



COMMUNITY
FOUNDATIONS
OF CANADA

FONDATIONS
COMMUNAUTAIRES
DU CANADA

Réinventer la philanthropie canadienne : un partenaire pour transformer le Canada

septembre 2021

Consultation sur les quotas de décaissement,
Le gouvernement du Canada





SOMMAIRE

Les consultations sur le contingent de versements (CV) lancées par le gouvernement fédéral offrent l'occasion de poser des questions fondamentales sur la philanthropie. Le présent mémoire avance que toute réponse à la question très pointue concernant le CV doit être considérée dans un contexte beaucoup plus large. En effet, quel que soit le CV recommandé, il ne s'agirait que d'une mesure provisoire qui, à elle seule, ne peut se traduire par un réel progrès. Pour réaliser ce progrès, sous forme d'une transformation de la société visant un bien-être tangible et à long terme, nous avons besoin d'une modernisation générale du secteur et de la réglementation en place afin de maximiser les retombées du travail des organisations philanthropiques.

Recommandations :

Gouvernance et gestion

- 1 Nous recommandons d'intégrer des questions sur la diversité des conseils d'administration au formulaire T3010 que les organismes de bienfaisance doivent présenter annuellement à l'Agence du revenu du Canada (ARC).

Fonds de dotation

- 2 Nous recommandons que le gouvernement adopte des politiques pour activer les actifs non distribués des organisations philanthropiques par des investissements liés à leur mission.
- 3 Nous recommandons que le gouvernement travaille avec les provinces et territoires afin d'accorder aux fondations la flexibilité leur permettant de mettre à jour des conventions de fiducie habituellement immuables, dans le but de réduire les barrières qui empêchent les organisations philanthropiques d'explorer des modèles alternatifs pour répondre aux besoins des communautés.



Pratiques d'octroi de subventions

- 4 Afin de simplifier les règles sur l'octroi de subventions, nous recommandons que le gouvernement actuel dépose de nouveau et adopte le contenu du projet de loi S-222 et qu'il travaille avec les secteurs de la bienfaisance et communautaire en vue de réformer et d'alléger les règles sur les donataires non reconnus et sur le principe de direction et de contrôle.
- 5 Nous recommandons de mettre à jour la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre aux organismes régis par la Loi a) d'adopter des fins de bienfaisance qui favorisent une résolution des causes profondes de problèmes sociaux et environnementaux complexes et b) de s'assurer qu'ils ont les moyens de participer, aux côtés d'autres partenaires, notamment les gouvernements et les secteurs privé et universitaire, à des projets de société pour relever ces défis.
- 6 Nous recommandons **une augmentation constructive du CV, une mesure jugée nécessaire**, mais totalement insuffisante compte tenu des problèmes en jeu.

Les recommandations exposées dans le présent mémoire fournissent une importante mise en contexte au processus de consultations au sujet du CV. Toutefois, et de façon délibérée, elles ne contiennent aucun chiffre précis quant à l'augmentation du CV par le gouvernement. En proposant un tel chiffre, nous donnerions notre appui à la question principale de ces consultations, une question pourtant jugée viciée, et nous porterions à la défense d'un système réglementaire qui a besoin d'une refonte majeure. Comme bien d'autres organismes, nous sommes en faveur d'une augmentation constructive du CV, mais jugeons cette mesure insuffisante considérant les problèmes auxquels nous sommes confrontés.



Introduction

Fondations communautaires du Canada (FCC) est l'organisme national qui dirige le réseau pancanadien de 193 fondations communautaires locales. En collaboration avec ces fondations, nous contribuons à proposer des solutions locales pour générer des changements d'ordre national sur des enjeux qui préoccupent le plus les Canadiens et les Canadiennes.

Les fondations communautaires travaillent sur le terrain dans nos collectivités. Elles témoignent directement des effets des politiques nationales sur le contexte local. Leurs subventions servent le bien commun en permettant de bâtir et de maintenir des collectivités inclusives et en santé où tout le monde trouve sa place.

Ensemble, ces recommandations traduisent la position de l'équipe de direction de FCC développée à partir de ses connaissances du terrain et de consultations auprès des fondations communautaires, de partenaires, de communautés et de groupes traditionnellement exclus du processus d'élaboration des politiques.

Ces consultations ont fait ressortir un large éventail de perspectives sur le CV, la réglementation du secteur et l'avenir de la philanthropie. En ce sens, le présent mémoire n'est pas le fruit d'un consensus parmi toutes les fondations communautaires. Néanmoins, ses recommandations soulignent le rôle central que le gouvernement peut jouer, en collaboration avec les secteurs philanthropique et communautaire, pour favoriser une relance équitable et pour préserver la pertinence et les effets positifs de la philanthropie face à un avenir incertain.

De l'optimisation à la transformation



J'ai réalisé que le système philanthropique actuel du Canada est érigé sur des systèmes de suprématie blanche, de racisme systémique et de pratiques coloniales. Pourrions-nous imaginer un avenir qui nous permettra de laisser cet héritage derrière nous?



**Membre bénévole du conseil d'administration,
Fondations communautaires du Canada**



Plusieurs défis exposent actuellement au grand jour le besoin urgent de réinventer notre vision de la philanthropie, notamment la pandémie de COVID-19, la réconciliation avec les peuples autochtones et l'héritage des pensionnats autochtones, les mouvements #moiaussi et *Black Lives Matter*, en plus de l'omniprésente injustice raciale. Et c'est sans parler de la crise climatique qui ne cesse de s'empirer et qui, telle une menace existentielle, plane sur tous les autres enjeux. En cette période de grands changements et défis, nous devons faire preuve de courage et d'ambition.

C'est pourquoi nous croyons que ce moment appelle la création d'un nouveau contrat social, soit un contrat qui donne un nouveau souffle et un nouveau visage aux relations entre le gouvernement, le milieu philanthropique, le secteur privé et les citoyens. Les changements aux politiques gouvernementales proposés dans le présent document favoriseraient de nouvelles règles d'engagement entre les organisations philanthropiques et les communautés.

Nous croyons que nous devons adopter un nouvel état d'esprit et de nouveaux comportements afin de surmonter le statu quo. Les organisations philanthropiques agissent souvent dans une optique d'optimisation de leurs ressources dans le contexte des règles actuelles. C'est pourquoi dans les discussions entourant le CV, il est surtout question de pourcentages. Devrait-on l'établir à 3,5 %? À 5 %? À 10 %? Ces discussions maintiennent une perspective d'optimisation, plutôt que de transformation. Elles ont une portée trop étroite et représentent une distraction potentielle alors que le gouvernement fédéral a l'opportunité de mettre en place des changements qui permettraient au milieu philanthropique de satisfaire les besoins des collectivités aujourd'hui et demain.

La transformation de notre société est à la fois une responsabilité et une occasion pour toutes les institutions, tous secteurs confondus. Elle implique l'atteinte d'une consommation énergétique nette zéro, la reconnaissance et le respect des droits des Autochtones, et l'équité raciale et des genres. La réalisation de tous ces objectifs permettrait de créer une société plus forte, plus unie et plus juste dans laquelle tout le monde trouve sa place et peut s'épanouir.

Les consultations lancées par le gouvernement fédéral soulèvent donc une question beaucoup plus fondamentale que celle du CV :

Comment les organisations philanthropiques peuvent-elles répondre aux besoins des communautés canadiennes de manière à leur permettant de mieux relever les défis du XXI^e siècle et de transformer notre société?



Incidence de la gouvernance et de la gestion

1. Refléter la diversité dans les communautés :

Pour bien comprendre les besoins des communautés canadiennes et la meilleure façon d'y répondre, les conseils d'administration, le personnel et les bénévoles de nos organisations doivent refléter la diversité de notre pays.

Plus tôt cette année, Statistique Canada a réalisé un sondage visant à mieux comprendre la diversité des conseils d'administration des organismes de bienfaisance et communautaires canadiens. En tout, 8 835 personnes y ont participé et leurs réponses constituent un important point de référence en matière de diversité du secteur. Cependant, aucun plan n'existe pour répéter l'exercice dans l'immédiat. **Pour pallier cette lacune, nous recommandons d'intégrer des questions sur la diversité des conseils d'administration au formulaire T3010 que les organismes de bienfaisance doivent remplir et soumettre annuellement à l'ARC.** Comme l'a si bien expliqué la sénatrice Ratna Omidvar, « de cette manière, les données seraient complètes, ventilées et dresseraient un portrait juste de la diversité dans le secteur, et ce, chaque année. Sur la base de chiffres limpides et mis à jour régulièrement, le pays et le secteur pourront constater le progrès réalisé. » Dans le même ordre d'idées, le gouvernement pourrait exiger des organismes de bienfaisance de communiquer leurs plans en matière de diversité dans leur déclaration annuelle au gouvernement, comme c'est déjà le cas pour les entreprises. Seulement 30 % des organismes ayant participé au sondage de Statistique Canada avaient mis en place un tel plan.

Incidence des fonds de dotation

2. Investir pour un rendement social (et financier) :

C'est en 2010 que les premiers appels publics se sont fait entendre pour une révision des politiques de placements mises en place par les organisations philanthropiques pour leurs fonds de dotation afin de maximiser leurs contributions au bien public. Dans son rapport La mobilisation de capitaux privés pour le bien collectif, le groupe de travail du Canada sur la finance sociale recommandait en premier lieu : « afin de maximiser les retombées dans le cadre de la réalisation de leur mission, les fondations publiques et privées au Canada devraient investir au moins 10 % de leur capital dans des placements associés à leur mission d'ici 2020 et publier des rapports annuels sur leurs activités. »



Depuis, l'univers de l'investissement social a pris de l'ampleur. En 2019, [le Guide à l'intention des fondations en matière d'impact : faits saillants 2019 \(en anglais\)](#), un rapport sur l'expérience des fondations canadiennes, constatait : « les fondations mettent à profit leur principale expertise philanthropique pour pousser la réflexion sur la réalisation de changements dans différents segments de la population, se servant des placements comme outils complémentaires aux subventions traditionnelles. Qui plus est, l'investissement social sort progressivement des marchés privés. Les investisseurs utilisent l'ensemble de leur portefeuille, toutes catégories d'actifs confondues, pour réaliser des retombées liées à une mission, en plus d'un rendement au taux du marché. »

Une politique de placements qui s'inscrit dans une recherche de retombées sociales va au-delà du simple filtrage de placements (p. ex. pour exclure certains produits comme l'équipement militaire, le pétrole et le gaz) et cible activement des produits qui génèrent un changement positif mesurable, à l'aide de produits du marché ou d'investissements directs dans l'entrepreneuriat social.

Selon la loi, un minimum de seulement 3,5 % de ressources placées dans des fonds de dotation doit servir la mission primaire de l'organisation subventionnaire. Par conséquent, 96,5 % peuvent être investies à des fins de rendement financier. Cependant, la grande majorité des organisations philanthropiques continuent d'investir (leurs actifs) dans les marchés traditionnels qui n'ont qu'à faire des retombées sociales et environnementales, ou du moins, n'en font pas une priorité.

Nous recommandons que le gouvernement mette en place des politiques pour activer les 96,5 % d'actifs non distribués détenus par les organisations philanthropiques par des investissements liés à leur mission. Ces politiques pourraient comprendre des mesures incitatives ou mandats pour l'adoption de placements responsables en ayant recours à des outils fiscaux et/ou en précisant la définition du contingent de versements pour y intégrer des orientations sur l'utilisation, par les fondations, de l'ensemble de leurs actifs en appui à leur mission.

De tels changements permettraient de mettre les fonds de dotation des organisations philanthropiques en diapason avec leur rôle de générer le bien commun et un rendement financier. En même temps, ils libéreraient des ressources financières supplémentaires qui pourraient être investies dans des domaines négligés, notamment le logement abordable, le développement économique local et la création d'emplois, et les infrastructures écologiques.





3. Revoir le caractère perpétuel des fonds de dotation :

Au cours du dernier siècle, nous avons suivi une norme bien établie favorisant les fonds de dotation perpétuels et leur perspective à long terme. Ces fonds contribuent certes à la stabilité et représentent une source de résistance durant des turbulences économiques. Toutefois, à la lumière des menaces existentielles actuelles, notamment celles attribuables aux changements climatiques, et des effets corrosifs des inégalités sur la cohésion sociale, ne devrions-nous pas attaquer de front ce concept?

Qui plus est, ce capital perpétuel confère d'énormes pouvoirs aux bailleurs de fonds et leur sert de plateforme importante pour se faire entendre, jouer de leur influence et exercer leur leadership. En ce sens, le capital perpétuel contribue-t-il à renforcer le biais pour le statu quo et la résistance au changement?

Fait important, bon nombre de nouveaux fonds de capital nord-américains à mission philanthropique adoptent une méthode de décaissement progressif total (p. ex. la Bill and Belinda Gates Foundation, dont tous les fonds devront être déboursés dans les 20 ans suivant le décès des fondateurs) ou souscrivent à la Promesse de don (The Giving Pledge), comme la philanthrope Mackenzie Scott. Voici comment elle a décrit la démarche en juin 2021 :



Nous essayons tous de faire don d'une fortune accumulée grâce à des systèmes qui doivent changer. Notre effort est guidé par l'humble conviction qu'il serait mieux que cette richesse disproportionnée ne soit pas concentrée dans les mains de quelques personnes et que d'autres sont mieux placés que nous pour penser et mettre en place des solutions. Il nous reste beaucoup à apprendre pour concrétiser cette conviction sans la contredire ou la trahir, mais nous pouvons reconnaître dès maintenant que ce sont les gens qui agissent de l'intérieur des communautés qui sont les véritables acteurs du changement. C'est leur action qui permet d'encourager et d'outiller autrui qui, à son tour, va encourager et outiller d'autres personnes.



La consultation du gouvernement fédéral au sujet du CV devait, entre autres, déterminer si « un financement adéquat est disponible pour répondre aux besoins actuels » de la société canadienne. Le Canada accuse un retard grandissant à cet égard, notamment en ce qui concerne l'écart de revenu qui ne cesse de se creuser, l'exclusion des groupes en quête d'équité et d'autonomie, les enjeux sociaux négligés et le défi sus-jacent de la transition vers une économie à émission nette zéro et inclusive sur le plan social.



Une piste de solution pour relever ce défi consiste à permettre aux fondations d'accéder plus facilement au capital retenu par des ententes perpétuelles signées avec les donateurs. Ainsi, les fondations pourraient s'assurer que les fonds affectés le sont en fonction des besoins prioritaires actuels définis par les communautés, que des fonds supplémentaires sont disponibles au besoin pour générer des résultats directs et immédiats afin de mieux réagir aux crises sociales et environnementales, et pour renforcer la viabilité et les capacités de nos institutions par la voie d'investissements.

Nous recommandons que le gouvernement travaille avec les provinces et territoires afin d'accorder aux fondations la flexibilité leur permettant de mettre à jour des conventions de fiducie habituellement immuables, dans le but de réduire les barrières qui empêchent les organisations philanthropiques d'explorer des modèles alternatifs pour répondre aux besoins des communautés. Entre autres, on pourrait leur permettre de décaisser jusqu'à épuisement les fonds de dotation existants ou d'appliquer différents échéanciers à des fonds nouvellement créés. De plus, le gouvernement pourrait diversifier ses mesures incitatives, en proposant p. ex. des formules pour des fonds de contrepartie, afin d'encourager la croissance des fonds de dotation au profit de groupes en quête d'équité et d'autonomie et de s'assurer que les fonds de dotation sont adaptés aux besoins actuels.

Incidence des pratiques d'octroi de subventions

4. Règles simplifiées :

Les organisations philanthropiques canadiennes ont abandonné les groupes en quête d'équité et d'autonomie lorsque ceux-ci avaient besoin de leur solidarité et de leur soutien. L'an dernier, les auteurs du rapport [Non financé : les communautés noires, les oubliés de la philanthropie canadienne](#) affirmaient : « malgré le manque manifeste d'investissements, le milieu philanthropique a été le grand absent dans le soutien aux Noirs au pays. » Cette toute première analyse empirique de ce segment particulier du financement philanthropique, tenant compte des plus grandes fondations privées et communautaires du Canada, constatait, entre autres, que les organismes dirigés par des Noirs recevaient moins de 1 % de tous les fonds accordés sous forme de subventions.

Aucune étude approfondie comparable n'existe encore au sujet de la réponse des organisations philanthropiques aux besoins des communautés autochtones. Des preuves anecdotiques pointent cependant vers des manquements structurels semblables. Ainsi, la [révision par un cabinet d'avocats des formulaires T3010 présentés à l'ARC](#) (en anglais) pour l'année 2018 démontre que de toutes les subventions supérieures à 30 000 \$, seulement 1 % a été versé à des organismes de bienfaisance autochtones et à des donataires reconnus associés. Ces subventions ne représentaient que 0,5 % de la valeur totale des fonds octroyés.



Pour surmonter cette inégalité historique, les organisations philanthropiques canadiennes doivent remettre en question leur état d'esprit, leur gouvernance et leurs programmes. Pour sa part, le gouvernement a un rôle clé à jouer, car ce sont ses politiques qui permettront de réduire les barrières à la mise en place de programmes philanthropiques orientés vers des organismes autochtones, dirigés par des Noirs ou en quête d'équité, qui ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés, mais mènent des activités en ce sens.

Une des barrières qui empêchent les organisations philanthropiques d'accorder des subventions aux organismes communautaires et locaux qui s'occupent de questions prioritaires est la règle des « donataires reconnus ». Les communautés qui, traditionnellement, ont fait l'objet d'exclusion ne disposent pas de l'infrastructure caritative typique, ce qui les classe dans la catégorie des « donataires non reconnus » et les rend inadmissibles aux contributions directes des organisations philanthropiques. Cette situation est amplifiée dans les régions rurales et du Nord, où les organismes de bienfaisance enregistrés sont rares. Le Canada pourrait s'inspirer des politiques d'autres pays où des solutions pratiques ont été adoptées pour résoudre ce problème tout en protégeant l'intégrité des subventions accordées.

Ainsi, le Royaume-Uni n'applique aucun critère de classification aux organismes qui reçoivent des dons de bienfaisance. L'entité donatrice est entièrement responsable de s'assurer que ses fonds servent à des fins de bienfaisance appropriées. Aux États-Unis, les organismes américains qui mènent des activités à l'extérieur du pays peuvent exercer une « responsabilité en matière de dépenses » et ainsi s'assurer que les subventions versées sont appropriées, documents justificatifs à l'appui. Les organismes américains peuvent également demander une « étude d'équivalence » pour déterminer que le bénéficiaire de leur subvention est considéré comme équivalent à un organisme de bienfaisance américain (au sens de l'article 501c3) pour une subvention en particulier.

Ces idées ont fait leur chemin jusqu'au Canada par la voie du projet de loi S-222, Loi sur l'efficacité des organismes de bienfaisance, présenté par le Sénat. Ce projet de loi, qui s'inscrit dans une démarche de modernisation, propose d'obliger les organismes de bienfaisance à exercer une diligence raisonnable au sujet des organismes avec lesquels ils comptent collaborer. Ils seraient tenus de recueillir suffisamment d'information « pour convaincre une personne raisonnable que les ressources seront utilisées à des fins de bienfaisance », y compris des renseignements sur l'identité, l'expérience et les activités de l'organisme partenaire.

Nous recommandons que, pour simplifier les règles sur l'octroi de subventions, le gouvernement actuel dépose de nouveau et adopte le contenu du projet de loi S-222 et qu'il travaille avec les secteurs de la bienfaisance et communautaire en vue de réformer et d'alléger les règles sur les donataires non reconnus et sur le principe de direction et de contrôle.



5. Mettre à jour la Loi de l'impôt sur le revenu pour appuyer la lutte contre les causes profondes :

La réglementation régissant les organismes de bienfaisance canadiens est basée sur des préceptes restrictifs et désuets datant de la période élisabéthaine, qui oblige les interventions de bienfaisance à se concentrer sur les symptômes des problèmes sociaux et environnementaux plutôt que sur leurs causes. Toutefois, les défis sociaux et écologiques de notre temps exigent que les fondations, organismes de bienfaisance et organismes communautaires, en collaboration avec les gouvernements et le secteur privé, s'attaquent aux causes à la base de problèmes comme les jeunes à risque, la perte de la biodiversité et les émissions de carbone.

Nous recommandons de mettre à jour la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre aux organismes régis par la Loi a) d'adopter des fins de bienfaisance qui favorisent une résolution des causes profondes de problèmes sociaux et environnementaux complexes et b) de s'assurer qu'ils ont les moyens de participer, aux côtés d'autres partenaires, notamment les gouvernements et les secteurs privé et universitaire, à des projets de société pour relever ces défis.

6. Au-delà du contingent de versements

Le CV est un instrument peu efficace compte tenu de l'ampleur de la modernisation réglementaire nécessaire pour permettre au milieu philanthropique de faire une contribution significative à la transformation dont notre société a besoin en ce moment de transition. Une augmentation constructive du CV est nécessaire, mais insuffisante en tant que mesure isolée.

Une profonde asymétrie caractérise le milieu des bailleurs de fonds philanthropiques canadiens. Certains acteurs disposent de fonds d'immobilisations bien garnis, tandis que d'autres, y compris de nombreux groupes en quête d'équité et d'autonomie ainsi que des communautés rurales et éloignées, disposent d'un capital relativement modeste. Historiquement, les pratiques de financement philanthropiques ont suivi les normes discriminatoires existantes plutôt que de les remettre en question.

La combinaison d'un CV minimum plus élevé et d'autres recommandations présentées dans le présent mémoire, p. ex. des solutions aux restrictions inscrites aux ententes avec les donateurs, permettra de libérer des fonds pour soutenir le travail essentiel des organismes de bienfaisance et communautaires, y compris des fonds pour les groupes en quête d'équité et d'autonomie. Toutefois, en soi, ces recommandations ne peuvent garantir des pratiques de financement plus équitables. C'est pourquoi toute nouvelle politique devrait s'accompagner d'efforts pour développer de telles pratiques, p. ex. réserver des fonds spécialement pour les groupes en quête d'équité et d'autonomie.



Qui plus est, l'augmentation du CV minimum pourrait être accompagnée de l'introduction d'échelons pour tenir compte de la taille relative et du stade de développement des organisations philanthropiques. On pourrait, par exemple, imposer une augmentation du CV à toutes les organisations dont les actifs sont évalués à moins de 100 millions de dollars, mais une augmentation plus significative aux organisations avec des actifs de plus de 100 millions de dollars. Le chiffre de 100 millions est avancé à titre d'exemple uniquement, il ne s'agit pas du seuil recommandé par FCC et des analyses plus poussées seraient nécessaires pour définir les différentes catégories.

Les recommandations exposées dans le présent mémoire fournissent une importante mise en contexte au processus de consultations au sujet du CV. Toutefois, et de façon délibérée, elles ne contiennent aucun chiffre précis quant à l'augmentation du CV par le gouvernement. En proposant un tel chiffre, nous donnerions notre appui à la question principale de ces consultations, une question pourtant jugée viciée, et nous porterions à la défense d'un système réglementaire qui a besoin d'une refonte majeure. **Comme bien d'autres organismes, nous sommes en faveur d'une augmentation constructive du CV, mais jugeons cette mesure insuffisante considérant les problèmes auxquels nous sommes confrontés.**

Conclusion

Les changements réclamés par la société ont rattrapé le milieu philanthropique. La pandémie de COVID-19, la réconciliation avec les peuples autochtones et l'héritage des pensionnats autochtones, les mouvements #moiaussi et Black Lives Matter, les injustices raciales et la crise climatique : tous ces phénomènes d'actualité soulignent la nécessité pour les organisations philanthropiques d'écouter activement les communautés et de réagir à leurs propos.

Les changements structurels que nous proposons, y compris la modification du CV, nécessitent un modèle d'affaires différent pour les organisations philanthropiques. Les changements permettront de répondre aux communautés et ouvriront la porte à de nouvelles idées pour le milieu philanthropique. Nous sommes prêts à soutenir et à encourager ces changements à travers nos réseaux.

La réglementation gouvernementale n'est qu'un élément qui influe sur les pratiques des organisations philanthropiques. Au-delà du présent mémoire, nous avons beaucoup de travail à dans notre milieu pour réaliser une relance équitable et pour créer un secteur philanthropique à la hauteur des défis du XXI^e siècle, qui place les communautés au centre de ses actions, embrasse l'équité, multiplie les retombées et prépare le terrain pour un avenir où tout le monde trouve sa place.