <p><b>MaRS Discovery District</b></p> <p>Sarah Doyle, conseillère de direction principale Tim Jackson, vice-président exécutif</p> <p><b>Norton Rose Fulbright Canada</b></p> <p>Stanley Hartt, avocat</p>	2015/02/19	43
<p><b>Réseau canadien de développement économique communautaire</b></p> <p>Michael Toye, directeur général</p> <p><b>CAP Finance, Le Réseau de la finance solidaire et responsable</b></p> <p>Jacques Charest, président</p> <p><b>LIFT Philanthropy Partners</b></p> <p>Bruce Dewar, président-directeur général</p> <p><b>Ontario Nonprofit Network</b></p> <p>Cathy Taylor, directrice exécutive</p> <p><b>Fonds d'emprunt communautaire d'Ottawa</b></p> <p>Michael Oster, président</p> <p><b>La fondation de la famille J.W. McConnell</b></p> <p>Stephen Huddart, président-directeur général</p> <p><b>The Trico Group</b></p> <p>Wayne Chiu, directeur général</p>	2015/02/24	44
<p><b>Enactus Canada</b></p> <p>Preston Aitken, directeur Programme</p>	2015/02/26	45

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Imagine Canada</b>            Brian Emmett, économiste en chef            Secteur des organismes sans but lucratif</p> <p><b>Planned Lifetime Advocacy Network</b>            Vickie Cammack, cofondatrice            Fondatrice et directrice générale de Tyze Personal Networks</p> <p>Al Etmanski, cofondateur            Partenaire fondateur de Social Innovation Generation</p> <p><b>Chantier de l'économie sociale</b>            François Vermette, directeur du développement</p> <p><b>Conseil pour les entreprises sociales du Canada</b>            David LePage, président</p>	2015/02/26	45
<p><b>Caisse d'économie solidaire Desjardins</b>            Colette Harvey, directrice            Soutien au projet coopératif</p> <p><b>Purpose Capital</b>            Norm Tasevski, cofondateur et associé</p> <p><b>Banque royale du Canada</b>            Sandra Odendahl, directrice            Développement durable et finance sociale</p> <p><b>Social Capital Partners</b>            Magnus Sandberg, vice-président et directeur général</p> <p><b>Vancity Community Investment</b>            Andy Broderick, vice-président            Investissement communautaire</p>	2015/03/10	46
<p><b>ABC Life Literacy Canada</b>            Gillian Mason, présidente</p> <p><b>Syndicat canadien de la fonction publique</b>            Archana Rampure, agent principal            Margot Young, chercheuse en chef</p> <p><b>Crossing All Bridges Learning Centre</b>            Debbie Brown, directrice exécutive</p>	2015/03/12	47

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Crossing All Bridges Learning Centre</b>            Sherrie Marshall, directrice des opérations</p> <p><b>Syndicat national des employés et employées généraux du secteur public</b>            Andrew McNeill, représentant national</p> <p><b>Youth Opportunities Unlimited</b>            Courtney Bain            Steve Cordes, directeur exécutif</p>	2015/03/12	47
<p><b>Eden Community Food Bank</b>            Peter Costello, directeur des opérations            Compétences culinaire</p> <p><b>Eden Community Food Bank</b>            Bill Crawford, directeur exécutif</p> <p><b>Peel Multicultural Council</b>            Naveed Chaudhry, directeur exécutif            Jagdeep Kailey, directeur            Services d'établissement</p> <p><b>Centraide Ottawa</b>            Carole Gagnon, vice-présidente            Services communautaires</p>	2015/03/24	48
<p><b>Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance</b>            Tim Richter, président directeur général</p> <p><b>Coopératives et mutuelles Canada</b>            Shawn Murphy, consultant relations gouvernementales</p> <p><b>Mowat Centre</b>            Sunil Johal, directeur de la politique            University of Toronto            Jamie Van Ymeren, associé chargé de politique</p> <p><b>University of Manitoba</b>            John Loxley, professeur            Département de science économique</p>	2015/03/26	49
<p><b>Société pour la nature et les parcs du Canada</b>            Éric Hébert-Daly, directeur général national            Bureau national</p>	2015/03/31	50

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Association nationale des centres d'amitié</b>  Yancy Craig, directeur  Développement stratégique  Jeffrey Cyr, directeur général</p>	2015/03/31	50
<p><b>Northern Development Initiative Trust</b>  Evan Saugstad, président</p>		
<p><b>À titre personnel</b>  Meghan Joy, candidate au doctorat  Ryerson University  John Shields, professeur  Université Ryerson, Département de politique et  d'administration publique</p>	2015/04/23	51
<p><b>Fédération des communautés francophones et  acadienne du Canada</b>  Diane Côté, directrice  Liaisons communautaires et gouvernementales  Marie-France Kenny, présidente</p>		
<p><b>The Honourable William G. Davis Centre for Families</b>  Rob El-Sayed, directeur  Développement de fonds et des communications  Sharon Mayne Devine, présidente-directrice générale</p>		
<p><b>Gouvernement du Royaume-Uni</b>  Kieron Boyle, chef  Investissement social et finance</p>	2015/04/28	52
<p><b>SVX</b>  Adam Spence, fondateur et président-directeur général</p>		
<p><b>Vancity Credit Union</b>  Andy Broderick, vice-président  Investissement communautaire, Resilient Capital</p>		
<p><b>À titre personnel</b>  David Juppe, directeur supérieur du budget d'exploitation</p>	2015/05/12	54
<p><b>Gouvernement de la Saskatchewan</b>  Dale McFee, sous-ministre,  Services correctionnels et de police, ministère de la justice</p>		
<p><b>Parkland Institute</b>  Barret Weber, directeur de la recherche</p>		

Organismes et individus	Date	Réunion
<p><b>Saskatoon Downtown Youth Centre Inc.</b> Donald Meikle, directeur exécutif</p>	2015/05/12	54
<p><b>Société de recherche sociale appliquée</b> Sheila Currie, associée principale supérieure de recherche Jean-Pierre Voyer, président et chef de la direction</p>		
<p><b>Agence du revenu du Canada</b> Cathy Hawara, directrice générale Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires</p>	2015/05/14	55
<p>Bryan McLean, directeur Division de la politique, de la planification et de la législation, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires</p>		
<p><b>Ministère de l'Emploi et du Développement social</b></p>		
<p>Siobhan Harty, directrice générale Direction de la politique sociale, Division de la politique stratégique et recherche</p>		
<p>Blair McMurren, directeur Innovation sociale, Division de la politique stratégique et recherche</p>		
<p><b>Ministère des Finances</b></p>		
<p>Miodrag Jovanovic, directeur Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt</p>		
<p><b>Finance for Good</b> Lars Boggild, vice-président Est du Canada Justin Bertagnolli, partenaire</p>	2015/05/26	56
<p><b>Canadian Association of Social Workers</b> Sally Guy, coordonnatrice, politique et communications James Mulvale, doyen et professeur associé Faculté de travail social, University of Manitoba</p>		



## **ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES**

---

### **Organismes et individus**

---

**Center for Law and Social Policy of Washington**

**Centrale des caisses de crédit du Canada**

**Fondations philanthropiques Canada**

**Finance for Good**

**Réseau canadien de développement économique communautaire**

**Youth Opportunities Unlimited**



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([réunions n<sup>os</sup> 42 à 52, 54 à 57 et 58](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Phil McColeman



## **Exploration du potentiel de la finance sociale au Canada**

---

### **Opinion dissidente – Nouveau Parti démocratique**

16/06/2015

Opinion dissidente du NPD de l'Opposition officielle, déposée dans le cadre de l'étude du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées sur l'étude du potentiel de la finance sociale au Canada.

Les députés de l'Opposition officielle membres du comité HUMA tiennent à remercier tous les témoins qui ont comparu dans le cadre de l'étude sur l'exploration du potentiel de la finance sociale au Canada.

Le NPD est d'accord avec l'intention d'explorer les nouvelles formes d'innovation sociale, mais tient à exprimer son désaccord avec les recommandations du comité. Il regrette que le rapport final issu de l'étude présente une vision déséquilibrée du potentiel de la finance sociale qui ne reflète ni les préoccupations, ni les mises en garde sérieuses, pertinentes et constructives, ni les appels à la prudence qui ont été formulés par de nombreux intervenants au cours de leur témoignage.

Le recours à la finance sociale et à ses instruments tels que les obligations à impact social (OIS) a un effet potentiel très important sur la manière dont le gouvernement du Canada administre ses programmes sociaux. Le NPD considère qu'il faut approfondir, documenter et évaluer ces enjeux bien plus qu'on ne l'a fait jusqu'à présent, avant de songer à les mettre en œuvre à l'échelle nationale.

## I. Rôle de la finance sociale et contexte de son émergence

Les initiatives de finance sociale consistent à mobiliser des capitaux privés pour les investir dans des programmes sociaux, dans un souci de diversification des sources de financement. Le marché de la finance sociale regroupe trois composantes. Tout d'abord, l'offre regroupe les acteurs disposés à fournir le capital, tels que des institutions financières, des fondations et des investisseurs privés, par exemple. La demande, quant à elle, regroupe les acteurs à la recherche de sources de financement, tels que les organismes de bienfaisance, les organismes sans but lucratif et les entreprises sociales, entre autres. Il existe un troisième type d'acteurs dont le rôle est de mettre en relation les deux précédentes : ce sont les intermédiaires<sup>1</sup>.

Le NPD reconnaît que ces initiatives peuvent jouer un rôle important dans le développement économique communautaire, notamment par l'investissement dans des entreprises ou des coopératives sociales.

Toutefois, le NPD constate qu'il existe une tendance de plus en plus forte qui amène à introduire la finance sociale et ses instruments dans les services publics, ce qui prédisposerait à une privatisation des programmes sociaux.

Cette tendance a d'abord été constatée au Royaume-Uni, lorsque la finance sociale y est apparue. Ainsi, John Shields, de l'Université Ryerson, a rappelé qu'au Royaume-Uni, la finance sociale et les OIS en particulier « [...] s'inscrivaient en grande partie dans un programme appelé « Big Society » qui consiste à [...] couper divers types de programmes sociaux et à attendre ensuite que des sociétés philanthropiques, les gouvernements locaux et des organisations sans but lucratif combrent certaines de ces lacunes<sup>2</sup> ». Certains témoins ont démontré au cours de leur témoignage

---

<sup>1</sup> Siobhan Hartly, directrice générale, Direction de la politique sociale, Division de la politique stratégique et recherche, ministère de l'Emploi et du Développement social, HUMA n° 42, 17 février 2015.

<sup>2</sup> John Shields, Université Ryerson, Royaume-Uni, HUMA n° 51, 23 avril 2015.

que cette tendance est également à l'œuvre au Canada, et que, dans le cadre d'une approche bien loin d'être purement expérimentale, le gouvernement fédéral est en train de déployer des mesures de finance sociale et certains de ses instruments dans ses programmes.

Ainsi, M<sup>me</sup> Marie France Kenney, présidente de la Fédération des communautés francophones et acadienne déclarait : « [...] il y a actuellement une course pour déployer la finance sociale dans une variété de programmes et d'initiatives du gouvernement [...]. La perception de la finance sociale, c'est qu'il s'agit d'une approche que le gouvernement expérimente actuellement de façon très limitée et exploratoire au moyen de projets pilotes. Or la réalité est tout autre. Dans les faits, Emploi et Développement social Canada et d'autres institutions fédérales ont déjà transformé leur façon de livrer leurs programmes de subventions et de contributions afin de les rendre plus conformes à des approches qui s'apparentent à la finance sociale<sup>3</sup> ».

Or, le NPD tient à rappeler que le recours à la finance sociale doit être limité dans son application et circonscrit à des populations cibles adéquates. Les représentants d'Emploi et Développement social Canada, chargés du développement des politiques en matière de finance sociale ont affirmé : « [...] la finance sociale ne convient pas nécessairement à toutes les questions sociales ou à toutes les populations cibles<sup>4</sup> ».

Par ailleurs, le NPD conteste qu'il existe un consensus favorable à la mise en œuvre de solutions de finance sociale dans les programmes sociaux du gouvernement fédéral, en raison des effets bénéfiques supposés que ces solutions auraient sur le coût et l'efficacité de ces programmes.

En revanche, l'intérêt pour la finance sociale et le recours à ses instruments, tels que les OIS, résulte certainement du contexte de baisse du financement public accordé aux organismes à but non lucratif et aux programmes sociaux, comme plusieurs témoins l'ont souligné.

Ainsi, M. David Juppe, directeur supérieur du budget d'exploitation du ministère des Services législatifs de l'Assemblée législative du Maryland a déclaré : « Je crois que l'une des choses qui ont contribué à la popularité des obligations à impact social récemment, c'est que, depuis la récession de 2008, le gouvernement des États-Unis, et, surtout, des gouvernements des États n'ont pas connu une reprise économique aussi importante qu'on l'avait espéré. [...] Il s'agit donc d'un mécanisme qui permet d'obtenir du financement supplémentaire pour les services gouvernementaux sans que les gouvernements aient à fournir le financement au départ<sup>5</sup> ».

M. Barret Weber, directeur de la recherche au Parkland Institute a abondé dans le même sens : « Dans le contexte actuel des réductions d'impôt frénétiques auxquelles les gouvernements de l'heure procèdent, il y a un vif intérêt à l'égard de solutions au sous-financement des initiatives visant à régler les problèmes sociaux<sup>6</sup> ».

---

<sup>3</sup> Marie-France Kenny, présidente de la Fédération des communautés francophones et acadienne, HUMA, n° 51, 23 avril 2015.

<sup>4</sup> Siobhan Harty, directrice générale, Direction de la politique sociale, Division de la politique stratégique et recherche, ministère de l'Emploi et du Développement social, HUMA, n° 42, 17 février 2015.

<sup>5</sup> David Juppe, directeur supérieur du budget d'exploitation du ministère des Services législatifs de l'Assemblée législative du Maryland, États-Unis, HUMA, n° 54, 12 mai 2015.

<sup>6</sup> Barret Weber, directeur de la recherche au Parkland Institute, HUMA, n° 54, 12 mai 2015.

Les représentants d'Emploi et Développement social Canada n'ont d'ailleurs pas hésité à soutenir qu'un des buts de la finance sociale est de réduire les dépenses du gouvernement : « *Un marché de la finance sociale bien établi [...] débloquerait de nouvelles sources de capitaux pour les organismes communautaires [et permettrait] aux gouvernements de réaliser des économies*<sup>7</sup> ».

Cette tendance à l'élargissement de la finance sociale résulte donc de choix politiques orientés vers la compression des dépenses, qui poussent les organismes à but non lucratif impliqués dans la mise en œuvre de programmes sociaux à diversifier leurs sources de financement pour maintenir leur niveau d'activité.

Cela ne va pas sans soulever de multiples risques, enjeux et préoccupations sur lesquels nous manquons du recul nécessaire pour effectuer une analyse objective.

## II. Risque de surcoût

Soucieux de la bonne gestion des fonds publics et de l'efficacité de leur utilisation, le NPD tient à souligner l'existence d'un risque de surcoût pour les gouvernements qui choisissent de recourir à la finance sociale, et notamment à des instruments tels que les OIS, pour financer leurs programmes sociaux. Ce risque ne saurait être sous-estimé, car il est inhérent à plusieurs éléments structurels de la finance sociale et de ses instruments.

Tout d'abord, afin d'inciter les bailleurs de fonds à investir dans des instruments de la finance sociale, le gouvernement doit leur garantir un taux de rendement, ce qui ajoute au coût de la prestation. M. Andrew McNeill, a clairement exposé cette situation : « *L'une des idées erronées qui courent au sujet de la finance sociale, c'est qu'elle est vue comme des fonds gratuits, et trop souvent, quand nous entendons discuter de finance sociale pour les services publics, elle est présentée comme une nouvelle source de recettes. Ce qu'on passe sous silence, c'est, d'une part, que les gens, même s'ils sont disposés à investir dans la finance sociale et à recevoir un taux de rendement plus faible afin d'atteindre des objectifs sociaux, s'attendent néanmoins à un certain rendement, et, d'autre part, que les outils de la finance sociale, tels que les obligations à impact social, mis en œuvre pour financer les services publics ajouteront au coût de la prestation des services publics*<sup>8</sup> ».

De plus, le taux de rendement des OIS prévu par les investisseurs est bien plus élevé que les taux auxquels le gouvernement du Canada emprunte aujourd'hui. « *Le taux de rendement annuel de la première émission d'obligations à impact social, à Peterborough, en Angleterre, [...] oscillera entre 7,5 % et 13 %. D'après une enquête menée par le MaRS Centre for Impact Investing et Deloitte Canada, les attentes des investisseurs éventuels dans les obligations à impact social ici au Canada sont du même ordre. Par contraste, le gouvernement fédéral a payé en moyenne 2,37 %*

---

<sup>7</sup> **Siobhan Harty**, directrice générale, Direction de la politique sociale, Division de la politique stratégique et recherche, ministère de l'Emploi et du Développement social, HUMA n° 42, 17 février 2015.

<sup>8</sup> **Andrew McNeill**, représentant national, Syndicat national des employés et employées généraux du secteur public, HUMA n° 47, 12 mars 2015.

ses emprunts en 2013-2014, soit à peu près le tiers du rendement minimal que les investisseurs de Peterborough devraient obtenir<sup>9</sup> ». Cet écart entre taux de rendement prévu des OIS et taux des obligations du gouvernement du Canada démontre que les premières sont un moyen coûteux d'emprunter.

Par ailleurs, M. Juppe a souligné que rien ne limite actuellement le taux de rendement des OIS : « D'après ce que je peux voir, le taux de rendement n'est limité d'aucune façon. Comme nous le savons, sur le marché des obligations, le risque se reflète dans les taux d'intérêt. Plus il est risqué que le remboursement n'ait pas lieu, plus le taux d'intérêt offert par le gouvernement est élevé pour une obligation de financement d'immobilisations. Les obligations à impact social ou le paiement à la réussite sont un type d'emprunt. Si le programme fonctionne, le gouvernement paie un taux de rendement donné, c'est-à-dire ce qui a été négocié, que ce soit 10, 15 ou 20 %. Ce montant ne semble pas être limité<sup>10</sup> ».

Le surcoût potentiel engendré par la finance sociale et le recours à ses instruments tels que les OIS est induit par l'introduction de nouvelles couches administratives capables de gérer ces initiatives au sein du gouvernement et des organismes qui y auront recours.

De plus, la gestion de la finance sociale, et notamment des OIS, engendrera, par sa complexité et la lourdeur du montage des processus qu'elle impose, la création de nouvelles strates administratives. Celles-ci viendront ajouter aux coûts de gestion. « Tout d'abord, il y a les intermédiaires chargés de trouver des investisseurs et un organisme ou une entreprise pour assurer la prestation du service et sa supervision<sup>11</sup> ». Ensuite, « les ententes de mise en œuvre des projets financés au moyen d'obligations à impact social représentent une deuxième strate d'administration<sup>12</sup> ».

Si les obligations à impact social semblent être un mécanisme onéreux à mettre en place, ses partisans comptent sur les économies anticipées pour les gouvernements pour justifier leur intérêt. Or, il semble que ces économies potentielles soient surestimées. M. Juppe a notamment expliqué que si le recours aux obligations à impact social pouvait laisser envisager des économies sur les coûts variables d'opération dans les programmes gouvernementaux, il n'en était pas de même des coûts fixes qui sont les plus importants. « Les recherches que nous avons effectuées nous ont permis de constater que les économies prévues sont surestimées dans bien des cas. [...] si les gens qui défendent le projet affirment que les économies correspondront à l'ensemble des coûts fixes et variables divisés par le nombre de cas, ils les surestiment<sup>13</sup> ».

Enfin, les économies potentielles risquent fortement d'être amoindries par les réserves de fonds que devra faire le gouvernement pour pouvoir être en capacité de verser l'intégralité de la somme

---

<sup>9</sup> Andrew McNeill, représentant national, Syndicat national des employés et employées généraux du secteur public, HUMA, n° 47, 12 mars 2015.

<sup>10</sup> David Juppe, directeur supérieur du budget d'exploitation du ministère des Services législatifs de l'Assemblée législative du Maryland, États-Unis, HUMA, n° 54, 12 mai 2015.

<sup>11</sup> Andrew McNeill, représentant national, Syndicat national des employés et employées généraux du secteur public, HUMA, n° 47, 12 mars 2015.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> David Juppe, directeur supérieur du budget d'exploitation du ministère des Services législatifs de l'Assemblée législative du Maryland, États-Unis, HUMA, n° 54, 12 mai 2015.

due et le taux de rendement au bailleur de fonds. M. Juppe a constaté ce phénomène au cours de son étude sur le recours aux obligations à impact social par le Massachusetts<sup>14</sup>. Il le qualifie de logistique du financement. Celui-ci engendre plus un déplacement des coûts réels dans le temps que des économies substantielles.

### III. Risques opérationnels

Nous devons distinguer plusieurs risques opérationnels importants soulevés par le recours à la finance sociale; ceux-ci pèsent notamment du côté de la demande et peuvent faire craindre l'apparition de dérives contraires aux obligations du gouvernement.

Tout d'abord, les organismes à but non lucratif qui souhaitent avoir accès à la finance sociale et à ses instruments comme les OIS, doivent disposer des capacités matérielles et humaines, et des compétences techniques pour les solliciter et les obtenir. Selon M. Weber : « *ce nouveau modèle de financement est fondé sur les marchés et la concurrence, qui ne sont pas des domaines auxquels les organismes sans but lucratif sont habitués et ceux-ci se retrouvent à devoir embaucher des professionnels dont les tâches incluent la rédaction de demandes de subvention ou encore à donner ce travail en sous-traitance* <sup>15</sup> ». Nous pourrions donc craindre à l'avenir que les organismes qui ont déjà d'importants moyens financiers et techniques ne soient les seuls capables d'attirer vers eux le flux de capitaux des bailleurs de fonds, au détriment des autres acteurs.

En guise de solution à cette lacune, les partisans du recours à la finance sociale et aux obligations à impact social font valoir l'idée de renforcer, grâce à des subventions publiques, la capacité des organismes à se financer sur le marché de la finance sociale. Le NPD juge contradictoire qu'au nom de la rationalisation des dépenses publiques, les programmes sociaux voient leurs dépenses coupées et que pour pallier ces coupes, le gouvernement doive ensuite subventionner des organismes de bienfaisance pour leur permettre d'accroître leur capacité à attirer des capitaux privés.

Enfin, le NPD se questionne sur les problèmes importants qui pourraient surgir par suite même du désir des bailleurs de fonds d'atténuer les risques qu'ils prennent en investissant dans des domaines sociaux. Comme l'a fait remarquer Andrew McNeill : « *L'atténuation du risque signifie également que les investisseurs seront peu disposés à financer les innovations dans la prestation des services. Selon le modèle des obligations à impact social, si les résultats convenus ne sont pas atteints, les investisseurs perdent leur investissement initial. Dans ce cas également, il sera difficile de trouver quelqu'un qui soit disposé à placer de l'argent dans un projet s'il pense qu'il risque de perdre cet investissement* <sup>16</sup> ».

---

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> **Barret Weber**, directeur de la recherche au Parkland Institute, HUMA, n° 54, 12 mai 2015.

<sup>16</sup> **Andrew McNeill**, représentant national, Syndicat national des employés et employées généraux du secteur public, HUMA, n° 47, 12 mars 2015.

De plus, toujours dans un souci d'atténuer le risque encouru par leurs placements, les investisseurs pourraient se livrer à ce que M. Juppe qualifie de course à la qualité : « *plutôt que d'encourager l'innovation, les obligations à impact social ou le paiement à la réussite vont, en fait, encourager une ruée vers la qualité. Les investisseurs vont vouloir voir des programmes qui fonctionnent et qui connaissent du succès*<sup>17</sup> » afin d'assurer le rendement de leur placement. Cela signifie que seuls les programmes jugés les plus performants, et donc rentables, risquent d'attirer des investisseurs en contrepartie d'un taux de rendement raisonnable.

#### IV. Risque de masse critique

La masse critique, c'est-à-dire la présence d'une population cible de taille suffisante, est une condition essentielle pour intéresser les bailleurs de fonds à investir dans la finance sociale.

Or, dans un pays aussi divers que le Canada, l'existence de communautés de taille réduite, ne disposant donc pas de cette masse critique, constitue un enjeu important dans la mise en œuvre de politiques nationales incluant des éléments de finance sociale, notamment dans le cas des minorités linguistiques minoritaires.

M<sup>me</sup> Kenny a particulièrement bien exposé cet enjeu devant le comité. « *Pour tout ce qui concerne les communautés de langue officielle en situation minoritaire, si l'on choisit de fonctionner par appel de propositions visant des projets de grande envergure avec des contributions du secteur privé, on risque fort de créer des situations où, au lieu de recevoir des services en français adaptés à leurs réalités, les citoyens francophones recevront au mieux des services bilingues offerts par des organismes de la majorité ou, encore, des services offerts par des organismes du Québec qui comprennent peu nos réalités*<sup>18</sup> ».

Le NPD tient à souligner qu'une telle situation risque fort de contrevenir aux obligations des institutions fédérales, qui, au titre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, se doivent de prendre des mesures positives pour favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones et appuyer leur développement.

#### V. Évaluation et reddition de compte

À l'instar de tous les témoins, le NPD accorde une importance cruciale à l'évaluation des programmes intégrant des éléments de finance sociale et à la reddition de compte. Les hauts fonctionnaires d'Emploi et Développement social Canada ont particulièrement insisté sur ce point, et nous partageons leur point de vue : « *La finance sociale requiert aussi l'utilisation rigoureuse de mesures et d'évaluation pour déterminer si les résultats escomptés ont été atteints afin d'assurer l'utilisation efficace des ressources et de rendre compte de l'utilisation des fonds publics*<sup>19</sup> ».

---

<sup>17</sup> David Juppe, directeur supérieur du budget d'exploitation du ministère des Services législatifs de l'Assemblée législative du Maryland, États-Unis, HUMA, n° 54, 12 mai 2015.

<sup>18</sup> Marie France Kenny, présidente de la Fédération des communautés francophones et acadienne, HUMA, n° 51, 23 avril 2015.

<sup>19</sup> Siobhan Hartly, directrice générale, Direction de la politique sociale, Division de la politique stratégique et recherche, ministère de l'Emploi et du Développement social, HUMA n° 42, 17 février 2015.

À l'issue de cette étude, il s'avère toutefois qu'il est difficile de mesurer au moyen d'évaluations qualitatives les effets des éléments de finance sociale dans le cadre des programmes où ils sont intégrés.

De plus, le NPD se préoccupe des dérives que la recherche du rendement pourrait infliger aux méthodes et aux résultats de ces évaluations. M. Juppe en a soulevé deux types de à cet égard.

*D'une part, une pression pour un résultat positif : « Mes préoccupations concernant l'évaluation concernent d'abord et avant tout le fait que, comme il y a cet élément de rendement du capital investi, il y a aussi une pression accrue d'obtention de résultats, et il se peut qu'une étude donne un résultat positif et entraîne un paiement aux investisseurs et aux fournisseurs de services, alors que, bien souvent, dans le domaine des politiques publiques, il faut des années et parfois de multiples observations et études pour déterminer si un programme est vraiment une réussite<sup>20</sup> ».*

*D'autre part, la méthode de constitution des échantillons d'évaluation peut poser problème : « Il y a aussi la question des méthodes utilisées et celles de savoir s'il y a ou non un groupe expérimental et un groupe témoin et si l'échantillonnage est tout à fait aléatoire, de sorte qu'une analyse et une évaluation justes et objectives puissent être effectuées. Le Congrès américain a envisagé d'adopter une loi sur l'impact social en 2014, et j'ai remarqué qu'il était question dans le projet de loi de permettre l'utilisation de modèles quasi expérimentaux, qui pourraient ne pas exiger que l'échantillon soit aléatoire<sup>21</sup> ».*

Enfin, le NPD s'inquiète de l'opacité qui semble régner quant aux coûts réels de la mise en œuvre des mesures de finance sociale. Ce constat, partagé par plusieurs témoins, est très bien résumé par M. McNeill : *« L'érosion de la reddition de comptes est un autre sujet de préoccupation. Les contrats de services financés au moyen d'obligations à impact social sont rarement rendus publics. De fait, il n'y en a pas eu un seul, à ma connaissance. Le public ne peut pas connaître le détail des services fournis, ni des coûts. Ainsi, le public n'a aucun moyen de savoir s'il reçoit ou non les services qu'il paie<sup>22</sup> ».*

## VII. Conclusion

Le NPD est d'accord avec l'intention d'explorer les nouvelles formes d'innovation sociale, mais devant le peu de preuves tangibles des résultats bénéfiques de l'application de la finance sociale, et notamment du recours aux obligations à impact social dans la mise en œuvre des programmes sociaux, il tient à en souligner dans la présente opinion dissidente les risques non négligeables.

Le NPD recommande la prudence dans l'intégration d'éléments de finance sociale dans les programmes sociaux du gouvernement du Canada.

---

<sup>20</sup> **David Juppe**, directeur supérieur du budget d'exploitation du ministère des Services législatifs de l'Assemblée législative du Maryland, États-Unis, HUMA n° 54, 12 mai 2015.

<sup>21</sup> *Idem*

<sup>22</sup> **Andrew McNeill**, représentant national, Syndicat national des employés et employées généraux du secteur public, HUMA, n° 47, 12 mars 2015.

Il recommande également la poursuite des études sur le sujet, afin d'évaluer la potentialité des risques et des bénéfices, d'une part, et la poursuite et l'évaluation de projets pilotes, d'autre part. Il croit que, pour arriver à une conclusion probante, de nouvelles analyses approfondies s'imposent, et ce, au moyen d'outils techniques et de recherche supérieurs à ceux dont disposait le Comité pour cette présente étude

Enfin, étant donné la nature sensible des dérives potentielles que pourrait introduire l'intégration de la finance sociale, notamment certains de ses instruments tels que les obligations à impact social, dans la mise en œuvre des programmes sociaux du gouvernement du Canada, le NPD soutient que cette question nécessite un débat public. À son sens, il est nécessaire que la population canadienne soit dûment informée des orientations choisies par le gouvernement du Canada pour le financement et la mise en œuvre de ses programmes sociaux. Le NPD recommande donc la tenue d'une consultation publique avant plus ample mise en œuvre de ce type d'initiatives.



## OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA

Nous remercions tous les témoins qui ont comparu devant le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées dans le cadre de l'étude intitulée *Exploration du potentiel de la finance sociale du Canada*. Le Parti libéral appuie l'intention de l'étude et ses recommandations.

Tout au long de l'étude, nous avons entendu des témoins venant d'organismes du secteur tertiaire (dont des organismes de bienfaisance, des organismes à but non lucratif, des coopératives et des entreprises à vocation sociale) qui trouvent des façons novatrices de résoudre des problèmes sociaux avec des ressources limitées. Le Parti libéral veut s'assurer que tous les secteurs, y compris le secteur tertiaire, ont accès à du capital pour contribuer à la résolution des problèmes sociaux du pays. Nous croyons que le gouvernement devrait jouer un rôle actif dans la facilitation et la stimulation de l'investissement privé pour le bien public.

Le financement social peut revêtir différents sens pour différents groupes (p. ex. pour les organismes à but lucratif par rapport aux organismes à but non lucratif; pour les investisseurs par rapport à ceux qui profitent d'investissements) en fonction d'où ils se situent dans le spectre des entreprises menant des activités dans l'économie sociale ou y contribuant. Le Parti libéral croit que le financement social peut être bénéfique s'il sert à aider des organismes dotés d'une conscience sociale (c.-à-d. dont la priorité est d'obtenir un rendement social et non un rendement sur leur investissement) à répondre à un besoin social. Nous espérons que le gouvernement sera guidé par cette croyance lorsqu'il définira son rôle dans l'élaboration de mesures de financement social.

Nous tenons à profiter de cette occasion pour formuler d'autres observations au sujet de certaines questions soulevées dans le Rapport.

### **Obligations à impact social**

Comme il est mentionné dans le Rapport, le Comité a entendu divers témoins qui ont exprimé des préoccupations et des critiques à l'égard de l'utilisation des obligations à impact social (OIS).

Il importe de garder à l'esprit les critiques et les préoccupations négatives soulevées par les intervenants et les témoins à l'égard des OIS lorsqu'on discutera de ce mécanisme de financement social. Le gouvernement doit s'assurer que la qualité des services sociaux ne diminue pas s'il décide de les impartir. En outre, il faut démontrer clairement que le gouvernement et les contribuables en ont pour leur argent avant d'adopter et de mettre en œuvre les OIS.

M. John Loxley a soulevé un bon point en critiquant l'utilisation des OIS : « Je ferais valoir que la priorité devrait être l'amélioration du financement et la prestation de services dans et par le secteur public, et que cette priorité devrait l'emporter sur la poursuite et la création d'environnements propices aux obligations à impact social<sup>1</sup> ».

---

<sup>1</sup> HUMA, *Témoignages*, 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1540, M. John Loxley, professeur, Département d'économie, Université du Manitoba.

## OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA

Il apparaît clairement que les obligations à impact social suscitent nombre de préoccupations sur lesquelles on devrait se pencher si le gouvernement mettait éventuellement en œuvre ces mesures. En ce qui concerne les services sociaux et les Canadiens les plus vulnérables, il importe de s'assurer que le gouvernement accorde la priorité à leurs besoins et, surtout, à leur succès.

### **Données et évaluation des programmes gouvernementaux**

Sunil Johal, du Mowat Centre, soulève un point convaincant lorsqu'il affirme que « *les gouvernements devraient investir dans l'amélioration des données probantes et des mesures afin de tirer parti d'occasions prometteuses d'innover sur le plan des programmes et de soutenir l'élaboration à long terme de politiques axées sur des données probantes*<sup>2</sup>. » Il est impérieux que le gouvernement dispose des instruments de mesure appropriés pour évaluer les répercussions sociales et l'efficacité des programmes et des services existants. L'identification de résultats cibles fondés sur des données est un préalable nécessaire au succès du financement social et à la prestation efficace des programmes gouvernementaux.

L'évaluation des programmes gouvernementaux existants continue d'être insuffisante. En 2010, les ministères ont dépensé en moyenne moins de 0,1 % des fonds alloués directement aux programmes pour des évaluations<sup>3</sup>. Dans le même ordre d'idées, on peut lire dans le rapport qu'Emploi et Développement social Canada continue de mesurer les *extrants*, bien qu'il dispose de la capacité et des données existantes pour mesurer les *résultats*.

Le Parti libéral appuie les politiques axées sur des données probantes et l'élaboration de critères d'évaluation plus vastes et plus profonds des programmes existants afin que tous les intervenants puissent prendre des décisions éclairées. Dans ce contexte, il est nécessaire d'améliorer les outils de mesure et d'analyse des données probantes pour les programmes et les services gouvernementaux en vigueur avant de s'engager dans les méandres d'outils de financement social tels que les obligations à impact social.

---

<sup>2</sup> Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, Témoignages, 2<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 26 mars 2015, 1535 (Sunil Johal, directeur des politiques, Université de Toronto, Mowat Centre).

<sup>3</sup> *Ibid.*