

Centre d'innovation communautaire de Carleton

1125, promenade Colonel By, Ottawa (Ontario) K1S 5B6

Le présent mémoire destiné au Comité permanent des finances a été rédigé par Calum Carmichael, professeur agrégé à la School of Public Policy and Administration de l'Université Carleton, et associé de recherche au Centre d'innovation communautaire de Carleton. Le Centre, qui est à la fois un organisme de services et un centre universitaire, se réjouit de faire connaître les travaux du professeur Carmichael et des autres associés de recherche. Cependant, pour favoriser le maintien d'un environnement qui laisse libre cours aux questionnements, le Centre ne revoit ni n'endosse nécessairement leurs conclusions.

Résumé

En examinant les incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance, le Comité permanent des finances devrait prendre en considération les programmes qui différencieraient les incitatifs d'après les objectifs visés, les activités réalisées et la population servie par les organismes de bienfaisance. Le gouvernement du Canada pourrait ainsi accroître l'impact social des revenus auxquels il renonce en offrant des incitatifs. Il pourrait, par exemple, offrir un programme prévoyant un crédit d'impôt plus élevé pour un montant plafond de dons versés par des particuliers à des organismes qui fournissent des services et des produits de base aux personnes à faible revenu. Qui plus est, un programme « charité+ » qui répondrait à ces caractéristiques pourrait permettre d'atteindre les objectifs du crédit d'impôt allongé dont on fait la promotion, dans une plus grande mesure que le crédit même.

Des arguments en faveur de la différenciation du crédit d'impôt

Le secteur des organismes sans but lucratif et celui des organismes de bienfaisance sont diversifiés à plusieurs égards : organismes qui les composent, biens et services qu'ils produisent et fournissent, personnes qui les utilisent. Certains organismes cherchent à répondre à des besoins humains fondamentaux (p. ex. nourriture, logement, sécurité), et les effets sur le bien-être des bénéficiaires sont déterminés par les exigences physiques. D'autres organismes promeuvent le développement humain (p. ex. éducation, réadaptation, santé), et les effets sont déterminés par les circonstances ou les capacités. D'autres encore enrichissent la civilisation humaine (p. ex. culture, sport, religion), et les effets sont déterminés par les goûts et l'appartenance. Compte tenu de toute cette diversité, les gouvernements ne donneront probablement pas le même poids aux dollars fiscaux auxquels ils renoncent pour encourager et compléter les dons des particuliers et des sociétés – sans tenir

compte des fins auxquelles servent ces dollars et des personnes auxquelles ils profitent¹.

Le gouvernement du Canada peut tenir compte de ces différences, notamment en différenciant les incitatifs fiscaux qu'il fournit de façon à augmenter les dons et à arrimer les recettes fiscales auxquelles ils renoncent aux fins, aux activités et aux populations qu'il reconnaît, au nom de tous les citoyens, comme ayant la plus grande importance pour le bien-être de la société en général. En fait, le gouvernement du Canada a pris des mesures en ce sens, bien que ces mesures encouragent jusqu'ici les dons occasionnels et les dons considérables plutôt que l'engagement soutenu à l'égard des organismes sans but lucratif et des organismes de bienfaisance ainsi que des populations qu'ils servent. Ces mesures comprennent les programmes temporaires qui prévoient des contributions équivalentes à celles que versent des particuliers à certains organismes de secours à la suite de catastrophes dans le monde (p. ex. le tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est en décembre 2004, le tremblement de terre à Haïti en janvier 2010, l'inondation de juillet 2010 au Pakistan et la famine qui a commencé à sévir en juillet 2011 en Afrique de l'Est); ou encore le programme Incitatifs aux fonds de dotation qui, depuis 2011, prévoit des contributions équivalentes à celles que font des particuliers et des sociétés aux dotations d'organismes d'arts d'interprétation approuvés.

Les incitatifs fiscaux que fournissent certains États montrent comment il est possible de les différencier pour encourager l'engagement et le soutien des donateurs². En Arizona et dans plusieurs États américains, par exemple, les citoyens reçoivent un crédit d'impôt de l'État de 100 % – au lieu d'une déduction fiscale – pour un montant maximal de 200 \$ en dons offerts à des organismes qui fournissent des services aux personnes à faible revenu. En France, il existe deux paliers de crédit d'impôt : 66 et 75 %; pour les contributions des particuliers, le plus élevé s'applique à un montant plafond de dons (environ 500 €) faits à des organismes qui fournissent de la nourriture et des logements à des personnes à faible revenu. L'Inde offre quatre paliers de déductions fiscales – allant de 50 à 175 % – pour les contributions des particuliers et des sociétés à des catégories d'organismes de bienfaisance, le taux le plus élevé s'appliquant aux universités pour la recherche et le développement scientifiques. Le Portugal fournit non seulement deux paliers de crédits d'impôt – 25 et 32,5 % – pour les contributions des particuliers, mais aussi quatre paliers de déductions fiscales – allant de 120 à 150 % – applicables à des catégories d'organismes de bienfaisance, le taux le plus élevé s'appliquant aux organismes religieux (pour les particuliers) et aux organismes qui fournissent des soins postnataux aux femmes dans le besoin (pour les sociétés). Ces programmes et d'autres programmes internationaux fournissent des exemples de ce que le Canada *pourrait* faire, mais ils n'indiquent pas ce qu'il *devrait* faire. Les mesures qui *devraient* être prises ici pour différencier les incitatifs fiscaux devraient tenir compte, entre autres, du niveau et de la répartition actuels des dons faits par les particuliers et les sociétés au Canada, ainsi que des priorités que le gouvernement du Canada accorde aux

organismes donataires et aux populations qui bénéficient des dollars fiscaux auxquels il renonce en fournissant les incitatifs.

Un exemple de différenciation du crédit d'impôt

Comme le démontre l'Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation de 2007, environ 85 % des Canadiens adultes donnent à des organismes de bienfaisance, les contributions médiane et moyenne s'établissant respectivement à 120 \$ et 437 \$. Autant la source des dons que leur destination sont concentrées : 62 % des dons proviennent de 10 % des donateurs; 46 % des dons sont destinés à des organismes religieux, 21 % au secteur de la santé et à des hôpitaux et 9 % à des services sociaux. Les donateurs qui ont un revenu élevé fournissent généralement des dons qui sont plus élevés, mais qui représentent une proportion moins grande du revenu du ménage. Compte tenu de ces données et d'autres tendances, le Comité permanent serait fondé à revoir les incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance non seulement pour orienter les dollars fiscaux du gouvernement vers les secteurs qui en ont le plus besoin, comme il est proposé précédemment, mais aussi pour encourager les Canadiens à donner davantage et en plus grand nombre.

Différencier le crédit d'impôt servirait ces objectifs. À l'heure actuelle, les individus ont droit à un crédit de 15 % pour les dons d'au plus 200 \$, puis de 29 % pour les montants subséquents. Il conviendrait d'envisager un programme « charité+ » prévoyant un crédit plus élevé, disons de 40 %, pour les dons d'au plus 400 \$ versés à des organismes offrant des services de base aux personnes à faible revenu.

Tableau 1 : Illustration du programme « charité+ »

Scénario	Donateur	Don de bienfaisance	Don Charité+	Total des dons	Crédit d'impôt	Décaissement net	dons crédit
Scénario A – situation actuelle Crédit d'impôt indifférencié : c.-à-d. 15 % pour les premiers 200 \$, puis 29 % pour les montants subséquents Comportement hypothétique des donateurs : 10 % du total des dons faits dans la catégorie « charité+ »	1	180,00 \$	20,00 \$	200,00 \$	30,00 \$	170,00 \$	S/O
	2	360,00	40,00	400,00	88,00	312,00	S/O
	3	720,00	80,00	800,00	204,00	596,00	S/O
	4	1 440,00	160,00	1 600,00	436,00	1 164,00	S/O
	5	2 880,00	320,00	3 200,00	900,00	2 300,00	S/O
Scénario B – « charité+ » Crédit d'impôt différencié : c.-à-d. 15 % pour les premiers 200 \$, puis 29 % pour les dons faits dans la catégorie « charité+ » et 40 % pour les dons d'au plus 400 \$ faits dans la catégorie « charité+ » (29 % par la suite) Comportement hypothétique des donateurs par rapport au scénario A : le total des dons ne change pas, mais il est réaffecté pour réduire le plus possible le décaissement net	1	180,00 \$	20,00 \$	200,00 \$	30,00 \$	170,00 \$	0
	2	200,00	200,00	400,00	110,00	290,00	0
	3	400,00	400,00	800,00	248,00	552,00	0
	4	1 200,00	400,00	1 600,00	480,00	1 120,00	0
	5	2 800,00	400,00	3 200,00	944,00	2 256,00	0
Scénario C – « charité+ » Crédit d'impôt différencié : c.-à-d. 15 % pour les premiers 200 \$, puis 29 % pour les dons faits dans la catégorie « charité+ » et 40 % pour les dons d'au plus 400 \$ faits dans la catégorie « charité+ » (29 % par la suite) Comportement hypothétique des donateurs par rapport au scénario A : le total des dons ne change pas, mais il est réaffecté pour réduire le plus possible le décaissement net	1	180,00 \$	20,00 \$	200,00 \$	30,00 \$	170,00 \$	0
	2	200,00	236,67	436,67	124,67	312,00	1,41
	3	461,97	400,00	861,97	265,97	596,00	1,41
	4	1 261,97	400,00	1 661,97	497,97	1 164,00	1,41
	5	2 861,97	400,00	3 261,97	961,97	2 300,00	1,41

Le tableau 1 montre les effets d'un programme « charité+ » sur les dons et sur les crédits d'impôt en fonction de différentes hypothèses sur le comportement des donateurs. Le scénario A illustre la situation actuelle dans le cas de cinq donateurs : on suppose qu'avec le crédit indifférencié, ces donateurs affecteront 10 % de leurs dons à des organismes « charité+ ». Les scénarios B et C montrent les effets qu'a la différenciation du crédit d'impôt en fonction de différentes hypothèses au sujet du comportement des donateurs. Le scénario B

représente le pire cas : les donateurs n'augmentent pas le total de leurs dons par rapport à la situation actuelle (chiffres ombragés), mais ils le réaffectent de façon à réduire le plus possible le décaissement net (c.-à-d. les dons moins le crédit d'impôt). Le crédit le plus élevé augmente la part de dons que reçoivent les organismes de la catégorie « charité+ », mais ne produit pas de nouveaux dons pour chaque dollar fiscal supplémentaire perdu. Le scénario C représente un cas plus probable : les donateurs n'augmentent pas leur décaissement net par rapport à la situation actuelle (chiffres ombragés), mais ils réaffectent leurs dons de manière à en rehausser le total. Le crédit le plus élevé augmente la part de dons que reçoivent les organismes de la catégorie « charité+ » et produit des nouveaux dons de 1,41 \$ pour chaque dollar fiscal supplémentaire perdu.

Un programme « charité+ » pourrait entraîner une augmentation des dons et diriger davantage de recettes fiscales perdues vers les organismes qui cherchent à combler des besoins humains et sociaux fondamentaux. Une évaluation plus exacte des effets d'un tel programme dépasse le cadre du présent mémoire. Ceci étant dit, nous avons des motifs de croire que les avantages d'un programme « charité+ » dépasseraient ceux d'un crédit d'impôt allongé décrit par Imagine Canada, malgré les arguments utilisés pour en faire la promotion.

Ces arguments et ces motifs sont les suivants :

- *Motiver plus de Canadiens à donner et à donner plus.* Il y a fort à parier que les incitatifs créés par le crédit d'impôt allongé disparaîtront d'eux-mêmes. Le succès des incitatifs créés par le programme « charité+ » n'en amoindrirait pas l'effet positif.
- *Renforcer et revitaliser la base de donateurs pour de nombreuses années.* Outre leur durée prolongée, les incitatifs créés par le programme « charité+ » mettraient l'accent sur les objectifs et les activités auxquels pourraient souscrire sur-le-champ les donateurs actuels et éventuels de tous âges, de tous revenus et de toutes confessions.
- *Bénéficier au plus grand nombre de contribuables.* L'avantage ponctuel du crédit d'impôt allongé s'appliquerait démesurément aux donateurs éventuels ou aux petits donateurs. Le programme « charité+ » profiterait de façon égale à tous les donateurs, y compris aux grands qui bénéficient déjà de crédits allongés.
- *Appuyer le plus grand nombre d'organismes de bienfaisance et de collectivités.* Le crédit d'impôt allongé perpétuerait probablement la concentration existante de dons versés à certains organismes. Le programme « charité+ » modérerait cette concentration en encourageant de nombreux organismes, incluant les organismes religieux et les organismes de santé, à élargir leurs activités liées aux services sociaux de base.
- *Entraîner des répercussions minimales pour le Trésor fédéral par rapport aux bénéfices réalisés.* L'augmentation des incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance entraînera, bien entendu, une perte de recettes fiscales plus grande. Or, les avantages sociaux que procurent ces recettes dépendent non

seulement des dons supplémentaires qui en découlent, mais également de la destination des dons. Le programme « charité+ » orienterait les dons supplémentaires vers les activités et les objectifs qui ont et auront une importance sur les plans humain, social et économique. Qui plus est, ces dons complèteraient les dépenses engagées par les différents ordres de gouvernement pour fournir des biens et des services de base aux personnes à faible revenu. Par ailleurs, le programme « charité+ » n'amoindrirait pas les incitatifs créés par le genre de programmes de subvention de contrepartie que le gouvernement du Canada a adoptés récemment pour favoriser l'augmentation des dons, disons à la suite d'une catastrophe naturelle. Par comparaison, les donateurs canadiens qui répondent aux appels dans le cas de catastrophes naturelles graves mais occasionnelles se prévaudraient moins du crédit d'impôt allongé.

Conclusion

Le Comité permanent des finances devrait envisager de différencier le crédit d'impôt qui s'applique aux contributions des particuliers en s'inspirant du programme « charité+ » que nous venons d'exposer. Ce programme pourrait permettre au gouvernement du Canada d'offrir un soutien financier aux organismes de bienfaisance et aux organismes sans but lucratif avec plus d'efficacité et plus d'efficace : plus d'efficace parce qu'un certain montant de recettes fiscales perdues entraînerait une augmentation des dons; plus d'efficacité parce qu'un certain montant de dons pourrait avoir un plus grand impact social³. En outre, un programme « charité+ » pourrait permettre d'atteindre les objectifs du crédit d'impôt allongé dont on fait la promotion, dans une plus grande mesure que le crédit même.

Notes

- ¹ Carmichael, CM., 2012, « Dispensing charity : the deficiencies of an all-or-nothing fiscal concept », *Voluntas*, vol. 23, à paraître.
- ² Carmichael, CM., 2010, « Doing good better? The differential subsidization of charitable contributions », *Policy and Society*, vol. 29, n° 3, p. 201-17.
- ³ Voir, entre autres, Culyer, AJ. et coll., 1976, « Charity and public policy in the UK – the law and economics », *Social and Economic Administration*, vol. 10, n° 1, p. 32-50; Son Altesse Royale le duc d'Édimbourg, 1994, « Charity of public benefit », 11^e conférence de l'Arnold Goodman Charity; Reich, R., 2005, « A failure of philanthropy: American charity shortchanges the poor and public policy is partly to blame », *Stanford Social Innovation Review*, vol. 3, hiver, p. 25-33; Carmichael, CM., 2012, « Sweet and not-so-sweet charity: a case for subsidizing contributions to different charities differently », *Public Finance Review*, vol. 40, à paraître.

Formatted: English (Canada)