

Document de référence
Préparé pour le témoignage devant le Comité permanent des finances
Incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance

A. Abigail Payne
Professeure
Département de sciences économiques
Université McMaster
Le 30 janvier 2012

Contexte : Je présente ce document de référence en prévision de mon témoignage devant le comité, qui m'a invitée. Je suis une chercheuse qui étudie les organismes de bienfaisance et l'incidence des politiques gouvernementales sur les organismes de bienfaisance depuis près de 20 ans. Ce document se fonde sur une analyse objective des données sur les organismes de bienfaisance et sur les dons déclarés par les particuliers. J'enseigne les sciences économiques et je suis directrice du Public Economics Data Analysis Laboratory (PEDAL) à l'Université McMaster. Je suis titulaire d'un doctorat de l'Université Princeton et d'un diplôme en droit de l'Université Cornell.

Résumé : Il n'est pas facile de comprendre les mesures qui encouragent les dons, la manière dont la politique fiscale peut influencer les dons et comment fonctionnent les organismes de bienfaisance et les fondations. On trouvera ci-dessous une analyse de certaines des raisons qui incitent à adopter une vision plus large pour évaluer ce qui réussirait le mieux à appuyer les organismes de bienfaisance. En outre, de bonnes données permettent de comprendre les complexités de l'appui privé et public aux organismes de bienfaisance. On trouvera aussi ci-dessous une brève analyse de certaines de ces données, qui portent sur les tendances de l'appui public et privé aux organismes de bienfaisance au cours des deux dernières décennies. L'analyse semble indiquer que, depuis deux décennies, les tendances des dons ont varié chez les particuliers en fonction du revenu et de la composition du quartier. L'analyse semble révéler également des différences frappantes en ce qui concerne la place des revenus privés et publics selon les divers types d'organismes de bienfaisance. Enfin, l'analyse semble montrer que les fondations jouent un rôle de plus en plus important dans le financement des activités des organismes de bienfaisance.

Analyse :

I. Pour comprendre les dons de bienfaisance, il ne suffit pas de se pencher sur les dons des particuliers

De nombreux mémoires mettent l'accent sur des politiques visant accroître les crédits d'impôt accordés aux particuliers qui font des dons. Ces politiques sont-elles bonnes? Je ne tenterai pas de répondre à cette question. J'encourage plutôt le comité à adopter une vision plus large dans sa réflexion sur la meilleure manière d'aider les organismes de bienfaisance. Les dons des particuliers sont une importante composante. Mais il ne faudrait pas oublier que ces dons sont faits à des organismes de bienfaisance, des Églises, des centres communautaires, des clubs philanthropiques, des fondations et d'autres organisations. Ce sont ces organisations qui sont chargées de fournir des biens et services caritatifs. Si l'on veut mieux comprendre quelles politiques influent sur les dons personnels, alors il faudrait tenter de comprendre :

- a) Comment fonctionnent les organismes de bienfaisance : Par exemple, il faudrait explorer le rôle que jouent les organismes de bienfaisance pour demander des contributions, et comment d'autres sources de financement (p. ex. le financement direct du gouvernement, le financement des fondations aux organismes de bienfaisance) influent sur les décisions des organismes de bienfaisance de demander des dons privés ainsi que sur les décisions individuelles de faire des dons ou non à des organismes de bienfaisance qui reçoivent du financement d'autres sources.
- b) Comment la composition du quartier influe sur les dons des particuliers et sur le fonctionnement des organismes de bienfaisance et comment nous pouvons influencer personnellement les dons des autres.
- c) Comment équilibrer au mieux l'appui gouvernemental direct et indirect. L'appui indirect aux organismes de bienfaisance prendrait notamment la forme de crédits d'impôt pour les dons. L'appui direct aux organismes de bienfaisance prend souvent la forme de subventions et de contrats accordés aux organismes de bienfaisance. On peut supposer que si une modification accroît les crédits d'impôt pour les dons, il pourrait en découler une diminution des fonds disponibles pour les contributions et subventions directes aux organismes de bienfaisance.

Certaines de ces questions ont été étudiées en profondeur. Des exemples de recherches sur les dons de bienfaisance qui vont au-delà des incidences d'une modification de la politique fiscale sur le comportement individuel comprennent :

- Les travaux que j'ai effectués avec James Andreoni (UC-San Diego) à l'aide de données canadiennes et américaines semblent indiquer que, lorsque les organismes de bienfaisance se soucient davantage des services qu'ils offrent et considèrent les levées de fonds comme un mal nécessaire, une subvention du gouvernement incitera les organismes de bienfaisance à réduire leurs efforts de financement, ce qui peut entraîner une diminution des dons privés aux organismes de bienfaisance.
 - Pour certains types de biens caritatifs, les recherches semblent indiquer que les particuliers qui font des dons voient positivement les subventions gouvernementales aux organismes de bienfaisance et donnent davantage aux organismes de bienfaisance qui reçoivent du financement gouvernemental.
- Les travaux préliminaires d'un actuel étudiant au doctorat que je supervise semblent indiquer que lorsqu'un organisme de bienfaisance reçoit du financement d'une fondation, les dons des particuliers à cet organisme augmentent.
- Dans les travaux de James Andreoni (UC-San Diego), Justin Smith (Université Wilfrid Laurier) et moi-même, nous constatons que les dons des particuliers diminuent lorsque les quartiers se diversifient. Même si la diversité, en général, devrait être considérée comme une bonne chose, nos travaux apportent un complément à ceux d'autres chercheurs qui constatent que les biens et services financés par les fonds publics déclinent à mesure que la diversité augmente.
- Peu d'études quantitatives ont été effectuées pour explorer comment les organismes de bienfaisance interagissent entre eux. Au cours des deux dernières décennies, on a constaté une croissance des organismes de bienfaisance. Ces organismes doivent-ils se faire concurrence pour les dons? Cette croissance a-t-elle été bénéfique pour les collectivités où se trouvent les organismes de bienfaisance? Voilà deux des nombreuses questions qu'on peut se poser au sujet du fonctionnement des organismes de bienfaisance.

II. Importance de l'utilisation des données existantes et de l'exploration de ce que nous savons sur les tendances des dons de bienfaisance déclarés et des tendances du fonctionnement des organismes de bienfaisance

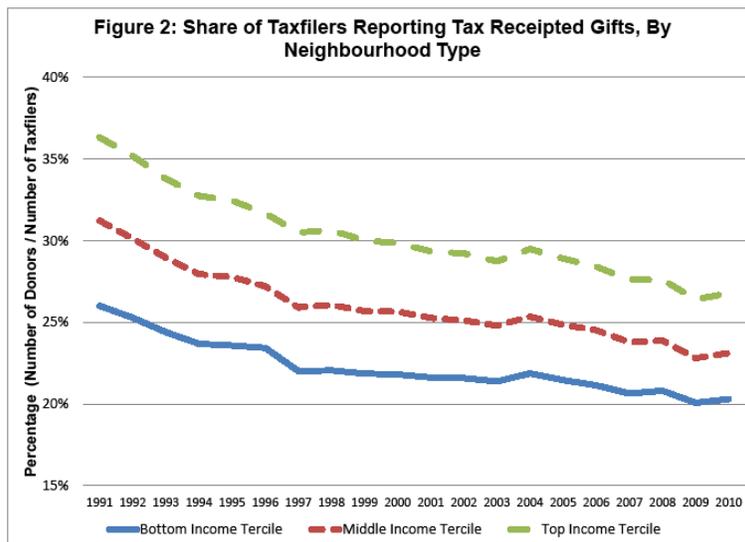
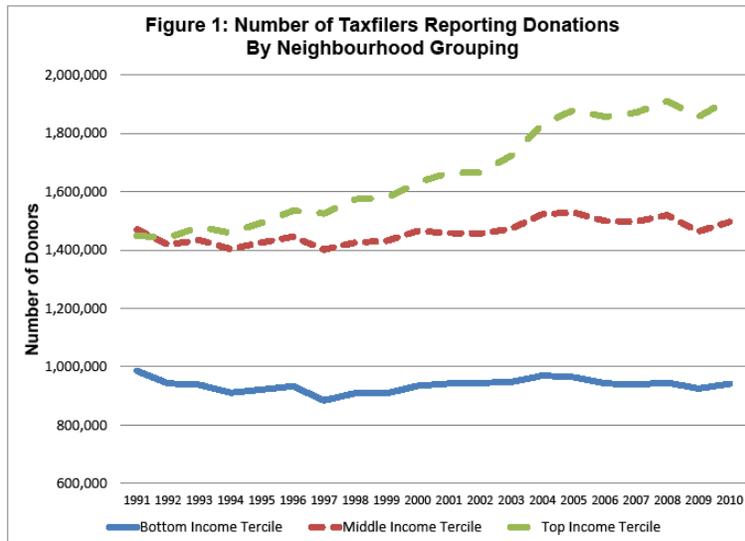
Une foule de données pourraient être utilisées pour mieux comprendre les dons de bienfaisance. Les données des déclarations de revenu des particuliers pourraient être utilisées pour analyser les tendances des dons et ce qui explique qu'un pourcentage plus faible de contribuables déclarent des dons de bienfaisance. Les données des déclarations de revenu des particuliers pourraient aussi être utilisées pour analyser les tendances des dons pour lesquels des reçus sont délivrés aux fins de l'impôt, du financement gouvernemental et des subventions des fondations aux organismes de bienfaisance. Ces données pourraient être utilisées pour mieux comprendre la croissance des fondations et les incidences de cette croissance sur les organismes de bienfaisance. Je présente ci-dessous des exemples simples qui utilisent ces données et d'autres sources de données.

a. Tendances des dons des particuliers

Je me fonde sur les données fournies par Statistique Canada qui regroupent l'information tirée des déclarations de revenu des particuliers au niveau d'un quartier (les trois premiers caractères du code postal). Les renseignements qui suivent portent sur un groupe de quartiers situés dans des régions urbaines pour lesquels nous avons des données pour toutes les années. Je regroupe les quartiers en fonction des revenus élevés, moyens et faibles à partir du revenu moyen déclaré dans le Recensement de 2006 pour les résidents de ces quartiers¹. Les graphiques ci-dessous illustrent les renseignements obtenus pour la période allant de 1991 à 2010. Durant cette période, les déclarants ont augmenté dans les trois groupes². La plus forte hausse se concentre dans les quartiers qualifiés de quartiers à revenu élevé.

¹ Les quartiers grandissent ou rapetissent. Mais aux fins de l'analyse, il était important d'affecter un quartier à un groupe.

² Groupe de faible revenu : dans l'échantillon utilisé pour l'analyse, il y avait 3,7 millions de déclarants en 1991 et 4,6 millions en 2010. Groupe de revenu moyen : il y avait 4,7 millions de déclarants en 1991 et 6,5 millions en 2010. Groupe de revenu élevé : il y avait 4,0 millions de déclarant en 1991 et 7,2 millions de déclarants en 2010.



Graphique 1 : Nombre de contribuables déclarant des dons, selon le type de quartier

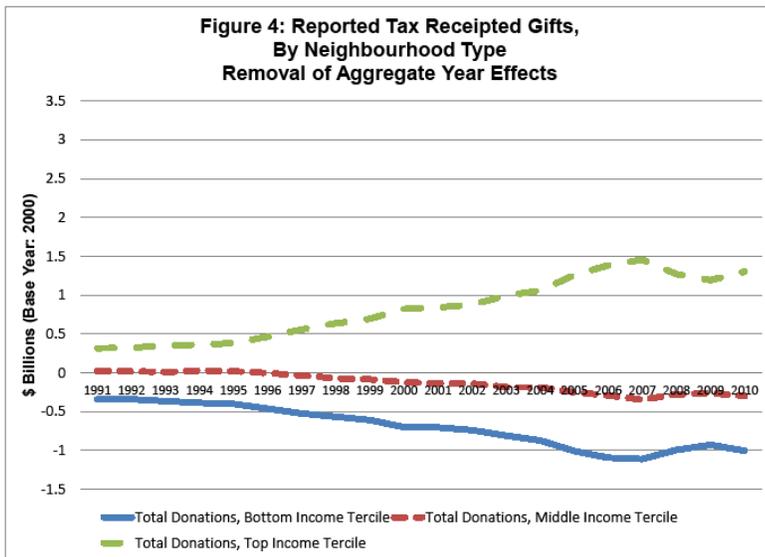
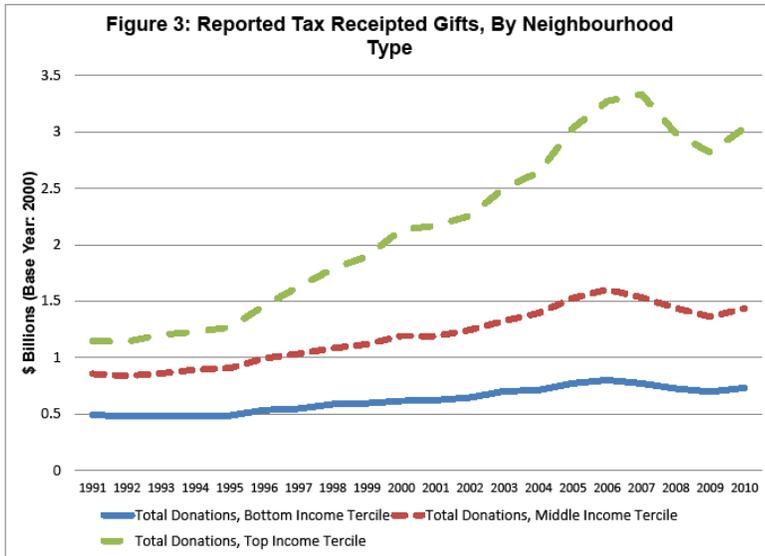
Nombre de dons
 Faible revenu Revenu moyen Revenu élevé

Graphique 2 : Pourcentage de contribuables déclarant des dons pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt, selon le type de quartier

Pourcentage (Nombre de donateurs / Nombre de déclarants)
 Faible revenu Revenu moyen Revenu élevé

Nous observons trois choses : premièrement, le nombre de contribuables déclarant des dons a augmenté durant la période, la croissance la plus élevée étant constatée chez les particuliers des quartiers où les revenus sont les plus élevés (graphique 1), mais cette croissance n'a pas été proportionnelle à la hausse des déclarants (graphique 2). Deuxièmement, sur la période de 20 ans, la plus grande partie de la croissance des dons totaux se concentre chez les contribuables qui résident dans les quartiers où les revenus sont élevés et il y a eu une baisse

des dons qui a presque coïncidé avec la plus récente récession (graphique 3). Troisièmement, si l'on corrige simplement les fluctuations macroéconomiques (pour éliminer une tendance temporelle), les dons ont décliné pour les groupes à revenu moyen et faible; la hausse des dons dans le groupe à revenu élevé compense à peine le déclin observé dans les deux autres groupes (graphique 4).



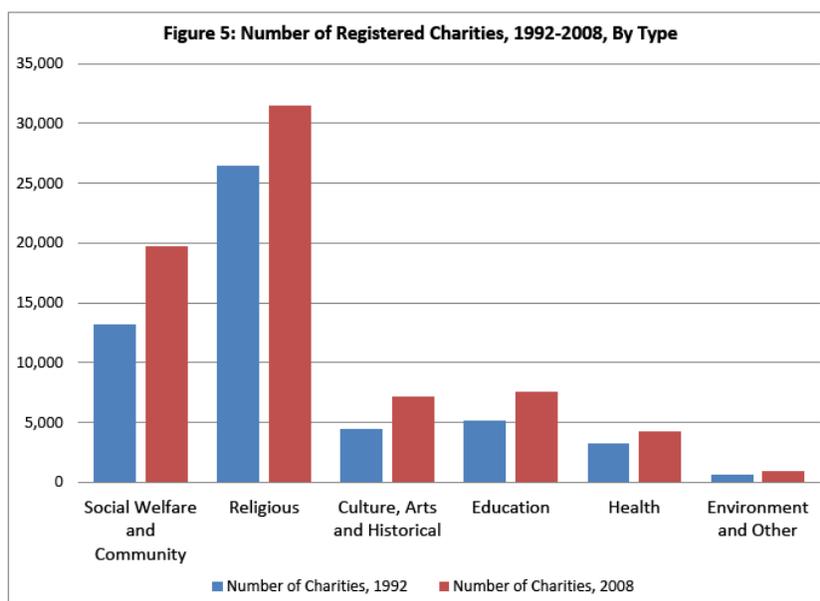
Graphique 3 : Dons pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt, selon le type de quartier
 Milliards de dollars (Année de base : 2000)
 Dons totaux, faible revenu Dons totaux : revenu moyen
 Dons totaux, revenu élevé

Graphique 4 : Dons pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt, selon le type de quartier, après correction des effets des années
 Milliards de dollars (Année de base : 2000)
 Dons totaux, faible revenu Dons totaux : revenu moyen
 Dons totaux, revenu élevé

Je viens de présenter un exemple simple de la façon dont nous pouvons utiliser les données tirées des déclarations de revenu des particuliers pour mieux comprendre le comportement des donateurs dans l'ensemble de la population, même si l'information est regroupée au niveau des quartiers. Si nous avons accès à chacune des déclarations de revenu, nous pourrions décrire ces tendances avec plus de précision. Par exemple, les données semblent indiquer que des modifications du traitement des dons de titres cotés en bourse pourraient avoir eu une grande incidence sur la croissance des dons. Avec des données au niveau individuel, on pourrait explorer plus en détail les incidences des modifications du traitement fiscal de ces dons et d'autres types de dons. On pourrait aussi mieux comprendre ce qui distingue les particuliers qui déclarent régulièrement des dons privés dans leurs déclarations de revenu de ceux qui le font rarement ou jamais.

b. Tendances observées en examinant les déclarations de renseignements des organismes de bienfaisance (fondations exclues)

Ce qui suit se fonde sur l'utilisation des données tirées des déclarations de renseignements que doivent présenter les organismes de bienfaisance enregistrés. Dans quelques cas, nous avons regroupé les organismes de bienfaisance en fonction du code de catégorie établi par l'Agence du revenu du Canada, soit dans les catégories suivantes : bien-être social et communauté; religion; arts, culture et histoire; éducation; santé; environnement et autres. De 1992 à 2008, le nombre d'organismes de bienfaisance a augmenté de plus de 30 %, passant d'environ 53 000 à environ 71 000³. Durant cette période, la hausse nette des organismes de bienfaisance chaque année a varié de 300 à plus de 2 000. La plupart des organismes de bienfaisance sont reliés à la religion. Viennent ensuite les organismes reliés au bien-être social et à la communauté (graphique 5).



Graphique 5 : Nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés
 Bien-être social et communauté
 Religion
 Culture, arts et histoire
 Éducation

³ À noter que la période visée par chaque année correspond à l'année indiquée par les organismes de bienfaisance qui ont présenté une déclaration de renseignements à l'ARC et dont la fin de l'exercice se situe entre juin d'une année et mai de l'année suivante. Nous avons des renseignements partiels uniquement pour 2009 (les organismes de bienfaisance dont l'exercice se termine entre juin et décembre).

Santé

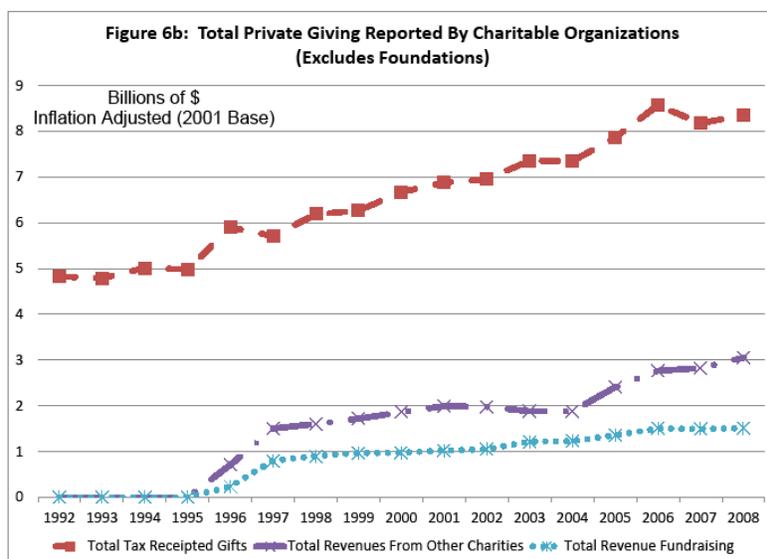
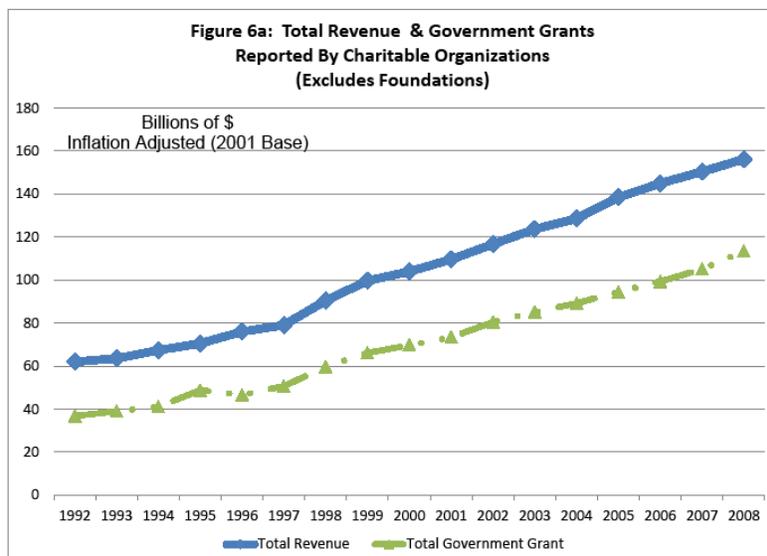
Environnement et autres

Nombre d'organismes de bienfaisance, 1997

Nombre d'organismes de bienfaisance, 2008

Environ 85 % des organismes de bienfaisance enregistrés déclarent recevoir des dons pour lesquels des reçus sont délivrés aux fins de l'impôt. Dans le graphique 6a, je montre le montant total des dons déclarés par tous les organismes de bienfaisance (fondations exclues)⁴. Il correspond aux revenus de toutes les sources. Je montre également le montant total des subventions gouvernementales à tous les organismes de bienfaisance. De 1992 à 2008, les revenus totaux sont passés de 62 milliards de dollars à plus de 156 milliards de dollars (dollars indexés). Les subventions gouvernementales ont un profil semblable. Nous observons que, peu importe l'année, environ le tiers des organismes de bienfaisance ont constaté un déclin de plus de 5 % des revenus d'une année à l'autre. De même, environ le tiers des organismes de bienfaisance ont constaté une hausse de plus de 5 % des revenus d'une année à l'autre. Par conséquent, même s'il semble que les revenus des organismes de bienfaisance ont augmenté au cours des deux dernières décennies, la hausse n'a pas été généralisée.

⁴ Pour ces montants, nous excluons quelques organismes de bienfaisance dont revenus semblent exagérément élevés (p. ex. des subventions gouvernementales de plus de 90 milliards de dollars).



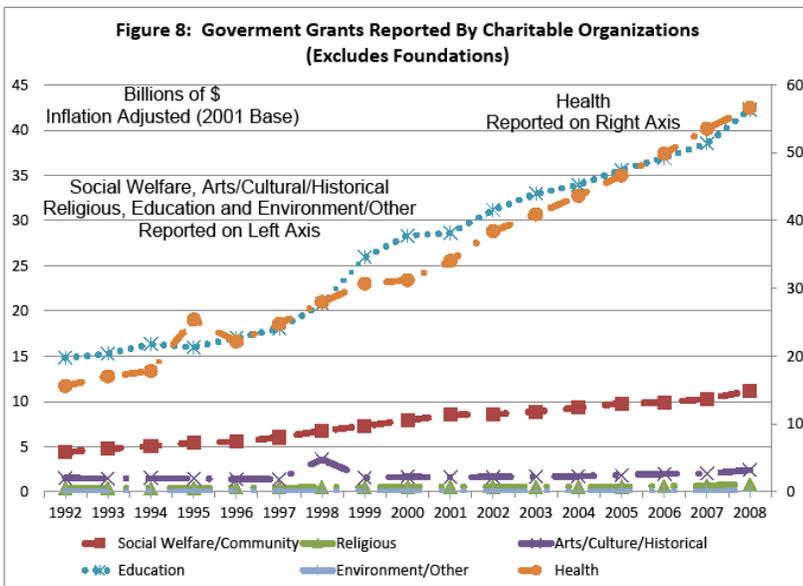
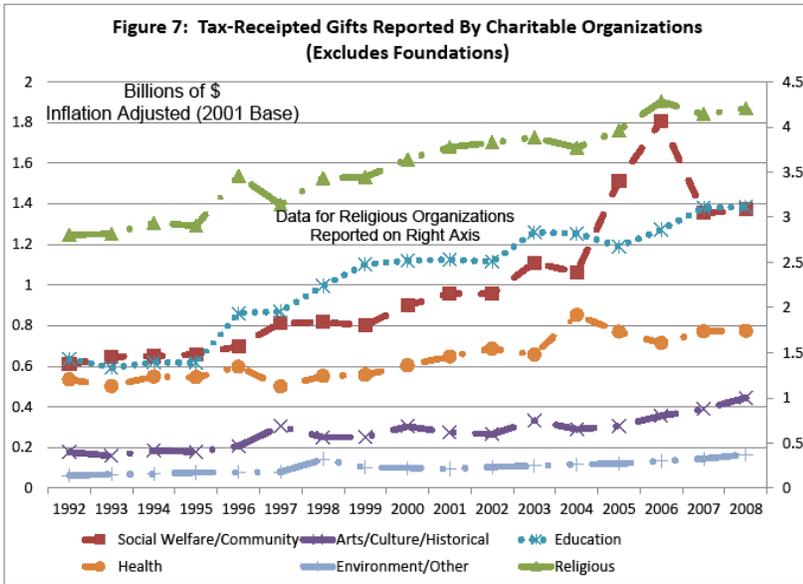
Graphique 6a : Revenus et subventions gouvernementales déclarés par les organismes de bienfaisance (fondations exclues)
 Milliards de dollars désaisonnalisés (base de 2001)
 Revenus totaux
 Subventions gouvernementales totales

Graphique 6b : Dons privés déclarés par les organismes de bienfaisance (fondations exclues)
 Milliards de dollars désaisonnalisés (base de 2001)
 Dons totaux pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt
 Revenus totaux provenant d'autres organismes de bienfaisance
 Revenus totaux provenant des levées de fonds

Dans le graphique 6b, je montre le montant total déclaré des dons pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt par les organismes de bienfaisance. Durant cette période, les dons totaux pour lesquels des reçus

ont été délivrés aux fins de l'impôt sont passés d'environ 5 milliards de dollars à quelque 8 milliards de dollars. À partir du milieu des années 1990, les organismes de bienfaisance ont commencé à déclarer leurs revenus provenant d'autres organismes de bienfaisance (p. ex. les fondations) et leurs revenus provenant des levées de fonds qui ne sont pas considérés comme des dons pour lesquels des reçus sont délivrés aux fins de l'impôt. De 1996 à 2008, les revenus de ces sources ont augmenté et sont passés de moins de 1 milliard de dollars à plus de 3 milliards de dollars en ce qui concerne les revenus provenant des autres organismes de bienfaisance et de 236 millions de dollars à plus de 1,5 milliard de dollars en ce qui concerne les revenus provenant des levées de fonds.

Tous les organismes de bienfaisance ne profitent pas de la même façon des dons pour lesquels des reçus sont délivrés aux fins de l'impôt. Dans le graphique 7, je montre les montants totaux déclarés des dons pour lesquels des reçus sont délivrés aux fins de l'impôt, selon le type d'organisme de bienfaisance. Le montant le plus élevé, et de loin, des dons pour lesquels des reçus sont délivrés aux fins de l'impôt est celui des organismes de bienfaisance religieux. Les dons à ces organismes sont passés de 1,2 milliard de dollars à plus de 4 milliards de dollars de 1992 à 2008. Dans les dernières années pour lesquelles il existe des données cependant, le niveau des dons s'est aplati. Contrairement aux autres types d'organismes de bienfaisance cependant, les organismes de bienfaisance religieux ne profitent pas autant des subventions gouvernementales et des revenus provenant des levées de fonds.



Graphique 7 : Dons aux organismes de bienfaisance pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt (fondations exclues)

Milliards de dollars désaisonnalisés (base de 2001)

Religion sur l'axe de droite

Bien-être social et communauté Religion Arts, culture et histoire

Éducation Environnement et autres Santé

Graphique 8 : Subventions gouvernementales déclarées par les organismes de bienfaisance (fondations exclues)

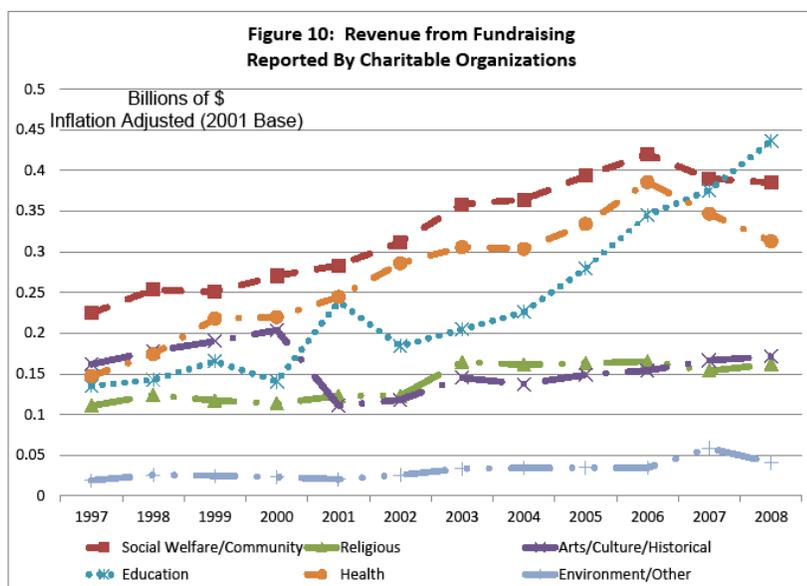
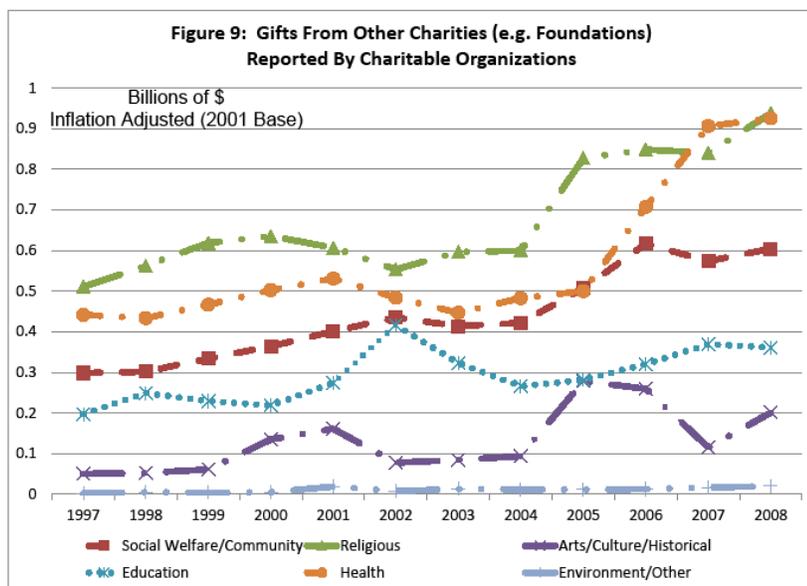
Milliards de dollars désaisonnalisés (base de 2001)

Santé sur l'axe de droite

Bien-être social et communauté Religion Arts, culture et histoire

Éducation Environnement et autres Santé

Les organismes de bienfaisance reliés au bien-être social et communauté et à l'éducation ont reçu des montants semblables de dons pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt tout au long de la période – environ 600 millions de dollars en 1992 et environ 1,4 milliard de dollars en 2008. Pour les autres types d'organismes de bienfaisance, les dons pour lesquels des reçus sont délivrés aux fins de l'impôt ont plus que doublé. Dans le graphique 8, je montre le montant des subventions gouvernementales pour les divers types d'organismes de bienfaisance. Les organismes de bienfaisance reliés à la santé ont reçu le montant le plus élevé de subventions gouvernementales, suivis des organismes reliés à l'éducation et au bien-être social et à la communauté.



Graphique 9 : Dons d'autres organismes de bienfaisance (p. ex. fondations), déclarés par les organismes de bienfaisance
Milliards de dollars désaisonnalisés (base de 2001)

Bien-être social et communauté Religion Arts, culture et histoire
 Éducation Santé Environnement et autres

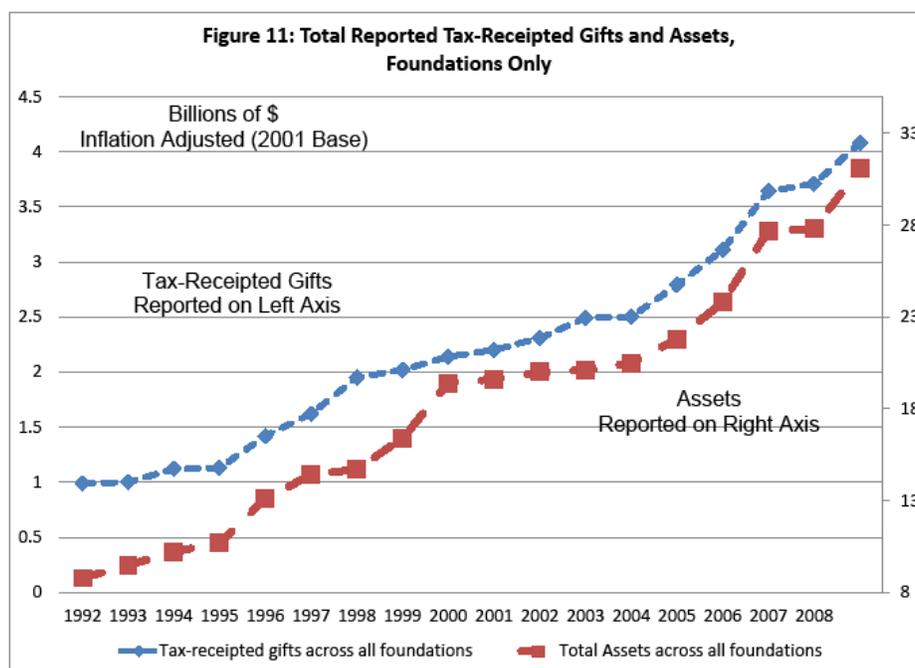
Graphique 10 : Revenus provenant des levées de fonds déclarés par les organismes de bienfaisance
 Milliards de dollars désaisonnalisés (base de 2001)

Bien-être social et communauté Religion Arts, culture et histoire
 Éducation Santé Environnement et autres

Dans les graphiques 9 et 10, je montre les revenus totaux provenant d'autres organismes de bienfaisance (p. ex. les fondations) et les revenus provenant des levées de fonds, selon le type d'organisme de bienfaisance. La plupart des groupes ont affiché une hausse durant la période. Les organismes de bienfaisance reliés à la religion et à la santé ont le plus profité de cette source de revenu. Les organismes de bienfaisance reliés au bien-être social et à la santé ont le plus profité des revenus provenant des levées de fonds. Les organismes de bienfaisance reliés à l'éducation, cependant, ont affiché la plus forte croissance de cette source de revenu.

c. Tendances des revenus des fondations

De 1992 à 2008, le nombre de fondations (publiques et privées) a presque doublé – passant de 5 800 en 1992 à 9 421 en 2008. Dans le graphique 9, je montre les actifs totaux (axe de droite) et les dons totaux pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt (axe de gauche). Il y a eu une croissance phénoménale des fondations. Les actifs totaux sont passés de plus de 8 milliards de dollars à plus de 30 milliards de dollars. Les dons pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt sont passés de 1 milliard de dollars à plus de 4 milliards de dollars. C'est une croissance phénoménale. Il faut se rappeler qu'il y a plus de 70 000 organismes de bienfaisance et que les dons annuels déclarés pour lesquels ces organismes ont délivré des reçus aux fins de l'impôt durant cette période ont augmenté du même montant, soit de 5 milliards de dollars par année à 8 milliards de dollars par année. Le nombre de fondations représente 12 % des organismes de bienfaisance enregistrés qui ont présenté des déclarations de renseignements en 2008 – pourtant la croissance de leurs dons pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt dépasse de loin celle des organismes de bienfaisance autres que les fondations.



Graphique 11 : Dons pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt et actifs totaux, fondations seulement

Milliards de dollars désaisonnalisés (base de 2001)

Dons pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt sur l'axe de gauche

Actifs totaux sur l'axe de droite

Dons pour lesquels des reçus ont été délivrés aux fins de l'impôt pour toutes les fondations

Actifs totaux pour toutes les fondations