

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU :

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

SEPTEMBRE 2011

OBJECTIF : **STIMULER LES DONS DE CHARITÉ TOUT EN RÉDUISANT LE DÉFICIT**

RECOMMANDATION : **SUPPRIMER LES OBSTACLES FISCAUX AUX DONS CARITATIFS D' ACTIONS D'ENTREPRISES PRIVÉES ET DE BIENS IMMOBILIERS**

DONALD K. JOHNSON, O.C., LL.D.
Membre du conseil consultatif, BMO Marchés de capitaux

Administrateur à la Toronto General & Western Hospital Foundation
Membre du conseil consultatif de la Richard Ivey School of Business, Université de Western Ontario
Président émérite du conseil d'administration et administrateur, Business for the Arts
Membre en 2011 du Major Individual Giving Cabinet, United Way of Greater Toronto

STIMULER LES DONS DE CHARITÉ TOUT EN RÉDUISANT LE DÉFICIT

Sommaire

Une des grandes priorités du gouvernement est d'équilibrer le budget d'ici l'année 2014-2015, mais pour y arriver, il s'est engagé à ne pas augmenter les impôts et à ne pas réduire les paiements de transfert aux provinces. On ne pourra donc équilibrer le budget qu'en réduisant les dépenses des programmes du gouvernement et en limitant les mesures qui pourraient réduire les recettes fiscales. Le secteur sans but lucratif du Canada se heurte également à des problèmes budgétaires importants, car il sera difficile pour les pouvoirs publics aux niveaux fédéral, provincial et municipal d'accroître le financement du secteur de bienfaisance tant et aussi longtemps que leur principal objectif sera d'éliminer les déficits. La demande de services, comme les soins de santé, l'éducation postsecondaire, les services sociaux et les arts et la culture, continue toutefois de croître.

Le prochain budget offre au gouvernement fédéral une occasion unique de s'attaquer à ces problèmes. **La suppression de l'impôt sur les gains en capital pour les dons de titres cotés s'est traduite par plus d'un milliard de dollars en dons d'actions annuels depuis 2006. La portée de l'exonération de l'impôt sur les gains en capital peut être élargie pour s'appliquer aux dons de deux autres importants actifs immobilisés – les actions de sociétés privées et les biens immobiliers.** Les dons de biens relevant de ces deux catégories d'actifs sont exonérés de l'impôt sur les gains en capital aux États-Unis, et les biens immobiliers le sont aussi au Royaume-Uni. Élargir la portée de l'exonération de l'impôt sur les gains en capital au titre des dons de bienfaisance de manière à y inclure les dons de ces deux 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 abus en matière d'évaluation pourrait être prévenu par une simple mesure : l'organisme de bienfaisance ne pourrait délivrer au donateur un reçu aux fins de l'impôt tant qu'il n'aurait pas reçu la contrepartie en espèces résultant de la vente de l'actif. En outre, si l'acheteur de l'actif n'était pas sans liens de dépendance avec le donateur, l'organisme de bienfaisance serait obligé d'obtenir deux évaluations professionnelles indépendantes confirmant qu'il obtient 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 du financement caritatif au Canada. **Un imminent expert en dons de charité a estimé que nos deux propositions entraîneraient une hausse annuelle de 170 à 225 millions de dollars des dons sous forme d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers aux organismes de bienfaisance et que les pertes de recettes fiscales pour le gouvernement fédéral seraient de 50 à 65 millions de dollars seulement.** Un ancien spécialiste principal de la politique fiscale au ministère des Finances a analysé ces prévisions et a reconnu qu'elles étaient raisonnables.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), qui regroupe 105 000 membres, appuie cette initiative dans son mémoire de 2010 présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes lors des audiences sur les consultations prébudgétaires. Tous les membres de la FCEI sont des entreprises privées. De plus, la plupart des 1 800 maires qui sont membres de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) y souscrivent. Les organismes sans but lucratif établis dans une municipalité recevraient un financement supplémentaire des donateurs qui y résident, mais il n'en résulterait aucune perte de recettes fiscales pour la municipalité concernée puisque les recettes des administrations municipales proviennent des impôts fonciers plutôt que des impôts sur le revenu.

L'Institut C. D. Howe a publié, le 15 septembre 2009, un mémoire électronique appuyant ces deux mesures.

Nous recommandons vivement au Comité des finances de proposer que le gouvernement mette en œuvre ces mesures dans le cadre du prochain budget. Les 2,1 millions de Canadiens travaillant dans le secteur de la bienfaisance, les dirigeants de nos organismes de bienfaisance, les dizaines de milliers de chefs de file locaux qui siègent bénévolement aux conseils d'administration et les millions de Canadiens qui bénéficient des services de nos organismes de bienfaisance ne pourraient que s'en réjouir.

STIMULER LES DONS DE CHARITÉ TOUT EN RÉDUISANT LE DÉFICIT

Introduction

En tant que personne œuvrant dans le secteur non lucratif du Canada, je vous remercie de l'occasion qui m'est offerte de participer à vos consultations prébudgétaires. Les gouvernements fédéral et provincial et les municipalités se retrouvent dans une conjoncture difficile, étant donné qu'ils doivent placer l'élimination des déficits budgétaires au centre de leurs préoccupations. Le secteur sans but lucratif du Canada se retrouve lui aussi dans une conjoncture difficile, car nos organismes de bienfaisance ne peuvent pas espérer de façon réaliste que les gouvernements augmentent sensiblement leur financement alors qu'ils privilégient le retour à l'équilibre budgétaire. Notre mémoire tient compte des difficultés auxquelles se heurtent les gouvernements et les organismes de bienfaisance dans cette conjoncture économique mondiale caractérisée par l'incertitude. Il propose un moyen que le gouvernement pourrait utiliser pour encourager l'octroi de dons supplémentaires du secteur privé à nos organismes de bienfaisance, et ce, selon des modalités créant de la valeur ajoutée pour les trois ordres de gouvernement.

Problèmes fiscaux auxquels se heurte le gouvernement fédéral

Une des grandes priorités du gouvernement est d'équilibrer le budget d'ici l'année 2014-2015. Il s'est engagé à ne pas augmenter les impôts et à ne pas réduire les paiements de transfert aux provinces. En raison de ces engagements, le déficit ne peut être éliminé que par une réduction des dépenses au titre des programmes gouvernementaux et par une limitation des mesures qui pourraient entraîner une baisse des recettes fiscales du gouvernement.

Problèmes budgétaires auxquels se heurte notre secteur sans but lucratif

Compte tenu des problèmes budgétaires auxquels se heurtent nos gouvernements, le secteur sans but lucratif se montrerait peu réaliste s'il espérait une augmentation sensible du financement direct du gouvernement au cours des prochaines années. Toutefois, chaque domaine de notre secteur doit s'attendre à ce que la demande de services augmente dans un avenir prévisible :

- À mesure que notre population vieillit, la demande d'accès aux services de soins de santé dans des délais appropriés ne cesse de croître. Tous nos hôpitaux doivent surmonter le défi d'une réduction des périodes d'attente.
- Les problèmes budgétaires auxquels les États-Unis et les pays européens sont confrontés soulèvent la crainte d'une autre récession. Les perspectives incertaines en matière d'emploi rendront encore plus nécessaire l'aide offerte par nos organismes de services sociaux.

- Pour que le Canada soit plus concurrentiel sur les marchés internationaux, nous avons besoin d'accorder une plus grande attention à l'innovation et à la créativité, qui sont les principaux moteurs de la productivité. Accroître notre engagement en matière d'enseignement postsecondaire est une dimension importante de cette stratégie.
- Nos organismes culturels et artistiques contribuent pour beaucoup à faire du Canada un pays attrayant où vivre et travailler. La demande de services continue de croître.

En plus de se heurter à des besoins accrus de financement pour répondre à la hausse de la demande de services, nos organismes de bienfaisance ont souffert d'une réduction du nombre et de l'ampleur des dons sous forme d'actions de société. La récente chute des marchés boursiers mondiaux, la baisse de la valeur de leurs fonds de dotation et la réduction du pourcentage des décaissements résultant de la baisse des taux d'intérêt ont également réduit l'appui financier des fonds de dotation.

L'occasion

Lors de son prochain budget, le gouvernement du Canada disposera d'une occasion unique de mettre au service du bien commun une part **supplémentaire** importante de la richesse privée. **Le gouvernement peut tirer profit de l'énorme succès de la mesure budgétaire de 2006 en vertu de laquelle l'impôt restant sur les gains en capital pour les dons de titres cotés a été éliminé. La suppression de cet obstacle s'est traduite depuis 2006 par le versement annuel de plus d'un milliard de dollars en dons de titres cotés à des organismes de bienfaisance.**

La portée de l'exonération de l'impôt sur les gains en capital visant les dons de titres cotés devrait être élargie de manière à inclure deux autres catégories importantes d'actifs qui offrent une possibilité de valeur accrue. **Ces deux sources de dons éventuels non exploitées actuellement sont les actions de sociétés privées et les biens immobiliers.** La valeur totale des sociétés privées excède la valeur marchande totale des titres boursiers au Canada. Les biens immobiliers, y compris les résidences principales, représentent environ 40 % de la valeur nette personnelle des Canadiens. La proposition s'appliquerait aux dons d'immeubles de placement industriels, commerciaux, résidentiels et de vacances, mais ne viserait pas les résidences principales, qui sont déjà exonérées d'impôt. Les deux catégories d'actifs sont exonérées de l'impôt sur les gains en capital aux États-Unis, et les dons de biens immobiliers le sont aussi au Royaume-Uni lorsque l'immeuble est donné. Au Canada, seuls les dons de titres cotés sont exonérés.

Éviter les évaluations abusives de dons d'actions de sociétés privées

Au Canada, l'exonération de l'impôt sur les gains en capital se limite aux titres cotés parce qu'il y a un marché public pour ces titres et que leur évaluation ne comporte aucun risque d'évaluation abusive. Tout risque d'évaluation abusive des dons d'actions de sociétés privées peut être écarté en exigeant qu'un organisme de bienfaisance délivre un reçu aux fins de l'impôt seulement après avoir reçu le produit de la vente de l'actif. Dans la plupart des cas, l'organisme de bienfaisance souhaite monnayer le plus vite possible le bien en immobilisation qui lui est donné, et ce, en conformité avec sa juste valeur marchande. Si l'acheteur de l'actif n'est pas sans liens de dépendance avec le donateur, l'organisme de bienfaisance serait tenu d'obtenir de tierces parties deux évaluations professionnelles indépendantes de l'actif pour garantir que le montant qu'il obtient correspond à la juste valeur marchande.

Ces conditions permettent non seulement de dissiper les craintes d'évaluation abusive, mais aussi de réduire sensiblement le travail administratif de l'organisme de bienfaisance et le risque auquel il s'expose. Pour tout dire, ce régime serait plus simple et moins coûteux que le régime

américain, tant pour l'organisme de bienfaisance que pour le donateur. Les États-Unis exigent une évaluation indépendante, effectuée par une tierce partie, des actions des sociétés privées, et le donateur reçoit un reçu aux fins de l'impôt même si l'organisme de bienfaisance n'a pas encore reçu la contrepartie en espèces de la vente de l'actif.

Éviter les évaluations abusives de dons de biens immobiliers

Nous proposons deux mesures distinctes autorisant les organismes de bienfaisance à accepter des dons de biens immobiliers. Ces deux mesures échapperaient à l'impôt sur les gains en capital. En vertu de la première, le donataire reconnu recevrait l'intégralité ou une partie du produit de la vente du bien immobilier, et le donateur serait exonéré de l'impôt sur les biens en capital pour la portion du bien immobilier donné à l'organisme de bienfaisance. Si l'acheteur du bien immobilier est en lien de dépendance avec le vendeur, deux évaluations indépendantes effectuées par des tierces parties seraient exigées, comme nous le proposons pour les actions de sociétés privées. En vertu de la deuxième mesure, le donateur pourrait donner le bien immobilier au donataire reconnu, qui le conserverait en vue d'une utilisation dans le cadre de sa mission.

Aux États-Unis, lorsque l'organisme de bienfaisance devient propriétaire du bien immobilier; il lui incombe de s'occuper des questions d'administration et de responsabilité afférentes à la possession du bien immobilier et des modalités complexes concernant la vente. Comme on peut l'imaginer, si les organismes de bienfaisance le pouvaient, ils préféreraient ne pas devenir propriétaires du bien immobilier donné, mais simplement recevoir le produit de sa vente.

En vertu de notre proposition, le donateur serait responsable de la vente du bien immobilier et l'évaluation du don reposerait sur une donnée de fait plutôt que sur une évaluation. Comme le révèle un examen de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada), il y a un précédent concernant la vente de certains biens en vue de financer un don – et le non-paiement de l'impôt sur les gains en capital lors de sa cession –, la seule réserve étant que la contrepartie en espèces doit être donnée avant l'expiration d'un certain délai. Les dons de titres cotés acquis en vertu d'un régime d'option sur titres doivent être faits dans les 30 jours suivant la date de levée de l'option pour éviter l'impôt sur les gains en capital. En outre, il y a une disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui exonère de l'impôt sur les gains en capital l'intégralité ou une portion du produit de la cession à un donataire reconnu lorsque le don est effectué dans les 30 jours suivant la cession.

Manifestement, un contribuable disposé à donner un bien immobilier pour utilisation ou occupation par un organisme de bienfaisance à des fins de bienfaisance ne devrait pas être pénalisé par suite de l'adoption d'une nouvelle incitation fiscale. Ces donateurs devraient être exonérés de l'impôt sur les gains en capital, mais il faudrait prévoir des restrictions appropriées, comme une évaluation indépendante du bien immobilier effectuée par une tierce partie et l'obligation imposée à l'organisme de bienfaisance de conserver le bien immobilier pour une période d'au moins 10 ans.

Coûts budgétaires fédéraux

Le coût budgétaire des mesures proposées pour le Trésor fédéral dépend de la valeur de l'augmentation des dons de bienfaisance constitués d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers imposables, ainsi que du prix de base rajusté (PBR) du bien donné. **Le 8 mars 2011, l'Institut C.D. Howe a tenu une conférence sur le renforcement du financement caritatif au Canada au cours de laquelle un conférencier a estimé que nos deux propositions entraîneraient une hausse annuelle de 170 à 225 millions de dollars des dons sous forme d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers aux organismes de bienfaisance et que les pertes de recettes fiscales pour le gouvernement**

fédéral seraient de 50 à 65 millions de dollars seulement. Ces prévisions sont tirées d'une analyse d'un rapport annuel du ministère des Finances sur les dépenses fiscales et prennent en considération le pourcentage des dons d'immobilisations à valeur accrue sous forme d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers aux États-Unis. Un ancien spécialiste principal de la politique fiscale au ministère des Finances a également analysé les prévisions et a reconnu qu'elles étaient raisonnables.

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), organisme qui représente 105 000 entreprises ou sociétés privées au pays, porte de l'intérêt à la proposition d'éliminer l'impôt sur les gains en capital des dons d'actions de sociétés privées et l'a appuyée dans son mémoire de 2010 présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes lors des audiences sur les consultations prébudgétaires. Cette mesure intéresserait particulièrement les propriétaires d'entreprises qui envisagent de vendre leur entreprise plutôt que de la céder à leurs enfants. La vente pourrait les inciter à faire un don de bienfaisance important à un organisme sans but lucratif au sein de leur collectivité. Il importe de noter que la mesure créerait des conditions équitables pour les entrepreneurs qui décident de maintenir le statut d'entreprise privée par rapport à ceux qui inscrivent leur société en bourse et donnent des actions à un organisme de bienfaisance.

Fédération canadienne des municipalités

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) compte 1 800 membres, qui sont maires de villes et de villages partout au Canada. Comme les municipalités tirent surtout leurs recettes des impôts fonciers, et non des impôts sur le revenu, les mesures proposées ne comporteraient pour elles aucun coût budgétaire. Toutefois, les mesures entraîneraient des augmentations sensibles du financement que le secteur privé offre aux organismes sans but lucratif établis dans ses municipalités. Par conséquent, la plupart des 1 800 membres de la FCM appuient nos propositions. À titre d'exemple, 35 maires d'importantes villes de diverses régions du pays ont, avant le budget de 2006, rédigé des lettres en faveur de la suppression de l'impôt sur les gains en capital s'appliquant aux dons d'actions cotées. Ils ont admis que la mesure assurerait un financement supplémentaire essentiel pour les hôpitaux, les universités, les organisations artistiques et culturelles et les organismes de services sociaux.

Motion d'initiative parlementaire M-559

Peter Braid, député de Kitchener-Waterloo, a déposé l'automne dernier une motion d'initiative parlementaire (M-559) demandant au Comité permanent des finances de la Chambre des communes d'étudier des mesures incitatives fiscales accordées au titre des dons de bienfaisance, dont la suppression de l'impôt sur les gains en capital des dons d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers. La motion a été débattue à la fin de l'an dernier et mise aux voix à la Chambre des communes le 2 mars 2011. Les 241 députés, représentant les quatre partis, ont voté pour elle et aucun n'a voté contre! **Dans le budget du 6 juin 2011, le ministre des Finances Jim Flaherty a déclaré : « Le gouvernement a aussi appuyé la motion no 559 [...] » « Le gouvernement demandera au Comité d'entreprendre cette étude au cours de la première session de la législature en cours. »**

Voici ce qu'a déclaré Thomas Mulcair, ancien porte-parole du NPD en matière de finances, maintenant chef de l'Opposition officielle et leader adjoint du NPD, au cours des consultations prébudgétaires du Comité permanent des finances de la Chambre qui se sont déroulées le 15 septembre 2009 : « 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. » [Citation du harsard]

Bien que la conjoncture actuelle soulève de nombreuses difficultés pour nos gouvernements et pour nos organismes de bienfaisance, la mise en œuvre de ces deux propositions dans le cadre du prochain budget fédéral serait favorablement accueillie par les 2,1 millions de Canadiens travaillant dans le secteur sans but lucratif, les cadres de nos hôpitaux, de nos universités, de nos organismes artistiques et culturels et de nos organismes de services sociaux partout au pays, ainsi que par des dizaines de milliers de dirigeants d'entreprise et de chefs de file à l'échelon local qui siègent bénévolement aux conseils d'administration de ces organismes. En plus d'offrir des conseils et de surveiller les cadres de nos organismes de bienfaisance, chacune de ces personnes participe à des collectes de fonds du secteur privé, en plus de faire des dons personnels. Les millions de Canadiens qui bénéficient des services de nos organismes de bienfaisance se réjouiraient de l'adoption des mesures proposées.

Nous recommandons vivement que le Comité appuie les présentes propositions dans son rapport au ministre des Finances.