

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

À L'OCCASION DE SES

AUDIENCES SUR LES INCITATIFS FISCAUX

POUR LES DONS DE BIENFAISANCE

JANVIER 2012

- OBJECTIF :** **STIMULER LES DONS DE CHARITÉ TOUT EN RÉDUISANT LE DÉFICIT**
- RECOMMANDATION :** **SUPPRIMER LA BARRIÈRE FISCALE POUR LES DONS D' ACTIONS DE SOCIÉTÉS PRIVÉES ET LES DONS DE BIENS IMMOBILIERS**

DONALD K. JOHNSON, O.C., LL.D.
Membre du comité consultatif de BMO Marché des capitaux

Directeur de la Fondation du General & Western Hospital de Toronto
Membre du comité consultatif de l'école de commerce Richard Ivey, University of Western Ontario
Membre des Grands donateurs de Centraide de 2011, Centraide du Grand Toronto

STIMULER LES DONS DE CHARITÉ TOUT EN RÉDUISANT LE DÉFICIT

Résumé

Parmi les objectifs prioritaires qu'il s'est fixés, le gouvernement veut parvenir à l'équilibre budgétaire d'ici 2015-2016. Or, il s'est engagé à ne pas augmenter les impôts ni réduire les paiements de transfert aux provinces. Il ne pourra donc atteindre l'équilibre visé qu'en restreignant les dépenses liées à ses programmes et en limitant les mesures qui pourraient diminuer les recettes fiscales. Au Canada, le secteur sans but lucratif connaît, lui aussi, des problèmes financiers considérables, car il sera difficile aux gouvernements fédéral et provinciaux de même qu'aux administrations municipales d'accroître le financement qu'ils lui accordent tout en mettant l'accent sur l'élimination du déficit. Toutefois, la demande de services dans les domaines des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire, des services sociaux ainsi que des arts et de la culture continue d'augmenter.

Le budget de 2012 fournit au gouvernement fédéral une occasion unique de s'attaquer à ces difficultés. **L'élimination de l'impôt sur les gains en capital pour les dons de titres cotés en bourse a entraîné des dons d'actions dépassant le milliard de dollars chaque année depuis 2006. L'exonération fiscale sur les gains en capital peut être appliquée également aux dons de deux autres importants actifs immobiliers à valeur accrue : les actions de sociétés privées et les biens immobiliers.** Les dons de charité sont exonérés de l'impôt sur les gains en capital pour ces deux catégories d'actifs aux États-Unis et pour les biens immobiliers au Royaume-Uni. Élargir la portée de l'exonération de l'impôt sur les gains en capital de manière à y inclure les dons de ces catégories d'actifs libérerait une plus grande part de la richesse privée au profit du bien commun, et ce, de façon beaucoup plus efficace et ciblée que le processus bureaucratique d'affectation directe du gouvernement.

Tout pratique abusive sur le plan de l'évaluation pourrait être prévenue par une mesure très simple : l'œuvre de bienfaisance ne fournirait au donateur de reçu aux fins de l'impôt qu'une fois qu'elle aurait touché la somme résultant de la vente de l'actif. En outre, si l'acheteur de l'actif n'était pas sans lien de dépendance avec le donateur, l'organisme de bienfaisance serait obligé d'obtenir deux évaluations professionnelles indépendantes confirmant qu'il reçoit bien un montant correspondant à une juste valeur marchande pour la vente de l'actif.

Le 8 mars 2011, l'Institut C.D. Howe a tenu une conférence sur le renforcement des finances des organismes de bienfaisance au Canada. **Un éminent spécialiste des dons de charité a estimé que les deux mesures que nous proposons entraîneraient une augmentation annuelle des dons d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers de l'ordre de 170 à 225 millions de dollars, mais ne ferait pas perdre à l'État plus de 50 à 65 millions de dollars en recettes fiscales.** Ces estimations ont été examinées par un ancien agent principal de la politique fiscale au ministère des Finances, qui les a jugées raisonnables.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), qui compte 105 000 membres représentant tous des entreprises privées, a appuyé cette initiative dans le mémoire qu'elle a soumis au Comité des finances de la Chambre des communes à l'occasion de ses consultations prébudgétaires de 2010. En outre, la plupart des 1 800 maires membres de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) souscrivent également à ces propositions. En effet, les organismes sans but lucratif établis dans une municipalité recevraient un financement supplémentaire des donateurs qui résident dans cette municipalité sans pour autant que celle-ci subisse de perte sur le plan des recettes fiscales puisque les recettes des administrations municipales proviennent essentiellement de l'impôt foncier et non de l'impôt sur le revenu. L'Institut C.D. Howe a publié le 15 septembre 2009 un mémoire électronique dans lequel il appuie les deux mesures proposées.

Nous demandons instamment au Comité des finances de recommander au gouvernement d'inclure ces mesures dans le prochain budget. En seront vivement reconnaissants les 2,1 millions de Canadiens qui travaillent dans le secteur sans but lucratif, les gestionnaires de nos organismes de bienfaisance, les dizaines de milliers de chefs de file communautaires qui œuvrent bénévolement au sein de conseils d'administration et les millions de Canadiens qui obtiennent des services de ces organismes.

STIMULER LES DONS DE CHARITÉ TOUT EN RÉDUISANT LE DÉFICIT

Introduction

En tant que personne impliquée dans le secteur des organismes de bienfaisance, je vous remercie de me donner l'occasion de participer à vos audiences sur les incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance. La période actuelle est particulièrement difficile pour les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les administrations municipales, qui s'emploient tous à éliminer le déficit fiscal. Elle l'est tout autant pour le secteur sans but lucratif au Canada, secteur vital s'il en est, car il n'est pas réaliste, pour nos organismes de bienfaisance, de s'attendre à ce que les administrations publiques augmentent sensiblement leur financement quand elles mettent l'accent sur l'équilibre budgétaire. Notre mémoire porte sur les défis que doivent relever les gouvernements et les organismes de bienfaisance dans le contexte économique mondial incertain que nous connaissons. Il présente une possibilité pour le gouvernement de stimuler le financement accru des organismes de bienfaisance par le secteur privé de façon à apporter une valeur ajoutée aux trois paliers de gouvernement.

Les difficultés financières du gouvernement fédéral

Parmi les objectifs prioritaires qu'il s'est fixés, le gouvernement veut parvenir à l'équilibre budgétaire d'ici 2015-2016. Or, il s'est engagé à ne pas augmenter les impôts ni réduire les paiements de transfert aux provinces. Compte tenu de ces engagements, il ne pourra éliminer le déficit qu'en restreignant les dépenses liées à ses programmes et en limitant les mesures qui pourraient diminuer les recettes fiscales.

Les difficultés financières des organismes de bienfaisance

Étant donné les difficultés financières auxquelles se heurtent nos gouvernements, il est irréaliste, pour le secteur sans but lucratif, d'espérer une hausse sensible du financement obtenu directement de ceux-ci au cours des prochaines années. Chaque domaine de ce secteur peut cependant s'attendre à une augmentation des demandes dans un avenir prévisible :

- avec le vieillissement de la population, la demande de soins de santé en temps opportun ne cesse de croître. Tous nos hôpitaux doivent réduire leur temps d'attente;
- les difficultés financières des États-Unis et de l'Europe ont fait craindre la possibilité d'une nouvelle récession. Les perspectives d'emploi incertaines accroîtront la nécessité de recourir aux organismes de services sociaux;
- pour être plus concurrentiel sur les marchés internationaux, le Canada doit mettre davantage l'accent sur l'innovation et la créativité, les principaux moteurs de l'amélioration de la productivité. Un engagement accru à l'égard de l'enseignement postsecondaire constitue un élément important de cette stratégie;
- nos organismes artistiques et culturels contribuent grandement à faire du Canada un pays où il fait bon vivre et travailler. La demande de services à leur endroit continuera d'augmenter.

Comme on fait de plus en plus appel à leurs services, nos organismes de bienfaisance ont besoin de financement accru pour faire face à la demande, sans compter qu'ils ont souffert de la diminution du nombre et de la taille des dons d'actions importants. L'effondrement récent des marchés boursiers mondiaux et la baisse de la valeur de leurs fonds de dotation de même que la diminution du

pourcentage de décaissement causée par la chute des taux d'intérêt ont réduit le soutien financier provenant des fonds de dotation.

La possibilité

Le gouvernement a, avec le prochain budget, une occasion unique de libérer une *plus grande* part de la richesse privée au profit du bien commun. **Il peut tirer parti de l'immense succès de la mesure budgétaire de 2006 qui a éliminé complètement l'impôt sur les gains en capital pour les dons de titres cotés en bourse. La suppression de cette barrière a entraîné des dons de titres cotés en bourse dépassant le milliard de dollars chaque année depuis 2006.**

Il faudrait élargir la portée de l'exonération de l'impôt sur les gains en capital qui s'applique actuellement aux titres cotés en bourse de manière à y inclure les dons de deux autres grandes catégories d'actifs à valeur accrue. **Ces deux sources actuellement inexploitées de dons potentiels sont les actions de sociétés privées et les biens immobiliers.** La valeur totale de toutes les entreprises privées dépasse la valeur marchande globale de tous les titres cotés en bourse au Canada. Les biens immobiliers, y compris les résidences principales, représentent environ 40 p. 100 de la valeur personnelle nette de tous les Canadiens. La mesure que nous proposons s'appliquerait aux dons d'immeubles de placement, qu'il s'agisse de propriétés de vacances ou d'immeubles industriels, commerciaux ou résidentiels, mais exclurait les résidences principales, pour lesquelles l'exonération d'impôt a déjà été établie. Les dons de charité sont exonérés d'impôt pour ces deux catégories d'actifs aux États-Unis et pour les biens immobiliers au Royaume-Uni, lorsque la propriété est donnée. Au Canada, seuls les dons de titres cotés en bourse font actuellement l'objet d'une exonération d'impôt.

La manière de prévenir les pratiques abusives en matière d'évaluation des dons d'actions d'entreprises privées

L'élimination de l'impôt sur les gains en capital au Canada a été limitée aux titres cotés en bourse parce que le marché de ces valeurs est public et qu'il n'y a pas à craindre de pratique abusive en matière d'évaluation. Pour empêcher de telles pratiques en ce qui concerne les dons d'actions d'entreprises privées, il suffit d'obliger les organismes de bienfaisance à ne délivrer au donateur de reçu pour fins d'impôt qu'après avoir touché la somme résultant de la vente de l'actif. Dans la grande majorité des cas, l'organisme de bienfaisance veut monétiser dès que possible, à sa juste valeur marchande, l'immobilisation à valeur accrue qui lui a été donnée. Si l'acheteur de l'actif n'est pas sans lien de dépendance avec le donateur, l'organisme de bienfaisance serait tenu d'obtenir deux évaluations professionnelles effectuées par des tiers indépendantes confirmant qu'il reçoit un montant correspondant à la juste valeur marchande de l'actif vendu.

Ces conditions non seulement répondent aux préoccupations concernant les pratiques abusives en matière d'évaluation, mais réduisent considérablement le fardeau administratif et le risque pour les organismes de bienfaisance. La mesure proposée serait manifestement plus simple et moins coûteuse que le système américain, tant pour l'organisme de charité que pour le donateur. Selon le système américain, les actions de l'entreprise privée doivent être évaluées par un tiers indépendant et le donateur reçoit un reçu aux fins de l'impôt même si l'organisme de charité n'a pas encore touché l'argent provenant de la vente de l'actif.

La manière de prévenir les pratiques abusives en matière d'évaluation des dons de biens immobiliers

Nous proposons deux formules distinctes pour l'obtention de dons de biens immobiliers qui seraient exonérés de l'impôt sur les gains en capital. Selon la première, le donataire admissible recevrait la totalité ou une partie du produit de la vente de la propriété, et le donateur serait exonéré de l'impôt sur les gains en capital pour la portion de la somme en question dont il ferait don à l'organisme de charité. Si l'acheteur du bien n'est pas sans lien de dépendance avec le donateur, l'évaluation de deux tiers indépendants serait requise, comme il est proposé pour les actions d'entreprises privées. Selon la deuxième formule, le donateur pourrait faire don d'un bien immobilier à un donataire admissible afin que celui-ci le conserve pour l'exécution de son mandat.

3

Aux États-Unis, quand l'organisme de bienfaisance prend possession d'un bien immobilier, il doit s'occuper des questions de responsabilité et administratives qui sont liées à sa propriété et des questions complexes qui se rattachent à sa vente. Bien entendu, si les organismes de bienfaisance avaient le choix, ils préféreraient ne pas devenir propriétaires du bien donné mais plutôt recevoir le produit de sa vente.

Aux termes de notre proposition, le donateur serait responsable de la vente du bien immobilier, et l'assertion relative à la valeur du don reposerait sur une question de fait et non sur une évaluation. La *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada permet de vendre certains biens pour financer un don et éliminer ainsi l'impôt sur le gain en capital réalisé au moment de la vente, pourvu que les fonds soient donnés dans un délai prescrit. Les dons de titres cotés en bourse acquis en vertu d'un régime d'option d'achat d'actions doivent être faits dans les 30 jours de la fin de l'exercice pour que soit éliminé l'impôt sur les gains en capital. De plus, une disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* permet de faire don d'une partie ou de la totalité du produit de la vente à un donataire admissible, si le don est fait dans les 30 jours de l'événement fiscal.

Il va de soi qu'un contribuable qui désire faire don d'un bien immobilier à un organisme de bienfaisance pour que celui-ci l'utilise ou l'occupe aux fins de son mandat ne devrait pas être pénalisé par l'adoption d'un nouvel incitatif fiscal. De tels dons devraient également être à l'abri de l'impôt sur les gains en capital, mais des restrictions appropriées devraient être prévues, notamment une évaluation de la propriété par un tiers indépendant et l'obligation pour l'organisme de bienfaisance de conserver le bien immobilier pendant au moins dix ans.

La perte de recettes fiscales du gouvernement fédéral

La perte de recettes fiscales du gouvernement fédéral qui découlerait des mesures proposées dépendrait de l'importance de l'augmentation des dons d'actions d'entreprises privées et de biens immobiliers imposables et du prix de base rajusté (PBR) du bien donné. **L'Institut C.D. Howe a tenu le 8 mars 2011 une conférence sur le renforcement des finances des organismes de bienfaisance. Selon un participant, les deux mesures que nous proposons entraîneraient une augmentation annuelle des dons d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers de l'ordre de 170 à 225 millions de dollars, mais ne ferait perdre à l'État que de 50 à 65 millions de dollars en recettes fiscales.** Ces estimations reposaient sur une analyse du *Rapport annuel sur les dépenses fiscales* du ministère des Finances qui prenait en considération le pourcentage de dons d'immobilisations à valeur accrue aux États-Unis ayant la forme d'actions d'entreprises privées et de biens immobiliers. Ces estimations ont

été examinées par un ancien agent principal de la politique fiscale au ministère des Finances, qui les a jugées raisonnables.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), organisme représentant 105 000 entreprises qui sont toutes des sociétés privées des quatre coins du Canada, s'intéresse à la proposition portant sur l'élimination de l'impôt sur les gains en capital pour les dons d'actions d'entreprises privées. Elle l'a d'ailleurs appuyée dans le mémoire qu'elle a soumis au Comité des finances de la Chambre des communes à l'occasion de ses consultations prébudgétaires d'octobre 2010. La mesure serait particulièrement intéressante pour les propriétaires d'entreprise qui envisagent de vendre leur entreprise au lieu de la céder à leurs enfants. La vente de leur entreprise pourrait être le catalyseur d'un important don de bienfaisance à un organisme sans but lucratif de leur collectivité. Surtout, la mesure proposée mettrait sur un pied d'égalité les entrepreneurs qui décident de maintenir le statut d'entreprise privée de leur société et ceux qui rendent leur entreprise publique et font don d'actions à un organisme de bienfaisance.

4

La Fédération canadienne des municipalités (FCM)

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) compte 1 800 membres, qui sont les maires de villes et de villages du Canada. Comme les administrations municipales tirent leurs recettes principalement de l'impôt foncier, et non de l'impôt sur le revenu, ces mesures ne leur causeraient aucune perte de recettes fiscales. En revanche, elles entraîneraient une augmentation considérable du financement par le secteur privé des organismes sans but lucratif établis dans les municipalités concernées. C'est pourquoi la plupart des 1 800 maires membres de la FCM souscrivent à cette proposition. À preuve, avant la présentation du budget de 2006, 35 maires de grandes villes du Canada ont écrit des lettres d'appui à la proposition visant à éliminer l'impôt sur les gains en capital pour les dons de titres cotés en bourse. Ils ont reconnu que la mesure procurerait des fonds supplémentaires essentiels à leurs hôpitaux, à leurs universités, à leurs organismes artistiques et culturels et à leurs organismes de services sociaux.

Thomas Mulcair, ancien porte-parole du NPD en matière de finances et actuel candidat au leadership de son parti, a déclaré ce qui suit au cours de la consultation prébudgétaire du 15 septembre 2009 du Comité des finances : « J'aimerais commencer par dire à M. Johnson, que j'ai déjà eu l'agréable plaisir de rencontrer et d'échanger avec lui sur le sujet dont il a parlé aujourd'hui, qu'il a tout à fait raison. Ma collègue Judy Wasylycia-Leis, députée de Winnipeg-Nord, et moi-même avons eu l'occasion de lui dire qu'on appuyait l'idée qu'il proposait et qu'on la trouvait des plus intéressantes. Comme d'habitude, le défi est dans les détails. Il faut avoir des garde-fous afin de s'assurer que personne ne peut contourner ou abuser du système en place, mais l'idée est absolument géniale, à un moment où les universités et le secteur de la santé, en particulier, ont besoin de plus d'aide. Ce serait bien, si on pouvait faire bouger les choses. » [Cité dans le harsard]

Il est également intéressant de signaler que Scott Brison, porte-parole du Parti libéral en matière de finances, a fait savoir qu'il appuyait les deux mesures proposées.

Certes, la conjoncture est difficile pour nos gouvernements et nos organismes de bienfaisance, mais la mise en œuvre des deux mesures proposées dans le prochain budget fédéral serait grandement

appréciée des 2,1 millions de Canadiens qui travaillent dans le secteur sans but lucratif, des gestionnaires de nos hôpitaux, de nos universités, de nos organismes artistiques et culturels et de nos organismes de services sociaux ainsi que des dizaines de milliers de chefs de file communautaires qui œuvrent bénévolement au sein des conseils d'administration de ces organismes. En plus d'assurer conseils et surveillance aux administrateurs de nos organismes de bienfaisance, chacune de ces personnes est engagée dans la collecte de fonds du secteur privé et fait elle-même des dons. Les millions de Canadiens que nos organismes de bienfaisance servent seraient extrêmement reconnaissants.

Nous recommandons fortement au Comité des finances d'appuyer ces propositions dans son rapport au ministre des Finances!