

## Mémoire

au

Groupe directeur sur la co-crédation d'une Stratégie  
d'innovation sociale et de finance sociale

Syndicat canadien de la fonction publique

Décembre 2017

## Introduction

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) représente 650 000 travailleurs de la santé, des services sociaux, des conseils scolaires, des services de garde, des municipalités et de l'enseignement postsecondaire. Le SCFP manifeste un intérêt particulier à cette consultation parce que nous représentons de nombreux travailleurs qui offrent des services, comme des programmes d'emploi, des services de santé, des services d'immigration, des services aux réfugiés et des services d'établissement, ainsi que des programmes contre la violence faite aux femmes, tous des programmes et des services qui pourraient être affectés par la Stratégie d'innovation sociale et de finance sociale proposée. Nos membres cherchent continuellement à instaurer un dialogue avec des organismes et le gouvernement afin d'aider à élaborer des solutions innovantes et d'offrir les meilleurs services possibles à ceux qui ont besoin d'aide. Parallèlement, le financement limité et les changements vers des modèles de financement plus restrictifs ont restreint la capacité du secteur à prendre part à l'innovation.

Bien que le SCFP soutienne la vision du Groupe directeur sur la co-création d'une Stratégie d'innovation sociale et de finance sociale, nous ne considérons pas la finance sociale comme étant un outil efficace pour mettre en œuvre cette vision. En fait, nous considérons les formes de finance sociale, comme les obligations à impact social, extrêmement dommageables pour les travailleurs et ceux qui utilisent les services publics. Nous encourageons le Groupe directeur à concentrer son travail sur la création de conditions dans lesquelles l'innovation peut prospérer dans le secteur public sans but lucratif. Cela commence par de bons niveaux de financement stables pour la prestation de services sociaux. La seule façon de mettre à profit l'innovation, c'est lorsque les travailleurs des services, en collaboration avec la population qu'ils desservent, ont les ressources pour travailler avec les organismes et le gouvernement afin de définir les problèmes, d'identifier les solutions et de lancer de nouvelles approches.

Le SCFP aimerait fournir des commentaires au Groupe directeur sur bon nombre des questions posées dans le document de consultation. Voici un résumé de nos recommandations clés.

### Recommandations clés :

1. Poser les bases en faveur de l'innovation des programmes sociaux en offrant un financement durable à long terme aux organismes publics sans but lucratif.
2. S'abstenir d'attribuer des fonds publics aux projets de finance sociale, particulièrement les obligations à impact social, qui peuvent remplacer les prestataires de services publics sans but lucratif par des organismes à but lucratif.
3. Modifier les subventions gouvernementales pour couvrir tous les coûts des programmes et simplifier et uniformiser les exigences en matière de rapport.
4. Aucun changement légal ou réglementaire n'est nécessaire, y compris l'introduction d'une forme sociale hybride ou des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, changement qui estomperait le rôle et le fonctionnement du secteur caritatif sans but lucratif.

## Capacité et compétences

Le SCFP croit qu'il y a déjà une capacité pour les innovations des services sociaux dans le secteur. Malheureusement, le contexte actuel de prestation de services mine

fondamentalement l'innovation. Les services qui sont ciblés pour le financement social sont les mêmes qui ont subi un sous-financement chronique et des réductions dans le financement public au cours des dernières années. Les services offerts aux Autochtones au Canada n'ont jamais été dotés en ressources adéquates ni prévus pour assurer l'autodétermination des communautés touchées. Les refuges pour femmes, un autre secteur de service financé en partie par le gouvernement fédéral, ont également été financés inadéquatement. Au cours d'une journée précise de 2014, 338 femmes et 201 enfants se sont vu refuser l'accès à des refuges au Canada. La principale raison donnée pour ces refus était, à 56 %, que les refuges étaient pleins<sup>i</sup>.

Les organismes de services sociaux et communautaires sont extrêmement dépendants des fonds publics<sup>ii</sup>. Ce n'est pas surprenant étant donné que dans de nombreux cas ces organismes sont chargés d'offrir des services essentiels qui soutiennent les personnes marginalisées dans nos collectivités. Dans certains cas, les structures de prestation des services ont changé alors que les gouvernements ont modifié des services offerts par le secteur public en services offerts par une tierce partie. Avec les réductions de financement et les gels budgétaires, les gouvernements ont forcé des organismes à se tourner de plus en plus vers des organisations philanthropiques et des particuliers pour les niveaux de soutien de base afin de tenter de poursuivre les programmes et les services. De nombreuses façons, les gouvernements canadiens ont tenté de se débarrasser de leur responsabilité qui consiste à maintenir le bien-être social du public<sup>iii</sup>.

Le financement gouvernemental versé aux organismes est passé d'un financement de base qui permettait une viabilité à long terme à une préférence pour le financement à court terme par projet qui est octroyé par l'entremise de processus d'appel d'offres<sup>iv</sup>. Dans de nombreux cas, les fonctions principales des organismes de services, comme les coûts de fonctionnement et l'évaluation des programmes, ne sont pas couvertes par des ententes de financement. Ce contexte de financement a entraîné une plus grande précarité pour la main-d'œuvre du secteur sans but lucratif ainsi que des niveaux de stress élevés et une insécurité professionnelle<sup>v</sup>. Ces changements ont également restreint la capacité des prestataires de services sociaux à élaborer de nouveaux programmes innovateurs qui répondent aux besoins des collectivités.

Malheureusement, ce contexte n'est pas une caractéristique majeure de la consultation au sujet d'une stratégie d'innovation sociale. Généralement, l'innovation dans les programmes sociaux se produit au niveau du travailleur—ou d'un petit groupe de travailleurs—qui collabore avec les utilisateurs de services pour tirer le meilleur parti possible des ressources disponibles. Le gouvernement devrait fournir un environnement de financement durable qui favoriserait les discussions et le développement de meilleures pratiques qui entraînent des programmes et des services innovateurs. Le SCFP croit qu'un réseau riche de services publics—offerts par des prestataires de services publics sans but lucratif—qui est bien financé, offre de bons emplois et qui implique vraiment ceux qui ont accès aux programmes, est le mieux placé pour favoriser l'innovation sociale.

#### Recommandation :

1. Poser les bases en faveur de l'innovation des programmes sociaux en offrant un financement durable à long terme aux organismes publics sans but lucratif.

## Financement et capitaux

Le SCFP ne croit pas que le financement public devrait être utilisé pour créer un marché de finance sociale. Le rôle du gouvernement n'est pas de favoriser et de subventionner les investissements ou les profits du secteur privé. Des enjeux majeurs, comme la stabilité économique, l'équité et le risque, ont été soulevés au sujet du financement, de la prestation et de l'évaluation à but lucratif des services sociaux, éducatifs et de soins de santé financés par l'État. Quelques-uns des sujets de préoccupation quant à l'utilisation de modèles de financement social sont les suivants :

- profiter des problèmes sociaux;
- utiliser une approche de modèle d'entreprise à but lucratif pour l'offre de services pour ceux qui en ont le plus besoin;
- trier les utilisateurs de services plus faciles à aider pour les projets de finance sociale, à l'exclusion des plus vulnérables ou de ceux qui sont le plus dans le besoin;
- la nature frileuse des programmes financés par les obligations à impact social;
- le financement instable des programmes sociaux à long terme avec des mécanismes de financement à court terme sans garantie de continuité;
- les évaluations des incidences mal utilisées et mal appliquées basées sur des mesures de l'efficacité mal définies;
- le remplacement de programmes stables, gérés professionnellement et financés par l'État par des initiatives à court terme.

Une forme particulièrement dangereuse de finance sociale, l'obligation à impact social, permet aux investisseurs de profiter des services sociaux, de soins de santé et éducatifs. Ce modèle donne en sous-traitance le financement, la planification et l'évaluation des programmes sociaux à des consultants et des entreprises. De nombreux consultants, grassement payés, négocient le contrat d'obligation à impact social, gèrent le projet et évaluent les résultats. Plutôt que d'être à la fine pointe, les obligations à impact social ont tendance à favoriser les programmes qui ont une recherche approfondie montrant leur efficacité<sup>vi</sup>. C'est parce que les investisseurs hésitent à risquer leur investissement pour de nouveaux projets non éprouvés. Les obligations à impact social peuvent également limiter l'accès aux services en créant un incitatif pervers pour que les prestataires de services cherchent des utilisateurs de services plus faciles à aider<sup>vii</sup>. Qui plus est, les obligations à impact social fondent les profits des investisseurs sur quelques résultats facilement mesurables afin de déterminer le 'succès' d'un projet. Cela peut mener des programmes à atteindre des résultats simplistes plutôt que de travailler pour atteindre des résultats holistiques et complets.

Les obligations à impact social et le financement social sont conçus pour assurer des profits de 5 % à 30 % aux investisseurs privés<sup>viii</sup>. Ce montant consacré aux profits est soit réaffecté au financement de la prestation directe de programmes ou au coût additionnel pour l'offre de services. Nous croyons que ces ressources devraient être utilisées pour les services offerts aux personnes dans le besoin, non pas pour les profits privés.

Le fait que des personnes fortunées et aisées souhaitent pallier aux inégalités est louable, et il y a d'excellentes façons de le faire sans exiger un profit pour elles-mêmes en retour. Nous avons un système en vertu duquel les mieux nantis de la société peuvent contribuer pour permettre à ceux qui n'ont pas profité du système économique actuel : le système d'impôt progressif et le système des services publics.

Au sujet de la question des subventions, le SCFP croit que le processus devrait être changé de manière fondamentale afin d'assurer une plus grande durabilité et une meilleure innovation pour les organismes de services sociaux. Il devrait y avoir un financement de base garantie à long terme qui permet aux organismes de planifier pour l'avenir, d'être attentifs aux besoins des collectivités et d'assurer une stabilité au personnel. Qui plus est, tous les coûts des programmes devraient être couverts, particulièrement les coûts liés à l'emploi comme les indemnités de départ, l'équité salariale, le personnel de remplacement lorsque des travailleurs sont malades et les prestations complémentaires au congé parental.

Les exigences en matière de rapport pour les programmes de services sociaux devraient être simplifiées et uniformisées. Présentement, beaucoup de temps du personnel est consacré à de lourdes exigences en matière de rapport. Qui plus est, un financement devrait être fourni pour effectuer une évaluation régulière des programmes.

#### Recommandations :

2. S'abstenir d'attribuer des fonds publics aux projets de finance sociale, particulièrement les obligations à impact social, qui peuvent remplacer les prestataires de services publics sans but lucratif par des organismes à but lucratif.
3. Modifier les subventions gouvernementales pour couvrir tous les coûts des programmes et simplifier et uniformiser les exigences en matière de rapport.

#### Contexte politique et réglementaire

Les entreprises sociales couvrent de nombreux types d'entreprises ou d'organismes différents structurés comme étant à but lucratif, sans but lucratif, de bienfaisance et coopératifs. Le SCFP ne considère pas qu'il soit nécessaire ou souhaitable de créer un cadre législatif supplémentaire pour les entreprises sociales 'hybrides'. Ce type de changement entraînerait inévitablement la création de nouveaux organismes axés sur les profits dans divers secteurs de services reconnus depuis longtemps pour leur orientation publique ou leur orientation sans but lucratif. Le SCFP s'oppose également à tout type d'avantage fiscal pour les entreprises ou les particuliers qui investissent dans les projets de finance sociale. Nous devrions travailler à éliminer les échappatoires fiscales plutôt qu'à en ajouter de nouvelles.

Le SCFP n'est pas en faveur de modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui permettraient de générer des profits dans des activités indépendantes du secteur des organismes de bienfaisance. Les organismes de bienfaisance peuvent déjà exercer des activités commerciales « connexes » sans menacer leur statut d'exemption fiscale. Des restrictions sur toute activité lucrative aident à voir à ce que les organismes de bienfaisance demeurent concentrées sur leurs activités et objectifs sociaux. Ceci est particulièrement important étant donné que ces organismes ne sont pas obligés de payer des impôts.

En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les organismes sans but lucratif doivent être reconnus et exploités en ayant des objectifs autres que les profits. Encore une fois, le SCFP considère qu'il est important de maintenir une distinction très claire entre les organismes qui sont exploités dans le but de faire des profits et ceux qui sont organisés et exploités à d'autres fins, comme le bien commun. Combiner les organismes à but lucratif et les organismes sans but lucratif détournerait l'attention des problèmes sociaux importants qui doivent être abordés vers les bénéfiques. Cela ferait en sorte qu'il serait ambigu de savoir si le financement gouvernemental et les dons de bienfaisance servent aux intérêts sociaux ou aux profits.

Le SCFP considère cet intérêt à faire des profits dans les services sociaux communautaires comme étant un reflet du manque de financement public notable et durable. Il est temps pour le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux d'offrir un meilleur soutien aux organismes publics sans but lucratif qui aident à contribuer à de bons emplois et à de bons foyers, à des aliments sains et à des liens sociaux solides dans nos collectivités.

#### Recommandation :

4. Aucun changement légal ou réglementaire n'est nécessaire, y compris l'introduction d'une forme sociale hybride, ou des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui estomperait le rôle et le fonctionnement du secteur caritatif sans but lucratif.

#### Transfert des connaissances, données et mesure de l'impact

Des données de base au sujet des organismes de bienfaisance et des organismes sans but lucratif en opération au Canada sont grandement nécessaires. Cela permettrait un meilleur processus décisionnel au sujet des questions de politiques sectorielles, comme l'innovation sociale. Le SCFP exhorte le Groupe directeur à prioriser le besoin pour des données de base de Statistique Canada sur le secteur des organismes de bienfaisance et des organismes sans but lucratif dans sa stratégie.

En termes de suivi des résultats des programmes sociaux, la meilleure façon d'y parvenir est par l'entremise du financement d'une composante évaluation pour tous les projets financés par le gouvernement fédéral. Les nouveaux programmes pourraient être mieux évalués en élaborant des mesures d'évaluation robustes et exhaustives avec des partenaires dans le milieu universitaire ou de l'évaluation. Cependant, la rentabilisation et le versement de profits basés sur les résultats, comme c'est le cas avec les obligations à impact social, sont un gaspillage des ressources publiques.

#### Recommandations :

5. Commencer à recueillir de meilleures données de base sur le secteur des organismes de bienfaisance et des organismes sans but lucratif.
6. Inclure le financement pour l'évaluation des subventions et des programmes publics.

---

<sup>i</sup> Beattie, Sarah, Hutchins, Hope. *Les refuges pour femmes violentées au Canada*, 2014. Statistique Canada, 2015, <https://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2015001/article/14207-fra.htm>.

<sup>ii</sup> Eakin, Lynn. *Un aperçu du financement accordé au secteur bénévole canadien* (pour l'Initiative du secteur bénévole et communautaire, Groupe de travail sur le financement), 2001, [http://www.vsi-isbc.org/fr/funding/pdf/overview\\_of\\_funding.pdf](http://www.vsi-isbc.org/fr/funding/pdf/overview_of_funding.pdf).

<sup>iii</sup> Evans, Bryan *et al.* *Structuring Neoliberal Governance: The Nonprofit Sector, Emerging New Modes of Control and the Marketisation of Service Delivery* (Structurer la gouvernance néolibérale : le secteur sans but lucratif, nouveaux modes de contrôle et de marchandisation de la prestation de services). *Policy and Society*, vol. 24, n° 1, 2005, pp. 73–97.

<sup>iv</sup> Ibid.

<sup>v</sup> Baines, Donna *et al.* « Not Profiting from Precarity: The Work of Nonprofit Service Delivery and the Creation of Precariousness » (Aucun bénéfice tiré de la précarité : le travail de la prestation de services sans but lucratif et la création de la précarité), *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society*, vol. 22, automne 2014, pp. 74–93, [http://www.justlabour.yorku.ca/volume22/pdfs/06\\_baines\\_et\\_al\\_press.pdf](http://www.justlabour.yorku.ca/volume22/pdfs/06_baines_et_al_press.pdf) (en anglais seulement).

<sup>vi</sup> Whitfield, Dexter. « Alternative to private finance of the welfare state: A Global Analysis of Social Impact Bond, Pay-for-Success & Development Impact Bond Projects » (Alternative au financement privé de l'État providence : une analyse mondiale des projets d'obligation à impact social et d'obligation à impact de développement). *European Services Strategy Unit*, WISer catalogue, n° 2015.24, 2015, <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2015/09/alternative-to-private-finance-of-the-welfare-state.pdf> (en anglais seulement).

<sup>vii</sup> *Social Impact Bonds: Promises & Pitfalls* (Obligations à impact social : pièges et promesses). Rapport sommaire, OCDE, LEED, netFWD, Commission européenne, 15 avril 2015, <https://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf> (en anglais seulement).

<sup>viii</sup> Whitfield, Dexter. « Alternative to private finance of the welfare state: A Global Analysis of Social Impact Bond, Pay-for-Success & Development Impact Bond Projects » (Alternative au financement privé de l'État providence : une analyse mondiale des projets d'obligation à impact social et d'obligation à impact de développement). *European Services Strategy Unit*, WISer catalogue, n° 2015.24, 2015, <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2015/09/alternative-to-private-finance-of-the-welfare-state.pdf> (en anglais seulement).