

Mémoire sommaire présenté à la Commission sur la révision de la fiscalité québécoise

AGORA Fiscalité Inc., par Brigitte Alepin

Octobre 2014

Le régime fiscal relatif aux fondations privées de charité - Menace pour la démocratie et entorse pour les finances publiques¹

En Amérique du Nord, le nombre de fondations privées de charité connaît une augmentation exponentielle. À l'époque où la fondation Rockefeller a été créée, en 1913, il n'existait que quelques fondations privées aux États-Unis. En 1998, on en comptait 70 480, et en 2011, on en dénombrait plus de 120 000.² En 2014 au Canada, on recense 5315 fondations privées de charité pour une valeur totale de 25 milliards de dollars.³

La charité est importante. Cependant, le régime fiscal doit l'aborder sous un angle approprié, différent de celui dont il utilise actuellement à l'égard des fondations privées. Les règles fiscales liées directement et accessoirement aux fondations privées de charité peuvent représenter une menace pour la démocratie et une entorse aux finances publiques.

Les lois fiscales régissant les fondations privées de charité

Au Canada, comme dans la plupart des pays, le gouvernement encourage la pratique privée de l'action caritative et de la philanthropie par l'entremise d'incitatifs fiscaux. En 2014, les contribuables canadiens peuvent déduire jusqu'à 50 p. 100 (fédéral et provincial) de la valeur totale des dons qu'ils ont versés à des organismes de bienfaisance de l'impôt qu'ils doivent acquitter au gouvernement. Le don de certaines immobilisations (telles que des actions de certaines sociétés admissibles) est encore plus avantageux parce qu'exempt d'impôt sur les gains en capital qui s'applique normalement au point de vente.

Il existe trois genres d'organisations caritatives : les fondations publiques, les fondations privées et les organismes de bienfaisance. Ces derniers se distinguent des deux autres par leur orientation active. En général, les organismes de bienfaisance doivent consacrer la totalité de leurs ressources à des activités caritatives qu'ils réalisent eux-mêmes et les fondations financent les activités caritatives réalisées par d'autres organismes.

La différence entre les fondations publiques et les fondations privées réside dans la nature de leur gouvernance. Une fondation privée est gouvernée par un unique donateur ou une seule famille, par l'entremise d'un conseil d'administration dont au moins 50 p. 100 des membres ont un lien avec le donateur ou la famille. Par opposition, une fondation publique est régie par un conseil composé en majorité d'administrateurs sans lien de parenté et tire habituellement son financement de multiples donateurs sans rapport entre eux.

Les organismes de bienfaisance « enregistrés » jouissent de deux privilèges : ils sont exemptés d'impôt et peuvent délivrer des reçus officiels qui permettent aux donateurs de toucher des crédits d'impôt. Les règles auxquelles ils sont assujettis découlent principalement des lois fiscales. Ces règles régissent les investissements, les activités commerciales, les activités politiques, les emprunts, les subventions et les activités internationales, de même que le contingent des versements en vertu duquel ils sont tenus de dépenser un montant minimum chaque année à des fins caritatives.

Les problèmes

Dans le présent document, seuls les problèmes les plus importants causés par le régime fiscal relatif aux fondations privées seront considérés.⁴ Les propos illustrés par des exemples tirés de l'étranger sont applicables au Canada.

Menace pour la démocratie

Les règles actuelles qui régissent les fondations privées contournent le régime politique parce qu'elles permettent à leurs fondateurs de s'approprier une portion du pouvoir public qui, en démocratie, ne devrait être accordé qu'aux gens élus par le peuple.

En 1915, deux ans après la création de la fondation Rockefeller, le Congrès des États-Unis éprouvait le besoin de scruter les activités des grandes fondations caritatives. La commission établie à cette fin concluait :

[*Traduction*] La domination des hommes qui tiennent sous leur emprise une grande part de l'industrie américaine ne se limite pas à leurs employés, mais s'étend rapidement à l'éducation et à la survie sociale de la nation. Cette emprise s'étend principalement grâce à la création d'énormes fonds privés, administrés dans un but indéterminé, ci-après nommés « fondations ».⁵

Au début des années 1950, le Congrès des États-Unis s'est intéressé à nouveau aux activités des fondations privées. Le comité Reece concluait que le pouvoir conféré aux fondations privées constituait une menace pour la démocratie. Le comité remarquait que certaines des plus grandes fondations avaient appuyé activement des attaques contre l'édifice social et le système gouvernemental des États-Unis et avaient financé la promotion du socialisme et d'idées collectivistes.⁶

La Fondation Bill & Melinda Gates illustre la façon dont le régime fiscal octroie du pouvoir à une minorité de contribuables non élus. En 2013, la Fondation Bill & Melinda Gates avait accès à des actifs nets totalisant 36 milliards de dollars - dont plus de la moitié représentent des économies d'impôt accordées par les gouvernements - pour intervenir à sa convenance sur des questions de politique publique alors que durant la même période, l'Organisation mondiale de la santé disposait d'actifs nets de 1,5 milliard de dollars.

Au Québec, on a soulevé cette question d'emprise au sujet des partenariats philanthropiques publics-privés, ou « PPPP », conclus entre la Fondation Lucie et André Chagnon (et la famille Chagnon) et le gouvernement québécois dans le cadre de projets qui ont mobilisé des ressources totalisant plus d'un milliard de dollars en dix ans.

Ces milliardaires semblent être de bonnes personnes, mais pourquoi la société devrait-elle accepter de céder le contrôle démocratique de cette manière? Le système démocratique est un accomplissement réalisé à grand prix sur des siècles, et le Printemps arabe montre bien qu'il demeure une cause impérieuse encore à notre époque.

Les règles applicables aux fondations privées permettent également l'exercice non démocratique du pouvoir, et il semble que les personnes qui dirigent et administrent les fondations privées ne reflètent pas la diversité raciale et culturelle des communautés qu'elles servent⁷. En 2006, une enquête réalisée auprès de 802 fondations privées révélait qu'aux États-Unis, seulement 23,2 p. 100 des employés et 13 p. 100 des administrateurs faisaient partie d'un groupe racial autre que caucasien, comparativement à 33,8 p. 100 pour la moyenne nationale.⁸

En dehors de leur obligation d'accorder des subventions à des organismes qui répondent aux critères d'admissibilité établis par les autorités fiscales, les fondations sont entièrement libres de choisir dans quels projets elles investiront. Cet arrangement peut donc aider un groupe d'organismes bénéficiaires au détriment des autres. Selon la même étude réalisée en 2006 auprès de 802 fondations privées, seulement 7,4 p. 100 des subventions ont été octroyés à des communautés minoritaires ou ethniques.

Le contingent de versement de 3,5 p. 100 représente une entorse aux finances publiques

Selon les lois fiscales canadiennes et québécoises, les fondations privées doivent dépenser chaque année un montant minimal dans des activités caritatives. On appelle « contingent des versements » le pourcentage exigé et ce pourcentage est présentement établi à 3,5 p. 100. Ainsi, chaque année, les fondations caritatives privées doivent investir dans des activités caritatives, ou donner à des organismes admissibles, un montant égal ou supérieur à 3,5 p. 100 de la valeur de leurs immobilisations.

Au Canada, il fut un temps où le contingent des versements imposé aux fondations caritatives était considérablement plus élevé⁹. Dans le Budget 2004 du Ministère des Finances du Canada, on expliquait qu'« une analyse révèle que le taux actuel de 4,5 p. cent du contingent des versements est élevé par rapport au rendement des placements à long terme. En conséquence, il est proposé dans le budget de ramener de 4,5 à 3,5 p. cent le taux du contingent des versements. Ce taux sera réexaminé périodiquement afin de faire en sorte qu'il demeure représentatif des taux de rendement à long terme. » La réduction du contingent des versements permet aux fondations canadiennes de conserver leur capital de démarrage et d'assurer leur perpétuité.

Plusieurs grandes fondations privées sont perpétuelles. Par exemple, la Fondation Lucie et André Chagnon a été créée avec un capital de départ de 1,4 milliard de dollars en 2000 et en 2013, ses actifs totalisaient 1,64 milliard de dollars.

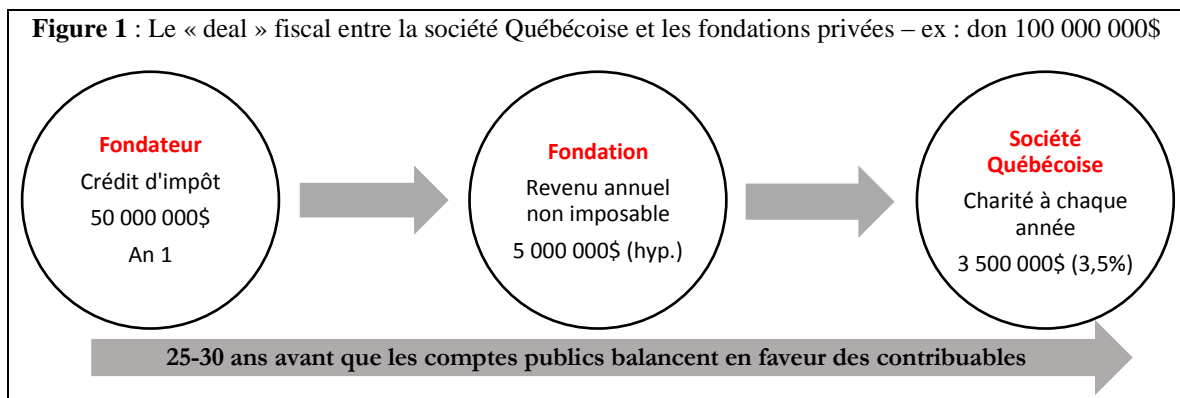
Plusieurs grands philanthropes s'opposent à l'idée de la permanence des fondations, soutenant que les richesses doivent être dépensées du vivant de leur fondateur. Julius Rosenwald, qui a mis sur pied le Julius Rosenwald Fund en 1917, écrivait :

[Traduction] Je désapprouve le fait de perpétuer les fondations et je crois qu'on peut accomplir plus de bien en dépensant ces fonds à mesure que les occasions d'action constructive se présentent qu'en engrangeant une grande somme d'argent pendant de longues périodes de temps. En adoptant la politique d'utilisation des fonds en une génération, nous pourrions éviter ces tendances à la bureaucratie et cette attitude cérémonieuse ou superficielle envers le travail qui se développe presque invariablement au sein des organisations qui prolongent indéfiniment leur existence. Nous pouvons compter sur les générations à venir pour subvenir à leurs propres besoins lorsqu'ils se manifesteront.

Chuck Feeney, un philanthrope irlandais-américain milliardaire, soutient que les gens devraient donner de leur vivant. Sa philosophie est largement influencée par *L'Évangile de la richesse* d'Andrew Carnegie, selon lequel les personnes qui possèdent de grandes richesses peuvent créer des problèmes pour les générations à venir, à moins qu'elles-mêmes n'acceptent la responsabilité d'utiliser leurs richesses de leur vivant pour servir des causes louables.

La permanence des fondations remet également en question la nature du cadeau initial. Lorsqu'un fondateur crée une fondation privée et y transfère ses richesses, est-il logique qu'il reçoive un reçu aux fins d'impôt équivalant au montant versé à la fondation, puisqu'en définitive, ce capital ne sera jamais dépensé à des fins caritatives? Par exemple, si M. Untel, un Québécois, donne 100 millions de dollars à sa

fondation en 2014, lesquels ne seront jamais dépensés à des fins caritatives, est-il logique que le régime fiscal lui accorde une économie d'impôt de 50 millions de dollars alors que sa fondation privée investira seulement 3,5 millions de dollars dans des activités caritatives chaque année. Dans un tel contexte, tel que le démontre la Figure 1, il peut s'écouler jusqu'à 25-30 ans et parfois même la perpétuité avant que les comptes publics réussissent à balancer en faveur de la société québécoise.



Recommandation principale : Augmenter le contingent des versements¹⁰

En réalité, le problème fondamental des fondations caritatives privées, c'est qu'on leur permet d'exister indéfiniment. Déjà en 1950, le Comité Reece proposait de modifier les lois afin d'imposer une limite temporelle à l'existence des fondations.

Pour corriger la situation et réduire le fossé des finances publiques, l'augmentation du contingent des versements de 3,5 p. 100 (et de 5 p. 100 aux États-Unis) est une solution simple et efficace qui n'affectera pas l'allègement fiscal dont bénéficient les donateurs. Tant que le taux de rendement demeure inférieur à 3 p. 100, un contingent des versements augmenté de 8 p. 100 par exemple nécessiterait que le capital des fondations soit redistribué sur une période d'environ quinze ans. Cela représenterait également un délai acceptable pour les contribuables qui ont financé la création de ces fondations.

En 2014, les avoirs bloqués détenus par les fondations privées au Canada équivalent à plus de 25 milliards de dollars. Un contingent de versement augmenté permettrait de débloquer de ces fonds des sommes substantielles pour la société québécoise.

Pour terminer, il convient de mentionner que lors de sa conférence annuelle de 2011¹¹, le Council on Foundations, un organisme regroupant des fondations américaines et offrant des services et du soutien à ses membres, a « fait le procès » de la philanthropie¹². La question était de savoir si les fondations privées remplissaient leur mission de servir le bien public.

Le poursuivant a dépeint un portrait accablant de la philanthropie et critiquait les avantages fiscaux accordés aux fondations privées. Il a affirmé que même si nous en sommes rendus à nous attendre des lobbyistes qu'ils militent en faveur des allègements fiscaux pour leurs clients, le peuple américain a des besoins véritables, comme des soins de santé assurés, et n'a que faire d'autres allègements fiscaux pour les riches. Pour sa part, l'avocat de la défense a décrit l'importance de la philanthropie et des institutions caritatives. Il a même soutenu que, bien que n'étant pas parfaites, ces institutions continuent de travailler pour le bien commun.

En définitive, dix jurés sur douze ont déclaré l'accusé coupable!

¹ Plusieurs sections de ce texte proviennent (sommaire) déposé par Brigitte Alepin (AGORA Fiscalité) auprès du Comité permanent des Finances de la Chambre des communes du Canada Dans le cadre de l'étude

« Incitatifs fiscaux pour les dons de bienfaisance ». Consulté à l'adresse

http://www.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/411/FINA/WebDoc/WD5340612/411_FINA_TIFC_D_Briefs%5CAlepinBrigitteF8334291.pdf

² National Center for Charitable Statistics (NCCS). « Number of Private Foundations in the United States, 2010 ». 4 Agence du revenu du Canada, Direction des organismes de bienfaisance.

³ Imagine Canada | Fondations philanthropiques Canada. Consulté à l'adresse

<http://pfc.ca/wp-content/uploads/trends-canada-grantmaking-foundations-sept2014-fr.pdf>

⁴ Il existe d'autres problèmes. Par exemple :

1. Dans le monde des œuvres de bienfaisance, en particulier dans celui des fondations privées, on semble faire preuve d'une plus grande tolérance que partout ailleurs en cas d'inconduite grave et de dépenses déraisonnables, et les cadres dirigeants n'ont aucune obligation redditionnelle réelle et ne craignent pas la concurrence. Le rapport de la vérificatrice générale du Canada publié à l'automne 2010 soulignait que l'ARC ne possède pas de directives internes suffisamment détaillées pour favoriser l'application des sanctions. Ce rapport révélait qu'entre avril 2006 et mars 2009, l'ARC a continué d'utiliser des lettres de déclaration, des ententes de conformité et la révocation du statut d'organisme de bienfaisance pour faire respecter la loi, quoiqu'elle imposait rarement des sanctions immédiates. Dans les faits, il y a eu 127 révocations pour motif suffisant et seulement deux sanctions autres que la révocation.

2. L'Agence du revenu du Canada n'exerce pas une surveillance assez rigoureuse et ne fait pas preuve de transparence dans l'exercice de ses fonctions en lien avec les organismes de bienfaisance. L'ARC regroupe approximativement 41 000 employés. Sur ce nombre, la Direction des organismes de bienfaisance en compte 270 à l'administration centrale à Ottawa, plus 40 vérificateurs sur place qui assurent les vérifications des organismes de bienfaisance de l'ensemble du Canada (*Automne 2010 — Rapport de la vérificatrice générale du Canada*). Les 85 000 organisations caritatives du Canada, qui délivrent l'équivalent de 13,9 milliards de dollars en reçus aux fins de l'impôt, ne sont donc contrôlées que par 40 vérificateurs sur place.

Selon le rapport que l'OCDE a publié en 2009 sur le mésusage des organisations caritatives aux fins de blanchiment d'argent et d'évasion fiscale et fondé sur l'information fournie à l'organisme par 19 pays en 2008, le Canada pourrait s'attendre à perdre 200 millions de dollars en impôt annuellement à cause de la fraude liée au secteur caritatif.

⁵ Jr George Dunlap Burns. *Our Dying Republic: The cause and the cure*, Xulon Press, 2011, page 182.

⁶ Les nouvelles regorgent d'exemples de la manière dont le cadre législatif applicable aux fondations privées permet aux puissances financières de régner en maîtres absolus.

Dans un article publié dans le *Huffington Post* en 2006 « The Gates and Buffett Foundation Shell Game », Sheldon Dornby expliquait : [*Traduction*] « J'ai une formation en finances et en comptabilité. J'ai commencé ma carrière en 1967 à l'IRS en tant que spécialiste de la fiscalité, en travaillant dans divers domaines du droit fiscal, y compris les soi-disant échappatoires fiscales du don de bienfaisance. [...] À long terme, la fondation Gates sera plus riche que l'Église catholique, qui amasse des richesses et du pouvoir depuis plus de 1500 ans. [...] La fondation Gates et l'Église catholique poursuivent les mêmes buts. Ils veulent préserver l'héritage pour lequel elles ont été créées. Pour Bill Gates et Warren Buffet, il s'agit du contrôle et de l'héritage de la fortune familiale, comme à l'époque révolue des pharaons d'Égypte. Et en ne payant aucun impôt, Gates sera plus puissant que le Pape. » www.huffingtonpost.com/sheldon-dornby/the-gates-and-buffett-fou_b_27780.html

Voir également, du ministère britannique de la Défense, le document intitulé *Global Strategic Trends — Out to 2040* qui signale l'émergence d'une élite mondiale, un puissant réseau d'individus et d'institutions qui

siège au-dessus des États individuels et qui influencent les priorités mondiales. Dans ce document, on se demande s'il est avisé de céder autant de pouvoir à des institutions antidémocratiques.

(www.mod.uk/NR/rdonlyres/38651ACB-D9A9-4494-98AA-1C86433BB673/0/gst4_update9_Feb10.pdf), Dans *The Molecular Vision of Life: Caltech, the Rockefeller Foundation and the Rise of the New Biology* (New York, Oxford University Press, 1993), Lily E. Kay écrit : [Traduction]

« Ses nombreux projets et l'ampleur sans précédent de ses ressources financières et institutionnelles ont façonné l'évolution de la culture et la production des connaissances aux États-Unis. Par l'entremise de l'éducation, de l'opinion publique, de la stimulation de programmes de recherche particuliers et de la promotion de catégories choisies de connaissances et de recherches, la Fondation a joué un rôle déterminant dans la création d'une hégémonie. »

⁷ Joel L. Fleishman. *The Foundation: A Great American Secret: How Private Wealth is Changing the World*, New York, Public Affairs, 2007.

⁸ Cristina Maldonado. « The Race Gap », *Contribute: The People and Ideas of Giving*, consulté à l'adresse www.contributemedia.com/trends_details.php?id=201

⁹ Avant mars 2010, les fondations caritatives publiques et privées étaient assujetties à des exigences supplémentaires, outre le minimum général de 3,5 p. 100. Les fondations publiques étaient également tenues de dépenser un montant égal à 80 p. 100 des dons pour lesquels un reçu avait été délivré l'année précédente et des fonds reçus d'autres organismes de bienfaisance. Les fondations privées devaient, quant à elles, dépenser la totalité de ces montants. Avant mars 2004, le minimum général était de 4,5 p. 100, et non de 3,5 p. 100.

¹⁰ Il existe d'autres recommandations. Pour de plus amples détails, voir *Bill Gates, pay your fair share of taxes...just like we do*.

¹¹ « Philanthropy on Trial », consulté à l'adresse www.cof.org/events/conferences/2011Annual/trial.cfm

¹² Gara LaMarche, président et PDG de The Atlantic Philanthropies, était le poursuivant, Ralph R. Smith, premier vice-président de la fondation Annie E. Casey et ancien président du conseil d'administration du Council on Foundations, était l'avocat de la défense. La juge à la retraite de la Cour suprême de Pennsylvanie Jane Cutler Greenspan jouait, précisément, le rôle de juge.