

MÉMOIRE AU
COMITÉ PARLEMENTAIRE PERMANENT DES FINANCES
AUDIENCES DE CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES

AOÛT 2014

- OBJECTIF :** AUGMENTER LES DONS DE CHARITÉ DE PLUS DE 200 MILLIONS DE DOLLARS PAR ANNÉE
- RECOMMANDATION :** AFFECTER L'EXCÉDENT BUDGÉTAIRE DE 1 % PRÉVU POUR L'ANNÉE PRÉCÉDENTE AFIN D'ÉLIMINER L'IMPÔT SUR LE GAIN EN CAPITAL DES DONS DE BIENFAISANCE OU DES PARTS DE SOCIÉTÉS PRIVÉES ET DES BIENS IMMOBILIERS.

DONALD K. JOHNSON, O.C., LL.D.

Membre du comité consultatif de BMO Marchés des capitaux

*Directeur de la Fondation du Toronto General & Western Hospital
Membre du comité consultatif de l'Ivey Business School, Western University
Président émérite et membre du conseil d'administration, Business for the Arts
Membre des Grands donateurs de 2014, Centraide du Grand Toronto*

Sommaire

Le gouvernement s'est donné comme objectif d'enregistrer un excédent pour l'exercice 2015-2016 et s'est engagé à ne pas augmenter les impôts et à ne pas diminuer les paiements de transfert. Il ne pourra donc atteindre l'équilibre visé qu'en restreignant les dépenses liées à ses programmes et en limitant les mesures qui diminuent les recettes fiscales. Au Canada, le secteur à but non lucratif connaît, lui aussi, des problèmes financiers considérables, car il sera difficile pour les différents gouvernements d'accroître le financement qu'ils lui accordent tout en mettant l'accent sur l'élimination du déficit. Toutefois, la demande pour les services offerts par ces organisations continue d'augmenter.

Le budget de 2015 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 actifs 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. L'élargissement de 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.

Toute 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 l'actif.

À la conférence sur le renforcement des finances des organismes de bienfaisance au Canada tenue en 2011 par l'Institut C.D. Howe, **un éminent spécialiste des dons de charité a estimé que les deux mesures que nous proposons entraîneraient une augmentation annuelle des dons de 170 à 225 millions de dollars et ne coûteraient que de 50 à 65 millions de dollars au gouvernement fédéral. Ce montant ne représente que 1 % de l'excédent budgétaire de 6,4 milliards de dollars prévu pour 2015-2016.**

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. La plupart des 1 800 maires membres de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) souscrivent également à ces propositions. Les organismes de bienfaisance 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.

Introduction

La période actuelle est particulièrement difficile pour les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les administrations municipales, qui s'emploient tous à éliminer leur 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 s'emploient à réduire leur déficit. 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 ordres de gouvernement.

Les difficultés financières du gouvernement fédéral

Le gouvernement s'est fixé comme objectif prioritaire l'obtention d'un excédent budgétaire d'ici 2015-2016 et s'est engagé à ne pas augmenter les impôts et à ne pas réduire les paiements de transfert. Le seul moyen d'éliminer ce déficit consiste à restreindre les dépenses liées aux programmes gouvernementaux et à limiter les mesures qui diminuent les recettes fiscales.

Les difficultés financières des organismes de bienfaisance

Étant donné les difficultés financières auxquelles se heurtent nos gouvernements, il est irréaliste, pour les organismes de bienfaisance, d'espérer une hausse significative 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 :

- Le vieillissement de la population fait augmenter la demande de soins de santé facilement accessibles.
- 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 la productivité. Un engagement accru à l'égard de l'enseignement postsecondaire constitue un élément important de cette stratégie.

En plus d'avoir besoin d'un financement accru, nos organismes de bienfaisance doivent composer avec un soutien financier réduit provenant des fonds de dotation en raison de la diminution des pourcentages de décaissement causée par la chute des taux d'intérêt.

La possibilité

Le prochain budget représente pour le gouvernement du Canada une occasion unique de libérer une *plus grande part de la richesse privée au profit du bien commun*, en tirant 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. Cette mesure 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 catégories d'actifs : **les actions de sociétés privées et les biens immobiliers**. 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. Au Canada, seuls les dons de titres cotés en bourse font actuellement l'objet d'une exonération d'impôt.

Comment prévenir les pratiques abusives en matière d'évaluation des dons d'actions d'entreprises privées

Pour éliminer les pratiques abusives en matière d'évaluation en ce qui concerne les dons d'actions d'entreprises privées, il suffit d'obliger les organismes de bienfaisance à ne délivrer au donateur un reçu aux 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 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 indépendants 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.

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

Nous proposons deux formules pour l'obtention par les organismes de bienfaisance 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. 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.

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* 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 10 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 feraient perdre à l'État que de 50 à 65 millions de dollars en recettes fiscales, ce qui ne représente que 1 % de l'excédent prévu pour l'exercice 2015-2016.** 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.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), qui représente 105 000 sociétés ou entreprises privées des quatre coins du Canada, s'intéresse à notre proposition qui porte sur les actions d'entreprises privées. 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.

Fédération canadienne des municipalités (FCM)

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) représente 1 800 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. Par conséquent, la plupart des membres de la FCM sont favorables à nos propositions.

Soutien du NDP et des Libéraux

Thomas Mulcair, chef de l'Opposition officielle, a déclaré ce qui suit au cours de la consultation prébudgétaire du 15 septembre 2009 du Comité des finances : « M. Johnson [...] a tout à fait raison. Ma collègue Judy Wasylycia-Leis [...] et moi-même avons eu l'occasion de lui dire qu'on appuyait l'idée qu'il proposait [...] 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. » [extrait du Hansard]

Scott Brison, porte-parole du Parti libéral en matière de finances, s'est également dit favorable à ces mesures.

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.

Bien entendu, ces mesures ne pourraient être mises en œuvre pendant que le gouvernement est en déficit. Toutefois, compte tenu de l'excédent de 6,4 milliards de dollars qui est prévu, le budget de 2015 constitue une excellente occasion de les mettre en œuvre. Nous recommandons à votre Comité d'appuyer ces propositions dans son rapport à la Chambre des communes.