

Collection
Études théoriques

no **ET1202**

**Le régime de régulation des
organisations de bienfaisance et les
fondations philanthropiques au
Canada et au Québec : un essai
d'économie politique historique**

Mathieu Charbonneau
Doctorant, Université Carleton

Sous la direction de Jean-Marc Fontan
Sociologie – UQAM

Juin 2012



Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)

Collection Études théoriques - no ET1202

« Le régime de régulation des organisations de bienfaisance et les fondations philanthropiques au Canada et au Québec : un essai d'économie politique historique »

Mathieu Charbonneau, Doctorant, Université Carleton

Sous la direction de Jean-Marc Fontan

ISBN : 978-2-89605-350-6

Dépôt légal : 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives nationales du Canada

PRÉSENTATION DU CRISES

Notre Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est une organisation interuniversitaire qui étudie et analyse principalement « les innovations et les transformations sociales ».

Une innovation sociale est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles.

En se combinant, les innovations peuvent avoir à long terme une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors une source de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence de nouveaux modèles de développement.

Les chercheurs du CRISES étudient les innovations sociales à partir de trois axes complémentaires : le territoire, les conditions de vie et le travail et l'emploi.

Axe innovations sociales, développement et territoire

- Les membres de l'axe innovations sociales, développement et territoire s'intéressent à la régulation, aux arrangements organisationnels et institutionnels, aux pratiques et stratégies d'acteurs socio-économiques qui ont une conséquence sur le développement des collectivités et des territoires. Ils étudient les entreprises et les organisations (privées, publiques, coopératives et associatives) ainsi que leurs interrelations, les réseaux d'acteurs, les systèmes d'innovation, les modalités de gouvernance et les stratégies qui contribuent au développement durable des collectivités et des territoires.

Axe innovations sociales et conditions de vie

- Les membres de l'axe innovations sociales et conditions de vie repèrent et analysent des innovations sociales visant l'amélioration des conditions de vie, notamment en ce qui concerne la consommation, l'emploi du temps, l'environnement familial, l'insertion sur le marché du travail, l'habitat, les revenus, la santé et la sécurité des personnes. Ces innovations se situent, généralement, à la jonction des politiques publiques et des mouvements sociaux : services collectifs, pratiques de résistance, luttes populaires, nouvelles manières de produire et de consommer, etc.

Axes innovations sociales, travail et emploi

- Les membres de l'axe innovations sociales, travail et emploi orientent leurs recherches vers l'organisation du travail, la régulation de l'emploi et la gouvernance des entreprises dans le secteur manufacturier, dans les services, dans la fonction publique et dans l'économie du savoir. Les travaux portent sur les dimensions organisationnelles et institutionnelles. Ils concernent tant les syndicats et les entreprises que les politiques publiques et s'intéressent à certaines thématiques comme les stratégies des acteurs, le partenariat, la gouvernance des entreprises, les nouveaux statuts d'emploi, le vieillissement au travail, l'équité en emploi et la formation.

LES ACTIVITÉS DU CRISES

En plus de la conduite de nombreux projets de recherche, l'accueil de stagiaires postdoctoraux, la formation des étudiants, le CRISES organise une série de séminaires et de colloques qui permettent le partage et la diffusion de connaissances nouvelles. Les cahiers de recherche, le rapport annuel et la programmation des activités peuvent être consultés à partir de notre site Internet à l'adresse suivante : <http://www.cris.es.uqam.ca>.

Juan-Luis Klein
Directeur

PRÉSENTATION DU PHILAB

Le Laboratoire montréalais de recherche sur la philanthropie subventionnaire canadienne (PhiLab – anciennement LaboMTL) a été pensé en 2014 dans le cadre de la conception de la demande de financement du projet développement de partenariat CRSH intitulé "Innovation sociale, changement sociétal et Fondations subventionnaires canadiennes". Depuis ses débuts, le Laboratoire constitue un lieu de recherche, de réseautage et de mobilisation des connaissances des fondations canadiennes. Des recherches conduites en partenariat permettront la coproduction de nouvelles connaissances dédiées à une diversité d'acteurs: des représentants gouvernementaux, des chercheurs universitaires, des représentants du secteur philanthropique et leurs organisations affiliées ou partenaires.

Le PhiLab réalise des activités de recherche action et de recherche fondamentale sur des thèmes, des questions et des enjeux liés à l'histoire et au développement de la philanthropie subventionnaire. La posture adoptée pour conduire les activités du PhiLab s'inspire des apports théoriques des premiers penseurs de l'approche pragmatique étatsunienne et des développements méthodologiques proposés par l'organisme ATD Quart Monde.

Nous concevons le PhiLab comme un lieu où se déploie la mission scientifique, tant dans ses dimensions fondamentale, collaborative (avec) qu'appliquée. Vous trouverez sur le site du PhiLab à la fois des contributions:

- de chercheur.e.s, sur des enjeux de recherche fondamentale ;
- d'acteurs du secteur philanthropique (mémoire, prise de position) sur des enjeux qui les mobilisent ;
- et des contributions co-construites, grâce à un processus de recherche action, de recherche collaborative ou de recherche partenariale.

Les deux projets principaux sont:

- Le Projet de développement de partenariat CRSH

Ce projet vise à comprendre le rôle et la contribution que les fondations subventionnaires canadiennes (FSC) jouent lorsqu'il s'agit d'aider à identifier, à concevoir, et à mobiliser les ressources appropriées. Ce projet de recherche d'une durée de trois ans, portant sur le développement de partenariats, désire explorer l'impact social des fondations privées, publiques, et communautaires au Canada est articulé autour de quatre axes: l'état de la philanthropie au Canada; l'aspect juridique et le processus de gouvernance, les études de cas sur la collaboration; et enfin la perspective internationale sur les fondations subventionnaires, les divergences et la collaboration.

- Le projet BEATI

Cette recherche se décline en deux axes :

Le premier axe de recherche s'emploie à caractériser les pratiques de la Fondation Béati à partir d'entretiens semi-directifs avec les membres de la fondation et d'observations ethnographiques de ses activités (sélections des projets, visites aux groupes soutenus, réunions de travail et de réflexion). Le second axe de recherche vise à analyser la relation que la Fondation établit avec les groupes qu'elle soutient, en saisissant notamment la manière dont les groupes soutenus vivent cet accompagnement.

Site du Philab: <https://rpc.uqam.ca>

PRÉSENTATION DE L'IUPE



La présente étude s'inscrit dans les travaux conduits par l'Incubateur universitaire *Parole d'excluEs* (IUPE).

La mission de l'Incubateur universitaire *Parole d'excluEs* consiste à croiser des savoirs et des pratiques pour permettre un accompagnement critique auprès de démarches montréalaises de mobilisation citoyenne par le logement social.

Cette mission se décline en deux champs d'intervention.

- Un champ centré sur des préoccupations académiques où le dispositif Incubateur universitaire constitue un mode spécifique de production des connaissances fondé sur le croisement des savoirs.
- Un champ d'application centré sur des partenariats concrets avec des acteurs/projets. Le partenariat développé entre l'Incubateur universitaire de l'UQAM et *Parole d'excluEs* est une réalisation concrète de ce champ d'application.

Depuis septembre 2007, l'équipe de l'IUPE s'est investie dans deux démarches partenariales de mobilisation par le logement social :

- une première, dans le secteur Pelletier, à partir de septembre 2007 ;
- une deuxième, dans le secteur de l'ancienne Biscuiterie Viau, à partir de juin 2008.

Pour chaque lieu d'intervention, l'Incubateur a délégué un représentant universitaire sur le Comité promoteur en charge d'accompagner chaque démarche locale de mobilisation par le logement social.

Pour plus d'information sur le projet *Parole d'exluEs* et l'IUPE, consultez les sites Internet suivants :

- Blog *PE* : <http://paroledexclues.site11.com/>
- Blog *IUPE* : <http://iupe.wordpress.com/>

NOTES SUR L'AUTEUR

Mathieu CHARBONNEAU est doctorant en sociologie et en économie politique au Département de sociologie et d'anthropologie et au *Institute of Political Economy* de l'Université Carleton (Ottawa). Il est également diplômé du département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|------|
| LISTE DES ABRÉVIATIONS | XIII |
| RÉSUMÉ | XIV |
| INTRODUCTION | 15 |
| 1. DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE À LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE (1867-1914) : L'HÉRITAGE COLONIAL ET LA POSITION DES PROVINCES DANS LE FÉDÉRALISME CANADIEN – CONTEXTE PRÉALABLE À LA CRÉATION DES FONDATIONS CANADIENNES..... | 19 |
| 1.1 L'héritage colonial et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique : le système anglais séparé et la charité dans la common law | 20 |
| 1.2 Les problèmes du bijuridisme et du bilinguisme législatifs canadiens : une interprétation plurielle de la notion de bienfaisance au Québec contre la vision uniforme de l'ARC..... | 23 |
| 1.3 À la veille de la Première Guerre mondiale : la « négligence bénigne » de l'État fédéral..... | 25 |
| 2. PREMIÈRE GUERRE MONDIALE ET PREMIÈRES FONDATIONS MAJEURES AU CANADA (1914-1928) : LE <i>INCOME WAR TAX ACT</i> DE 1917 | 27 |
| 2.1 Le <i>Income War Tax Act</i> de 1917 : une première loi sur l'impôt du revenu... en temps de guerre | 27 |
| 2.2 1918 et 1921 : de la première fondation familiale à la première fondation communautaire | 28 |
| 2.3 Les premières fondations canadiennes : résultat d'une volonté du fédéral d'atteindre ses objectifs ? | 28 |
| 3. DE LA GRANDE DÉPRESSION À LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE (1929-1939) : L'AMENDEMENT DE 1930 AU <i>INCOME WAR TAX ACT</i> | 31 |
| 3.1 L'amendement de 1930 au <i>Income War Tax Act</i> : mise en place officielle du système canadien de déductions fiscales pour les dons aux organismes charitables | 31 |
| 3.2 L'année 1937 : l'instauration de la Fondation de la famille J. W. McConnell | 33 |
| 3.3 Conclusion sur l'amendement de 1930 au <i>Income War Tax Act</i> : un contexte de crise socioéconomique et d'effervescence politique..... | 34 |

| | |
|---|----|
| 4. DEUXIÈME GUERRE MONDIALE, <i>INCOME TAX ACT</i> DE 1948 ET CENTRALISATION DE L'ENREGISTREMENT (1939-1967) : UNE PÉRIODE CHARNIÈRE ?..... | 37 |
| 4.1 La Deuxième Guerre mondiale : du <i>War Charities Act</i> de 1939 au <i>Income Tax Act</i> de 1948 ou la création de la loi de l'impôt sur le revenu..... | 37 |
| 4.2 Consolidation du régime canadien de régulation des organisations charitables : centralisation de l'administration et de l'enregistrement en 1967 | 38 |
| 4.3 Une période charnière : la multiplication du nombre de fondations..... | 39 |
| 5. RENFORCEMENT DU RÉGIME DE RÉGULATION, POLITISATION ET PROFESSIONNALISATION DES FONDATIONS CANADIENNES (1968-1980) : UNE PÉRIODE DE TRANSITION | 41 |
| 5.1 Renforcement du régime canadien de régulation des organisations charitables : l'Agence du revenu du Canada affermit sa mainmise sur le tiers secteur..... | 41 |
| 5.2 Politisation des fondations canadiennes : positionnement idéologique et conflit avec l'ARC | 43 |
| 5.3 La professionnalisation du tiers secteur et des fondations philanthropiques au Canada | 44 |
| 6. LA PÉRIODE CONTEMPORAINE (1980 À 2010) : RAFFERMISSEMENT ET RÉORIENTATION DU RÉGIME INTÉGRÉ DE RÉGULATION, MUTATION COMMUNICATIONNELLE ET BUDGETS (2010, 2011 ET 2012) DU GOUVERNEMENT CONSERVATEUR..... | 47 |
| 6.1 Raffermissement de l'intégration de la régulation des organisations charitables à la politique fiscale..... | 47 |
| 6.2 Vers une mutation communicationnelle et marchande de la charité ? | 49 |
| 6.3 La montée en force de la « philanthropie stratégique »..... | 51 |
| 6.4 Évolutions récentes : insatisfaction du tiers secteur, réforme des quotas de déboursement, <i>bonne gouvernance</i> et financiarisation..... | 53 |
| RÉSUMÉ SYNTHÈSE DES DIFFÉRENTES PÉRIODES | 63 |
| BIBLIOGRAPHIE | 71 |

LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | | |
|--------|---|--|
| AANB | - | Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) |
| ARC | - | Agence du revenu du Canada |
| CCBC | - | Code civil du Bas-Canada |
| CPF | - | <i>Canadian Patriotic Fund</i> (1914-1937) |
| CRC | - | Croix-Rouge canadienne |
| FFJWMC | - | Fondation de la famille J. W. McConnell |
| FLAC | - | Fondation Lucie et André Chagnon |
| IWTA | - | <i>Income War Tax Act</i> (1917) |
| LIR | - | Loi de l'impôt sur le revenu (<i>Income Tax Act</i> ; 1948) |
| NVO | - | <i>National Voluntary Organizations</i> |
| WCA | - | <i>War Charity Act</i> (1917) |

RÉSUMÉ

Le présent rapport de recherche constitue la deuxième partie d'une recherche portant sur l'histoire des fondations aux États-Unis et au Canada. Dans le premier rapport produit par Charbonneau, était présenté le processus d'apparition de la philanthropie et du mécénat dans l'Antiquité ; l'évolution du mécénat en Europe entre le Haut Moyen Âge et la période des Lumières ; l'apparition de la philanthropie moderne et des grandes fondations familiales aux États-Unis ; une périodisation de l'évolution des activités philanthropiques transitant par le dispositif des fondations privées aux États-Unis. La situation canadienne était légèrement présentée.

Dans cette deuxième partie de la recherche, Charbonneau suit l'évolution lente des débats et des mécanismes qui furent mis en place par le gouvernement canadien au début du XX^{ème} siècle pour répondre à la demande de mécènes d'établir une législation favorable au développement de ce type d'intervention. D'une certaine façon, le chercheur trace les grandes lignes de l'évolution de la composante juridique du processus d'innovation entourant l'émergence et le développement des fondations canadiennes. Il le fait en mobilisant un ensemble de points de vue qui permettent aussi de prendre une distance analytique et critique par rapport à l'histoire de la grande philanthropie canadienne.

Mots-clés : Agence de revenu du Canada, charité, fondations, loi canadienne, philanthropie, philanthropie stratégique.

ABSTRACT

This research report comprises the second part of a research on the history of foundations in the United States and Canada. In the first part, Charbonneau presented the process of the emergence of philanthropy and patronage in Antiquity; the evolution of patronage in Europe between the Early Middle Ages and the Enlightenment; the emergence of modern philanthropy and the large family foundations in the United States; and a periodization of the evolution of philanthropic activities performed in the framework of private foundations in the United States. The situation in Canada was briefly discussed.

In this second part of the research, Charbonneau tracks the slow evolution of the discourse and mechanisms of the Canadian government in the beginning of the 20th century to respond to the demands of patrons for laws more favourable to modern philanthropy. The researcher outlines the evolution of the legal component of the innovation process around the emergence and development of Canadian foundations. He does so by presenting multiple points of view, together providing an analytical and critical distance from the history of large-scale philanthropy in Canada.

Keywords: Canada Revenue Agency, charity, foundations, Canadian law, philanthropy, strategic philanthropy.

INTRODUCTION

Dans la modernité occidentale, l'existence des organisations de bienfaisance et des fondations philanthropiques repose sur une reconnaissance légale de la part de l'État qui confère à ces entités certains privilèges juridiques et fiscaux. C'est sur cette base qu'il nous apparaît analytiquement fertile d'appréhender un champ peu défriché à ce jour – l'histoire des fondations philanthropiques au Canada – à travers le régime canadien de régulation juridique et fiscale des organisations de bienfaisance. À vrai dire, cette démarche adoptée par défaut en raison de l'état insatisfaisant des connaissances sur le sujet, consiste à croiser l'émergence des principales fondations canadiennes et l'évolution du régime de régulation des organisations de charité enregistrées auprès de l'État fédéral. Autrement dit, nous présentons dans ce qui suit un essai sur l'histoire de l'économie politique canadienne de la charité organisée en général et des fondations philanthropiques en particulier.

À l'heure actuelle, c'est l'Agence du revenu du Canada (ARC) qui établit la définition légale de l'organisation enregistrée à vocation charitable, et par extension de la fondation, en raison de sa fonction de régulateur de la fiscalité canadienne. Pour conserver son statut d'organisation de bienfaisance enregistrée éligible aux avantages fiscaux, une entité juridique doit dans ce cadre se conformer à certaines conditions stipulées dans la Loi de l'impôt sur le revenu (LIR) de 1948 et amendé en 1997, nommément :

[it] devote its resources to charitable purposes and activities; not pay, or otherwise make available, its income to any of its members (it can however pay reasonable salaries or reimburse reasonable out-of-pocket expenses); issue official donation receipts in accordance with the Income Tax Act and the Income Tax Regulations; keep proper books and records, and provide these and other relevant information to us [c'est-à-dire l'ARC] as required by the Act; file an annual information return on time; meet its disbursement quota; and not try to meet its disbursement quota by exchanging gifts with other registered charities (ARC, 2000 : 4).

Or, l'ARC distingue trois types d'organisations enregistrées de charité : l'organisme de bienfaisance, la fondation publique (et communautaire) et la fondation privée (et familiale). L'enregistrement d'une organisation à vocation charitable s'effectue en fonction (a) du mode d'opération, (b) de l'origine du financement, ainsi que (c) de la structure organisationnelle de l'entité. Premièrement, l'organisation de charité est considérée comme un *organisme de bienfaisance* en fonction de trois conditions :

(1) *"it devotes its resources mainly to charitable activities carried on by itself"*;

(2) *"more than 50% of its directors/trustees deal with each other and with each of the other directors/trustees at arm's length"*;

(3) "not more than 50% of the funds that the charity has received have come from one person or organization, or from a group of people or organizations that do not deal with each other at arm's length. However, some organizations are excepted, so that large gifts from them do not affect the charity's designation" (*ibid.*)¹.

De son côté, la *fondation publique* doit également respecter les conditions 2 et 3 touchant les organismes de bienfaisance ; la majorité de son conseil d'administration doit être formée d'individus sans lien de dépendance (*at arm's length*)² et son financement doit provenir de diverses sources. En fait, la distinction principale entre l'organisme de bienfaisance et la fondation publique tient à ce que la première se concentre sur la réalisation d'activités charitables, alors que la seconde s'oriente vers la collecte de fonds destinés au financement d'organismes de charité³. Pour résumer, aux yeux de l'ACR, la fondation publique doit répondre aux trois conditions suivantes :

- 1) "it is constituted and operated exclusively for charitable purposes" ;
- 2) "it is a corporation or a trust" ;
- 3) "it gives more than 50% of its income annually to qualified donees, usually other registered charities" (*ibid.*)⁴.

Enfin, une organisation charitable est reconnue en tant que *fondation privée* en fonction du fait que son financement et son contrôle s'effectuent dans le cadre de liens de dépendance entre ses administrateurs, fiduciaires, donateurs et bénéficiaires. Trois conditions régissent également la fondation privée :

- 1) "it is constituted and operated exclusively for charitable purposes" ;
- 2) "it is a corporation or trust" ;
- 3) "it is not a 'charitable organization' or a 'public foundation'" (*ibid.* : 5)⁵.

Afin de mieux comprendre le parcours menant à cette définition officielle des organisations de bienfaisance et des fondations au Canada, nous proposons de prendre un certain recul en replaçant le développement du régime canadien de régulation de la charité organisée dans le cadre de l'évolution de l'histoire du Canada, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB) au dernier budget du gouvernement conservateur déposé en mars 2012. Ce faisant, nous

¹ Les institutions faisant partie de cette exception sont les gouvernements fédéral, provincial et municipal, les autres organisations enregistrées de charité hormis les fondations privées, ainsi que les associations, sociétés et clubs à but non-lucratif tel qu'établi dans la LIR (ARC, 2000 : 4).

² Précisons ce que l'ARC entend par "*at arm's length*" : "**At arm's length** is a tax concept describing a relationship in which the parties act independently of each other. The opposition, **not at arm's length**, covers people acting in concert without separate interests. Not at arm's length also includes individual who are related to each other by blood marriage, adoption, common-law relationships, or close business ties. [...] Directors/trustees are not at arm's length if they are linked with **any** of the other directors/trustees." (*ibid.* : 5, caractères gras originaux).

³ Au sujet de la « fondation parallèle », voir Burke-Roberston (1994).

⁴ Sur la question des *bénéficiaires qualifiés* («*qualified donees*»), voir (ARC, 2000 : 5).

⁵ Concernant les conditions entourant l'assignation potentielle du statut de « fondation publique » lors de l'enregistrement d'une fondation privée, voir (*ibid.*).

souhaitons mettre en lumière certains faits et certaines tendances ayant marqué l'histoire de ce régime et l'évolution des fondations au Canada.

D'abord, il faut insister sur le fait que le régime canadien de régulation des organisations de bienfaisance est à l'origine le produit d'une conséquence du manque de volonté des provinces d'administrer leur compétence en la matière (Aptowizer, 2009; Wyatt, 2009). Comme nous le verrons, depuis l'AANB, les provinces se sont généralement abstenues de prendre en charge cette fonction législative relevant pourtant de leur autorité, laissant du coup la porte ouverte au gouvernement fédéral, à travers le Ministère des Finances et l'ARC, dans l'établissement des obligations et des modalités d'enregistrement des organisations charitables sous la LIR. Le régime canadien doit par conséquent être qualifié de *régime intégré* -par opposition au système anglais *séparé*- en ce qu'il enchâsse la régulation des activités charitables à la politique fiscale, à l'instar de l'Australie et des États-Unis (Elson, 2010). Considérant le bijuralisme et le bilinguisme législatifs du fédéralisme canadien, il n'est pas surprenant que cette « anomalie » juridictionnelle et que ce système intégré aient causé plusieurs problèmes, notamment sur le plan de la définition légale et de l'interprétation jurisprudentielle de la charité, ou de la « bienfaisance » selon le vocable officiel francophone au Canada, particulièrement au Québec, une province régie par le droit civil ou par un droit « mixte » (Chan, 2007).

Dans une perspective plus large, il est par ailleurs important de constater que les premières déductions fiscales pour dons charitables furent instaurées au Canada sous l'impulsion d'une volonté du gouvernement fédéral de répondre à d'importants bouleversements socio-économiques, soit la Première Guerre mondiale et la Grande Dépression (Watson, 1985), par la création de fonds de secours en temps de guerre et d'assistance sociale⁶. Dans ce qui suit, nous verrons que c'est plus précisément avec l'amendement de 1930 au *Income War Tax Act* (IWTA) de 1917 que l'État fédéral définira les premiers fondements officiels sur lesquels les activités charitables opéreront en sol canadien. Instaurant les règles et les obligations régissant les déductions fiscales pour dons charitables, cet amendement désigna le Ministère des Finances comme régulateur du secteur et conduisit le régime de régulation dans un processus de *dépendance du sentier*, régime dont les modifications ultérieures furent le fruit des transformations fiscales contenues dans les politiques budgétaires subséquentes (Elson, 2010). Bref, si l'on observe un renforcement du régime canadien de régulation fiscale des organisations charitables, la définition juridique de la notion de *bienfaisance* prendra son origine uniforme dans la *common law* britannique, tout en se butant de plus en plus à la pluralité des sources interprétatives caractérisant la diversité juridique du Canada (Chan, 2007). En d'autres mots, cette uniformité définitionnelle constitue un enjeu pour l'ARC et le gouvernement fédéral

⁶ À notre sens, cela n'est pas le propre du cas canadien, plusieurs pays industrialisés ayant vu une croissance des activités charitables et philanthropiques dans le contexte d'accroissement des inégalités et/ou d'intensification des problèmes socio-sanitaires (voir notamment Charbonneau, 2012).

soucieux de conserver leur mainmise juridique et fiscale sur la régulation du champ de la charité organisée au Canada. À l'inverse, il s'agit d'un enjeu de lutte pour le tiers secteur, souhaitant un élargissement de la notion de « bienfaisance » au Canada. Voici donc cette périodisation en cinq temps, à travers laquelle nous souhaitons mettre l'emphase sur la position des provinces, particulièrement du Québec, face au régime canadien de régulation des organisations de bienfaisance et des fondations philanthropiques.

1. DE L'ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE À LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE (1867-1914) : L'HÉRITAGE COLONIAL ET LA POSITION DES PROVINCES DANS LE FÉDÉRALISME CANADIEN – CONTEXTE PRÉALABLE À LA CRÉATION DES FONDATIONS CANADIENNES

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, aucune fondation majeure n'a vu le jour au Canada. Pour mieux comprendre ce léger retard par rapport au contexte étatsunien – tenant en partie à l'industrialisation plus hâtive du pays de l'Oncle de Sam –, signalons qu'au moment de la promulgation de l'AANB en 1867, le Canada a hérité d'un système de droit de la charité inspiré du Royaume-Uni (Aptowitz, 2009 : 2). En ce sens, la notion juridique de "*charity*" – se traduisant au Canada par « bienfaisance » – fut importée de la *common law* britannique lors de la Confédération. Malgré la conception uniforme de la charité mise de l'avant par l'ARC, le bijuralisme et le bilinguisme législatif canadiens conduisent à signaler la pluralité interprétative de la notion, particulièrement dans une province de droit civil comme le Québec (Chan, 2007). Dans ce qui suit, nous verrons également qu'il existe une importante différence entre les régimes anglais et canadien de régulation des organisations charitables. Le cas anglais se caractérise par le renforcement, jusqu'à aujourd'hui, d'un *système séparé* ou *indépendant* dans l'articulation des politiques fiscales et de la régulation de la charité, alors que le Canada a pour sa part développé un *système intégré* combinant les politiques en matière d'activités charitables à l'impôt sur le revenu (Elson, 2010). Il existe en outre une similarité frappante entre les deux systèmes. Leurs régimes respectifs de régulation de la charité ont tous deux émergé dans le cadre de bouleversements socio-économiques majeurs ; la révolution industrielle en Angleterre et la Première Guerre mondiale puis la Grande dépression au Canada. Ainsi, jusqu'à la mise en place du IWTA en 1917, on assista au Canada à une phase de « négligence bénigne » lors de laquelle le gouvernement conçut son propre rôle en complémentarité avec celui des organisations charitables sans pour autant sentir la nécessité de les réguler, et où les lois sur la charité demeurèrent par conséquent plutôt stables (Watson, 1985 : 4). Intéressons-nous donc d'abord brièvement, afin de mieux différencier les deux régimes, au système anglais séparé ou indépendant. Nous nous pencherons par la suite sur le problème du bijuralisme et du bilinguisme législatif canadiens, pour terminer par une discussion de la négligence bénigne de l'État fédéral envers les organisations de bienfaisance jusqu'à la Première Guerre mondiale, époque où s'amorça la naissance des premières fondations majeures au Canada.

1.1 L'héritage colonial et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique : le système anglais séparé et la charité dans la *common law*

C'est dans le *Statute of Charitable Uses*, énoncé par Élisabeth I en 1601, que l'on retrouve la première définition juridique moderne de la charité, laquelle allait plus tard fonder l'interprétation jurisprudentielle dans le cadre de la *common law* canadienne. Le *Statute of Charitable Uses* constitue en fait la première intervention législative visant la régulation juridique de la charité, laquelle avait pris une ampleur inédite devant les fléaux socio-sanitaires de l'époque (Bishop et Green, 2008 : 23). Ses passages décisifs pour la définition jurisprudentielle et socio-historique de la charité dans la *common law* sont les suivants :

[the] relief of aged impotent and poore people, some for maintenance of sicke and maymed souldiers and marriners, schooles of learninge, free schooles and schollers in universities, some for repaire of bridges, portes, havens, causewaies, churches, seabanks and highwaies, some for education and pfermente of orphans, some for or towards reliefe stocke or maintenance for houses of correccion, some for mariages of poor maides, some for supportacon ayde and helpe of younge tradesmen, handicraftesmen, and prisoners or captives, and for aide or ease of any poore inhabitant concinge paymente of fifteenes, settinge out of souldiers and other taxes (cité dans Watson, 1985 : 3).

Devant les bouleversements socio-économiques et l'intensification de la croissance démographique dans le capitalisme industriel naissant en Angleterre, les problèmes sociaux se développaient plus rapidement que la capacité des fonds charitables à soulager la misère. Le Parlement anglais mit ainsi en place ce que certains considèrent comme le « premier système national d'assistance » providentielle basé sur l'impôt public à travers l'implantation des *Poor laws*⁷, la même année, par le régime d'Elizabeth I (Bishop et Green, 2008)⁸. À vrai dire, l'objectif premier du *Statute* de 1601 était de veiller à ce que les dons de charité soient réellement affectés à des activités respectant les intentions charitables et bienfaitantes de leurs promoteurs (Elson, 2010). Mais surtout, l'intervention législative de la Reine allait, bien malgré elle, créer les cadres d'origines de la mise sur pied ultérieure de la *Charity Commission* en 1853.

Après une série d'enquêtes sur le secteur charitable à travers des études sociales et les commissions Royales de 1818 à 1837, une commission dirigée par Lord Brougham proposa une liste de onze problèmes dans l'administration des organisations charitables en fiducie (*trusts*)⁹.

⁷ Une analyse non-libérale du capitalisme anglais et des *Poor laws* pointe à la mise en place, à cette époque, non pas d'un régime providentiel mais plutôt d'un système de *disciplinarisation* et de *contrôle* des classes pauvres, par exemple avec les *poorhouses* et les *workhouses* (voir Hobsbawm, 1962 ; Polanyi, 1944).

⁸ D'après Bishop et Green (2008 : 24), on assista à ce moment à la fin du premier âge d'or de la philanthropie, amorcé avec la Renaissance, non pas en raison de l'intervention étatique, mais d'abord et avant tout parce que les guerres religieuses et civiles qui dévastèrent l'Europe au XVII^{ème} siècle retardèrent le développement du capitalisme, et avec lui de la philanthropie.

⁹ Par exemple : "*the expense and difficulty in replacing trustees; the risk of making loans based on personal security; the difficulty and legal expense incurred in changing the charter of a trust; and charity mismanagement and conflicts of interests*" (Elson, 2010 : 85).

C'est donc dans le contexte de pauvreté grandissante et de désordre social causés par la Révolution industrielle, de même que de l'instauration des *Poor Laws* de 1834 –alors que les recommandations de ses rapports furent reprises de la Commission Royale de 1849– que cette commission devint involontairement et implicitement un acteur réformiste dans l'élaboration du *Charitable Trust Act* de 1853 (*ibid.* : 85). Le *Charitable Trust Act* réclama la création d'une commission permanente ayant des pouvoirs de régulation des organisations charitables, autorisée à enquêter et à intervenir aux niveaux de leurs pratiques de gestion interne, foncières et de transferts patrimoniaux¹⁰. Au fil des différents amendements à cette loi (1855, 1860 et 1869), le rôle et les pouvoirs de la *Charity Commission* furent maintenus et même renforcés, obtenant notamment l'autorité d'accorder des certificats d'incorporation avec le *Charitable Trustees Incorporation Act* de 1872. En somme, depuis 1835, la structure de cette commission demeura intacte malgré les lois sur la charité de 1960, 1992, 1993 et 2006. Et elle continue toujours, en tant qu'instance gouvernementale hors de portée de l'autorité ministérielle, de se présenter annuellement devant le Parlement. Également indépendante face au secteur dont elle assure la régulation, la *Charity Commission* témoigne en somme de la séparation fondamentale de la politique fiscale et de la réglementation des activités charitables au Royaume-Uni (*ibid.* : 87).

Étonnamment, au moment de la fondation de la Confédération canadienne, la loi constitutionnelle de 1867 n'inclut pas de crédits ni de déductions d'impôts pour dons charitables puisqu'elle ne contenait à l'origine aucune disposition concernant l'imposition du revenu (Aptowitz, 2009 : 3). En conséquence, le rôle de protection de la propriété charitable traditionnellement dévolu à la Couronne britannique fut attribué aux procureurs généraux des provinces nouvellement confédérées. La responsabilité de déterminer si une organisation ou une activité donnée relevait bel et bien de la charité fut donc reléguée aux provinces qui devinrent, par défaut, les instances de régulation du tiers secteur. Du reste, la loi constitutionnelle de 1867 établit que le pouvoir de lever des impôts constitue une compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provincial. Considérant ce partage, la répartition du pouvoir de prélever des impôts entre les deux paliers gouvernementaux ne pose aucun problème légal. Or, comme il n'en est pas ainsi du pouvoir de régulation du secteur caritatif, l'intervention toujours en vigueur de l'État fédéral, particulièrement depuis 1930 et surtout 1948, pose un problème constitutionnel et donc, dirons certains, devrait être fondamentalement revue (*ibid.*).

Tant en Angleterre qu'au Canada, le point de départ de la *common law* dans l'interprétation jurisprudentielle de la notion de charité est la décision rendue dans le cas *Pemsel* en 1891, elle-même largement inspirée du *Statute of Charitable Uses* de 1601 (Chan, 2007 ; Elson, 2010 ; Watson, 1985). Alors membre de la Chambre des Lords, Lord McNaghten proposa un jugement

¹⁰ *A fortiori*, comme l'indique Elson : «Judges could make decisions in chambers on certain charities, including authorizing trustees to remove unfit or incompetent officers; [...]» (*ibid.* : 85-6).

soutenant une interprétation des « finalités charitables » que devaient opérer une organisation pour avoir droit à la reconnaissance juridique et donc à la possibilité d'accéder aux avantages fiscaux qui en découlent. Ces finalités de bienfaisance des fiducies charitables se résument généralement aux quatre aspects suivants : 1) l'assistance à la pauvreté, 2) l'intervention en éducation, 3) le soutien à la religion ainsi que 4) d'autres activités bénéficiant à une partie significative de la communauté (Parks, 2003 : 14)¹¹. Cette source juridique fonde la stabilité de l'interprétation jurisprudentielle de la notion de « bienfaisance » dans la *common law* et sera reprise au moment de l'amendement de 1930 au IWTA – proposant les premières déductions pour dons charitables à l'imposition sur le revenu des personnes, que Watson (*ibid.* : 3) considère comme l'origine du système canadien de déductions fiscales pour les dons aux organismes charitables.

Or, il semble possible de contester une conception uniforme de la notion juridique de charité au Canada. D'après Chan (2007 : 481), il existerait au minimum quatre sources juridiques de l'interprétation de la notion de "*charity*" ou de « bienfaisance » au Canada. En effet, malgré sa reconnaissance généralisée, l'approche interprétative, uniforme depuis le cas *Pemsel* de 1891, s'inscrit en tension avec les principes fondamentaux de la division constitutionnelle des pouvoirs et compétences, des politiques fédérales sur le bijuridisme et le bilinguisme législatifs, et des lois sur l'imposition sous l'*Interpretation Act* fédéral de 1985 (*ibid.* : 498). Dans ce cadre, il est crucial de noter que la jurisprudence des cours fédérales et la renonciation des provinces envers leur responsabilité en matière d'administration des activités charitables ne possèdent aucun fondement constitutionnel au Canada. Au moment de l'AANB en 1867, bien que la compétence juridictionnelle touchant au secteur charitable fut partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux, l'autorité législative prédominante sur la charité et les fiducies et legs charitables fut dévolue aux provinces (*ibid.* : 499)¹². Ainsi, comme les provinces n'affirmeront pas leur autorité législative sur le secteur caritatif, c'est le gouvernement fédéral qui occupera l'espace juridique laissé ainsi vacant pour administrer les activités et organisations charitables, *implicitement* avec le IWTA de 1917 et son amendement de 1930, puis *officiellement* avec la LIR en 1948, c'est-à-dire avec la mise en place du régime canadien d'impôt sur le revenu.

¹¹ "*Charity*' in its legal sense comprises four principal divisions: trusts for the relief of poverty; trusts for the advancement of education; trusts for the advancement of religion; and trusts for other purposes beneficial to the community, not falling under any of the preceding heads" (cité in Watson, 1985 : 3). Notons que la quatrième finalité charitable est évidemment la plus ouverte à l'interprétation des juges. Au sujet des neuf éléments de « finalité charitable » dans le préambule du *Statute of Elizabeth* ayant servi de base au jugement *Pemsel* en 1891, voir Parks, 2003 : 13.

¹² Deux dispositions constitutionnelles distinctives signalaient cette délégation de pouvoir aux provinces : "*The first of these provisions, section 92(7) of the Constitution Act, specifically grants the provinces jurisdiction over the 'establishment, maintenance and management of charities... in and for the provinces.'* The second, section 92(13), gives the provinces exclusive authority over 'property and civil rights in the province,' a phrase that has always been construed in its broadest sense" (Chan, 2007 : 499).

1.2 Les problèmes du bijuridisme et du bilinguisme législatifs canadiens : une interprétation plurielle de la notion de bienfaisance au Québec contre la vision uniforme de l'ARC

Dans la littérature, on reconnaît en règle générale que l'un des plus grands problèmes du régime canadien de régulation des organismes de bienfaisance émane de la conquête du Bas Canada puis, plus directement, de l'institutionnalisation des dispositions sur les organismes de bienfaisance dans l'AABN. Comme nous venons de l'indiquer, les provinces n'affirmeront pas leur pouvoir de régulation du secteur caritatif, tel qu'établi en 1867, lequel pouvoir sera par conséquent investi par l'État fédéral. Et comme l'explique Chan (*ibid.* : 509) : "*While the common-law concept of charity often seems to have acquired a quality of universality in Canada through the consistency of its application, it is in fact a highly particular notion whose meaning is far from self evident*". Conformément à la logique évolutive et contextualiste propre à la *common law*, les cours canadiennes ont effectivement reconnu à plusieurs reprises qu'il n'existe pas de définition totalisante et définitive de la charité ou de la « bienfaisance ». Contre la vision de l'ARC et l'interprétation dominante en *common-law*, il existerait plutôt une notion juridique plurielle de charité au Canada (*ibid.*).

Pour ces raisons, il nous apparaît nécessaire de présenter ici une légère digression en discutant des grandes lignes de la position des provinces dans le régime canadien de régulation des organisations charitables en prenant le cas qui nous touche le plus directement, celui du Québec. Avec Chan, voyons d'abord les quatre sources historiques influençant le droit de la charité au Canada : en plus de (a) la *common law* sur les fiducies de bienfaisance, on retrouve : (b) les différentes législations provinciales visant à administrer les organisations charitables ; (c) les règles d'Ancien régime du droit civil concernant les *legs pieux* ; et même (d) le droit romain canonique des fondations et des dons¹³. Nous verrons donc que le code civil du Québec pourrait potentiellement permettre une définition élargie de la notion de « bienfaisance » par rapport à la jurisprudence traditionnellement admise en *common law* canadienne¹⁴.

Pour étayer l'idée d'une signification plurielle de la notion de charité au Canada, Chan en relève les différentes sources dans l'histoire du droit précédant l'AANB et la naissance de la *Province of Quebec*. Une spécificité juridique du contexte québécois consiste en ce que la *common law* des fiducies de bienfaisance, une source de droit privé (certes d'intérêt public), ne s'y applique pas.

¹³ Comme l'indique Chan (2007 : 553) : "*Between the Statute of Elizabeth, the Roman foundations, the canonical rules on legs pieux, and the various statutes of the provincial legislatures, it is clear that there are multiple sources of legal meaning in Canada for the term 'charitable' ('de bienfaisance'). These sources offer a valuable picture of the purposes and activities that have been considered 'of special benefit to society' in different communities and at different times*".

¹⁴ Pour une présentation exhaustive basée sur une recherche en histoire du droit, voir Chan (2007). Dans ce qui suit, nous ne ferons que donner un aperçu des éléments analysés par Chan nous apparaissant les pertinents pour soutenir notre propos.

L'analyse de la législation civile ou mixte du Québec nécessite donc un retour sur l'histoire de la signification de la charité dans le droit civil, c'est-à-dire sur les règles coutumières concernant les « legs pieux » (voir *ibid.* : 515). En effet, la notion de « bienfaisance » du Code civil du Québec provient de la notion de « but d'intérêt général » du Code civil du Bas Canada (CCBC)¹⁵, reprenant elle-même le droit coutumier des *legs pieux* de la France d'Ancien régime. Chan explique :

As the [...] picture of the juridical treatment of legs pieux makes clear, the question of what privileges attached to pious gifts was of considerable interest to the doctrinal commentators of the ancien droit. However, in marked contrast to the common law's focus on the definition of charity, the question of what purposes or works should be considered sufficiently 'pious' or 'charitable' to benefit from these privileges does not appear to have been of great concern. Discussion of the purposes that were considered to fall within the canonical rule or exception is rare among the major doctrinal writers of the ancien régime (ibid. : 523; nous soulignons).

Malgré de rares réflexions sur la notion de fins charitables dans l'Ancien régime, les règles concernant les *legs pieux* dans le droit coutumier français de l'époque renvoient directement à la naissance du Christianisme à Rome et donc à une forme de dons envers Dieu. En ce sens, Chan (*ibid.* : 524) soutient qu'il est possible de douter que les dons versés pour supporter les arts, les loisirs, les infrastructures sanitaires ou encore l'éducation, autrement dit pour des motifs purement « philanthropiques », aient été considérés comme « legs pieux » en Nouvelle-France. Cependant, en parallèle à ces idées chrétiennes de « fins pieuses » et de « bonnes œuvres » – d'où l'expression « de bienfaisance » – il est impératif d'ajouter que certains universitaires et juristes de la France prérévolutionnaire s'intéressèrent au concept de *fondation* en tant que catégorie de personnalité juridique distincte de la corporation, composée d'actifs dévolus à une ou des finalités précises déterminées par un fondateur (*ibid.* : 528). Si l'histoire du droit civil de la fondation charitable est complexe – couramment dominée par des débats sur l'émergence du concept continental de la fondation comme personne juridique – l'expression « fonder » au sens de « associer les buts de l'organisation à la recherche de l'intérêt général » remonte à une époque antérieure à la naissance du Christianisme, soit à la Grèce et à la Rome antiques¹⁶. Ainsi, il est clair aux yeux de Chan que les différents phénomènes correspondant à la fondation moderne, tels les legs pieux, furent reconnus dans le droit civil français d'Ancien régime, s'inspirant lui-même du droit canonique romain (*ibid.* : 526). L'héritage du droit coutumier d'Ancien régime transmis au CCBC, puis au Code civil du Québec depuis 1994, autoriserait le recours à une notion de « fins de bienfaisance » potentiellement plus large que l'interprétation jurisprudentielle de la *common law*.

En somme, pour Chan, il est permis de croire que les sources canoniques du droit romain touchant aux legs à finalités, pieuses, charitables ou bienfaisantes furent constitutives de la

¹⁵ Pour une comparaison de l'article 869 du CCBC et de l'article 1270 du Code Civil du Québec – soit entre les notions de « but d'intérêt général » et de « fins de bienfaisance » –, voir *ibid.* (518 et sq).

¹⁶ À ce sujet, voir par exemple Chan (2007), Charbonneau (2012) et Veynes (1976).

tradition juridique française héritée en Nouvelle-France dès 1663 (*ibid.* : 528). Il est donc nécessaire de considérer l'ensemble des sources de droit des legs à finalités pieuses, charitables ou bienfaitantes en vigueur lors de la codification du CCBC afin de rendre compte de la portée réelle des notions juridiques de « charité » ou de « bienfaisance » au Québec, et ce jusqu'à nos jours. À vrai dire, comme le droit romain reconnaissait une multitude de lois et de coutumes gouvernant les legs à finalités, pieuses, charitables ou bienfaitantes, et comme il n'existe pas de notion exhaustive et précise de « bienfaisance » dans le droit civil du Québec, « la réception de l'ancien droit français a permis qu'une grande variété de sources de droit coutumier fassent partie du droit québécois » (*ibid.* : 482; traduction libre), au-delà de l'interprétation dominante de la *common law*. Et comme les provinces n'ont pas pris en charge leur pleine autorité en matière de régulation des organisations de bienfaisance, elles n'ont également pas voulu éclaircir le problème de la définition légale de la charité, tant dans le droit civil qu'en *common law*¹⁷. Chan prédit que plus les provinces intensifieront leur administration des activités charitables, plus les différentes sources de significations des « fins de bienfaisance » (*charitable purposes*) seront reconnues et intégrées dans la législation, tant provinciale que fédérale (*ibid.* : 533)¹⁸.

1.3 À la veille de la Première Guerre mondiale : la « négligence bénigne » de l'État fédéral

Quelques facteurs auront préparé le terrain au *Income War Tax Act* (IWTA) de 1917, acte juridique formant l'embryon du régime canadien de régulation de la charité. Au tournant du XX^{ème} siècle, plusieurs mouvements de réformes virent le jour au Canada en réaction au contrôle moral et à l'exploitation extensive des travailleurs, et certaines alliances pour le moins surprenantes entre droite, gauche, groupes religieux et organisations de travailleurs furent créées. Dans ce contexte, alors que les organismes de charité proliféraient, le tiers secteur demeurait principalement soutenu par les citoyens ainsi que par certaines institutions religieuses. Les gouvernants de l'époque épousaient une vision étroite des services sociaux comme moyens de contrôle de l'agitation sociale, et non en tant qu'instruments garantissant la défense de besoins et de droits sociaux. Conformément à l'éthique libérale de la responsabilité

¹⁷ Toutefois, explique Chan (2007: 502) : "it appears that the revisions to the French versions of the [Income Tax Act] may have had an unforeseen result, for there are now two equally authoritative versions of the registered charity provisions, both of which reflect a concept recognized by the civil law of Quebec, but only one of which is consistent with the common law of charitable purpose trusts".

¹⁸ Sur l'exemple de l'arrêt *Amateur Youth Soccer Association v. Revenue Agency of Canada*, au sujet du refus d'une demande d'enregistrement comme organisations charitables de la part d'associations sportives, voir *ibid.* (531 et sq). Notons avec Chan qu'il s'agit cependant là d'une rare exception dans le droit canadien de la charité, lequel offre peu de décisions en cour mobilisant des conceptions alternatives de la charité contre celle du cas *Pemsel* de 1891. Le sport est un secteur d'activité très problématique pour les juges canadiens, et *a fortiori* pour l'ARC, principalement en raison des énormes implications fiscales d'une potentielle intégration du sport à l'interprétation des fins de bienfaisance.

individuelle, l'assistance et la protection sociales ne devaient s'opérer qu'en regard de nécessités politico-économiques (Elson, 2010 : 76). Cette prolifération des organismes de charité contribua néanmoins tant à l'amélioration du statut social des donateurs qu'à la servitude morale des bénéficiaires, en plus de participer à la création d'organes locaux du gouvernement central, comme le *Social Service Commission* de Toronto en 1912, lequel deviendra plus tard le *United Way of Greater Toronto* en 1956.

En somme, aucune grande fondation n'a vu le jour au Canada avant la Première Guerre mondiale. Nous observons par conséquent un léger retard par rapport à la situation étatsunienne où les premières grandes fondations philanthropiques virent le jour en 1905 (Carnegie), 1907 (Sage) et 1913 (Rockefeller). Les premières fondations canadiennes seront pour leur part créées dans le contexte historique de la Première Guerre mondiale, avec l'appui juridique indirect du gouvernement fédéral. Enfin, et surtout, nous retenons que l'influence de l'héritage britannique sur le régime canadien de régulation de la charité sera davantage « jurisprudentielle » et interprétative que proprement systémique ou structurelle : l'Angleterre a adopté un système indépendant de régulation fiscale des activités de charité alors que le Canada opta plutôt pour l'intégration de l'impôt sur le revenu et des politiques en matière d'activités charitables (Elson, 2010). Bref, jusqu'à la mise en place du IWTA de 1917, on assista au Canada à une phase de « négligence bénigne » lors de laquelle le gouvernement conçut son propre rôle en complémentarité avec celui des organisations charitables sans pour autant sentir la nécessité de les réguler, et où les lois sur la charité demeurèrent par conséquent plutôt stables (Watson, 1985 : 4). La Première Guerre mondiale aurait-elle poussé l'État fédéral à stimuler la création de fondations pour l'assister dans sa mission providentialiste peu développée au Canada jusqu'à l'entre-deux-guerres ?

2. PREMIÈRE GUERRE MONDIALE ET PREMIÈRES FONDATIONS MAJEURES AU CANADA (1914-1928) : LE *INCOME WAR TAX ACT* DE 1917

Bien que des fondations étatsuniennes aient procédé à des interventions philanthropiques en sol canadien et québécois avant les années 1930¹⁹, il faudra attendre la fin de la Première Guerre mondiale pour voir la création d'une première fondation majeure au Canada : la *Massey Foundation*.

2.1 Le *Income War Tax Act* de 1917 : une première loi sur l'impôt du revenu... en temps de guerre

Avant la Première Guerre mondiale et l'implantation du IWTA de 1917, aucune disposition systématisée concernant les déductions fiscales pour les activités charitables ne fut instaurée au Canada (Elson, 2010 : 87). Ainsi, le IWTA constitue la première loi canadienne sur l'imposition du revenu, mais ne contiendra aucune définition de la charité, laquelle fut volontairement laissée à la définition jurisprudentielle établie en *common law* depuis le cas *Pemsel* de 1891 (Aptowitzer, 2009). À vrai dire, le IWTA de 1917 institua des déductions fiscales illimitées pour tous dons au *Canadian Patriotic Fund* (CPF) ainsi qu'au fonds de la Croix Rouge canadienne (CRC). Avec l'incorporation du CPF de 1914 à 1937, visant à contribuer à l'effort de guerre au Canada et également outre-mer, le gouvernement tentait d'assurer un appui solide aux organisations charitables sans pour autant s'ingérer directement dans leur financement et leur administration (Watson, 1985 : 5). L'État fédéral canadien mit ainsi en place une série de fonds qui allaient être gérés par un réseau étendu d'organisations privées (*ibid.*).

Plus tard en 1917, le *War Charities Act* (WCA) vint corriger certaines lacunes du IWTA sur le plan de la régulation et de l'autorisation des organisations de charité afin de contrer l'opportunisme malveillant de certains entrepreneurs envers le système de gouvernance de la générosité patriotique. En 1920, le gouvernement unioniste vint abroger la portion du IWTA de 1917 autorisant les déductions illimitées pour les dons au CPF et à la CRC. On révoqua enfin le WCA en 1927, dix après son adoption, les demandes et l'opération d'autorisation étant devenues un fardeau pour les organisations charitables. En supprimant les incitatifs fiscaux pour les dons de charité à la fin de la Première Guerre mondiale, le gouvernement conserva tout de même des exemptions d'imposition concernant les revenus des institutions religieuses, charitables, agricoles et éducatives, de même que des chambres de commerce. Si, à partir de 1921, aucune

¹⁹ À ce sujet, et plus particulièrement concernant les relations entre la Fondation Rockefeller et l'Université McGill, voir entre autre Fedunski (2005) et Mauduit (2011 : 48 et 52).

déduction fiscale spécifique ne leur était allouée, les organisations devaient tout de même archiver les états de leurs opérations sur une base annuelle (*ibid.* : 7).

2.2 1918 et 1921 : de la première fondation familiale à la première fondation communautaire

C'est dans ce contexte que fut créée la première fiducie familiale canadienne, c'est-à-dire la première fondation philanthropique privée, la *Massey Foundation* (McGregor et Wardrop, 2010). La fortune de la famille tire son origine de la *Massey Manufacturing Co.* (1847 ; Newcastle, Ont.) œuvrant dans la fabrication et la vente d'outils et d'équipements agricoles. Suite à la mort de Hart Massey en 1896, lequel avait déjà fait construire à la mémoire de son père Charles le *Massey Music Hall* de Toronto en 1894, les membres de la famille décidèrent de créer une fondation dont ils seraient les fiduciaires (*ibid.*). Incorporée en 1918, la famille intervint principalement dans le domaine des arts, avec le financement de la *Hart House* (dès 1911) et du *Hart House Theatre* (1919-1946), ainsi que la création du quatuor à cordes *Hart House*. En 1962, la fondation érigea le *Massey College*, de même qu'un fonds lui étant rattaché, affilié à l'Université de Toronto. Il semble donc que la première fondation philanthropique canadienne concentra ses efforts davantage dans les secteurs de la haute culture et de l'éducation supérieure, et non à la participation à l'effort de guerre ou à l'assistance sociale durant la Grande Dépression. D'autre part, la première fondation communautaire canadienne, la *Winnipeg Foundation*, fut fondée en 1921 (SACF, 2010). Sa dotation initiale de 100 000 \$CND fut apportée par William Forbes Alloway, un riche banquier de Winnipeg désirant redonner à sa communauté (*The Winnipeg Foundation*, 2010). Dès 1922, les premières subventions de la fondation furent allouées à la *Margaret Scott Nursing Home*, au *Knowles Home for Boys*, à la *Children's Hospital and the Children Aid Society*, ainsi qu'à la *Victorian Order of Nurses*. Suite à la mort de M. Alloway et de sa femme Elizabeth, la totalité du patrimoine du banquier winnipeguien (2 millions \$CND) fut offerte à la fondation (*ibid.*). Durant la Seconde Guerre mondiale, l'ensemble du capital à investir de la fondation sera placé dans le *Victory War Loans* en 1941 et, en 1944, les surplus annuels des cinq années suivantes seront alloués à la *Community Emergency Reserve* de Winnipeg²⁰.

2.3 Les premières fondations canadiennes : résultat d'une volonté du fédéral d'atteindre ses objectifs ?

Jusqu'à la fin de la décennie 1920, plusieurs organisations de financement instaurées avec l'aide du gouvernement fédéral et similaires au CPF et à la CRC seront créées dans les principales

²⁰ Se référer au site Internet de la *Winnipeg Foundation* pour un historique complet (<http://www.wpgfdn.org/index.php>).

régions canadiennes. Parallèlement à l'émergence des premières fondations, l'esprit politique dominant se positionna pour le développement d'une charité organisée et privée aidant à alléger le budget du gouvernement à travers l'usage de ressources philanthropiques (et non fiscales), en plus de participer à contrer le chômage au moyen d'une forme d'assistance sociale respectant l'éthique libérale de la responsabilité individuelle (Elson, 2010 : 78). Par exemple, dès 1929, le gouvernement libéral se buta à l'opposition du *Labour Party* et à la nécessité qu'il invoquait de passer outre les compétences provinciales en matière d'assistance sociale établies dans l'AANB et d'intervenir pour contrer le chômage de masse. Pour résumer cette première période de l'histoire des fondations canadiennes (1914-1928), signalons que l'intention d'instaurer des déductions fiscales pour les dons charitables personnels résulta de la volonté de l'État fédéral d'atteindre ses propres objectifs dans l'allocation des fonds non-gouvernementaux, soit le recrutement et le secours durant la Première Guerre mondiale et, plus tard, l'assistance sociale dans le contexte de la Grande Dépression (Watson, 1985 : 13).

3. DE LA GRANDE DÉPRESSION À LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE (1929-1939) : L'AMENDEMENT DE 1930 AU *INCOME WAR TAX ACT*

La seconde période de l'histoire des fondations au Canada s'étend de 1929 à 1939, c'est-à-dire de la Grande Dépression au début de la Seconde Guerre mondiale. L'événement décisif de cette période dans l'évolution du régime de régulation des organisations charitables fut certes l'amendement de 1930 au IWTA de 1917. Cet amendement constitue une étape déterminante dans le développement de la fiscalité sur le revenu au Canada en ce qu'il conduisit le régime de régulation dans un processus de « dépendance du sentier » (*path-dependency*) limitant au départ les déductions fiscales pour dons aux activités charitables à 10 % du revenu personnel (Elson, 2010). Comme l'indique Elson : "*This measure was applied annually to subsequent individual and then corporate tax returns, and has been in place, with small variations, to the present day*" (*ibid.* : 87). En effet, malgré certaines augmentations du niveau autorisé de déductions, aucune tentative de suppression ou même de réduction de ces mesures fiscales ne fut proposée. *A fortiori*, c'est dans ce contexte qu'a vu le jour ce qui constitue actuellement la deuxième plus grande fondation canadienne derrière la Fondation Lucie et André Chagnon, la Fondation de la famille J. W. McConnell (FFMC) (Pearson, 2003)²¹. Mais avant de traiter de la FFMC, penchons-nous plus longuement sur les circonstances entourant l'introduction de l'amendement de 1930. Nous serons ainsi amenés à discuter du processus ayant conduit à l'élaboration de l'amendement, et à mettre en relief les différents acteurs impliqués, l'influence (relative) britannique sur le régime canadien de régulation, ainsi que l'orientation de ce dernier vers le modèle étatsunien.

3.1 L'amendement de 1930 au *Income War Tax Act* : mise en place officielle du système canadien de déductions fiscales pour les dons aux organismes charitables

Comme nous l'avons brièvement indiqué, c'est dans le contexte de grave dépression économique, de chômage croissant et d'immigration intense que sera présenté l'amendement de 1930 au IWTA, proposant des déductions à l'imposition des revenus des personnes pour dons charitables. Introduit par le gouvernement libéral minoritaire de W. L. MacKenzie King²² à la veille d'élections, cet amendement est d'autant plus significatif qu'il rompt avec la réticence traditionnelle du gouvernement fédéral à s'immiscer (par législation ou financement) dans les champs de compétences de juridiction provinciale (Elson, 2010 : 78). En 1929, le gouvernement

²¹ Nous nous limiterons ici à une revue des premières années d'existence de la FFJWMC.

²² Sur la défense de l'anti-syndicalisme de Rockefeller par MacKenzie King au moment de la « crise » du Massacre de Ludlow, voir Fischer (1983 : 209, et note 16) ainsi que Slaughter et Silva (1980 : 66-75).

fédéral en vint à la conclusion, sans grands débats, de la nécessité d'apporter de l'aide aux provinces et municipalités dans l'assistance aux chômeurs. L'amendement de 1930 visait ainsi à soutenir les églises, universités, collèges, écoles et hôpitaux en offrant des déductions fiscales allant jusqu'à 10 % du revenu net pour des dons charitables à leur égard. Charles A. Dunning, le ministre des finances de l'époque, proposa d'ajouter une exemption illimitée pour les entreprises coopératives et les associations communautaires et citoyennes. L'introduction de l'amendement de 1930 constitue en fait la mise en place de la première déduction fiscale universelle sur les dons de charité au Canada (*ibid.* : 82). Le statut légal de la charité de même que le plafond de 10 % du revenu déductible en dons furent alors définis et décrétés. Au même moment, le Ministère du revenu fut créé en tant qu'instance régulatrice du champ de la fiscalité et d'administration de la loi en question (*ibid.*).

Lors des débats ultérieurs au Parlement, le bien-fondé des déductions, reconnu par une grande majorité de représentants, ne posera aucun problème, contrairement à la question du type d'organisations caritatives autorisées à bénéficier de la nouvelle mesure fiscale. Alors que des journaux comme le *Toronto Star* (voir *ibid.* : 79) se réjouissaient d'une telle politique d'inspiration états-unienne et bénéficiant aux hôpitaux, universités, écoles et collèges, le mécontentement immédiat provint principalement des fonds communautaires, des organisations caritatives fédérées, ainsi que des autres organismes séculiers. Certains fonds charitables communautaires établis dans les années 1920, tels que le *Federated Charities of Montreal* et la *Winnipeg Foundation* –des fiducies à visées caritatives–, n'avaient effectivement pas été pris en compte dans l'élaboration de l'amendement (Watson, 1985 : 8). Un résultat fâcheux de la loi fédérale risquait ainsi d'être la réorientation des fonds des caisses communautaires (*community chests*) et autres organismes de ce type vers les institutions reconnues par l'amendement. Au court de la même année, le gouvernement céda aux critiques et substitua la liste restrictive d'institutions caritatives incluses dans la version initiale de la loi pour l'expression inclusive « organisation charitable », basée sur l'interprétation de Lords McNaghten du cas *Pemsel* de 1891 en *common law* (*ibid.* : 8).

Peu après la proposition de l'amendement en 1930, une nouvelle motion d'amendement, pilotée par un membre parlementaire du *Labour Party*, J. S. Woodsworth, vint orienter les débats en chambre sur la question de l'extension des déductions aux fonds communautaires et aux autres organismes fédérés (Elson, 2010 : 80). Woodsworth visait à éviter d'exercer une pression additionnelle sur les organisations charitables et par le fait même à encourager les dons au secteur caritatif dans son ensemble. Quoique reconnaissant le bien fondé de la proposition, le ministre Dunning hésita à l'appuyer sous réserve du manque d'expérience du gouvernement dans la connaissance des conséquences d'une telle mesure. Cette prudence, ou plutôt cette réticence du gouvernement se buta aux revendications grandissantes des organisations fédérées

de charité, des musées et autres organismes séculiers, lesquels se référaient régulièrement aux mesures en vigueur aux États-Unis pour fonder leur position (*ibid.*). Le ministre du revenu national de l'époque, W. D. Euler, de même que le ministre Dunning, changèrent graduellement leur fusil d'épaule, reconnaissant en outre le potentiel de complications administratives qu'impliquait l'amendement. Peu après l'introduction de l'amendement, Euler annonça que le gouvernement décidait d'étendre l'éligibilité à la mesure fiscale en signalant que la mention explicite de types spécifiques d'organisations charitables ouvrirait la porte à de plus amples mécontentements. En référence directe au jugement de 1891 dans le cas *Pemsel* en Angleterre, il recommanda l'usage de l'expression « organisations charitables » recouvrant toute forme de « bienveillance » respectant les quatre finalités charitables alors définies. Tel qu'indiqué plus tôt, cela constitue l'interprétation juridique des « fins de bienfaisance » toujours en vigueur au Canada (Elson, 2010 ; Watson, 1985).

3.2 L'année 1937 : l'instauration de la Fondation de la famille J. W. McConnell

C'est durant cette seconde période de l'histoire des fondations canadiennes, plus précisément en 1937, que l'on assista à la création de la seconde fondation familiale de l'histoire canadienne, la FFMC. D'abord employé par la *Standard Chemical Company* de 1899 à 1907, son fondateur, John Wilson McConnell (1877-1963), fera fortune grâce à l'acquisition d'intérêts dans la *St. Lawrence Sugar Refineries*, la *Canadian Light and Power Company* et la *Montreal Street Railway*, en plus de siéger au conseil d'administration de plusieurs entreprises et d'être à la fois éditeur et propriétaire du journal *Montreal Star* (FFMC, 2010). Avant la création de sa fondation, M. McConnell opérait déjà des activités philanthropiques envers l'Université McGill et ses hôpitaux, tel l'Institut neurologique de Montréal, et également pour les YMCA, l'Armée du Salut, la *Mission Old Brewery*, les Infirmières de l'Ordre de Victoria, ainsi que plusieurs autres organismes et églises de la région montréalaise. Il participa ainsi indirectement à l'effort de guerre durant la Première Guerre mondiale. Plus tard, la FFMC finança la construction de la Place des Arts de même que la création des YMCA de Pointe-Saint-Charles et d'Hochelaga-Maisonneuve (*ibid.*). La FFMC fut active tant dans le domaine des arts et des études supérieures que dans l'assistance en temps de guerre et dans les services sociaux.

3.3 Conclusion sur l'amendement de 1930 au *Income War Tax Act* : un contexte de crise socioéconomique et d'effervescence politique

Si le IWTA de 1917 constitue en quelque sorte la première loi canadienne sur l'impôt du revenu – reléguant volontairement la définition de la charité à la *common law* –, l'amendement de 1930 au IWTA constitue d'abord et avant tout la mise en place officielle du système canadien de déductions fiscales pour les dons aux organisations de bienfaisance (Watson, 1985). Bien qu'aucune définition de ce en quoi consiste la charité ne fut intégrée aux dispositions concernant l'impôt sur le revenu, l'amendement de 1930 mobilisa l'interprétation en quatre temps fondée sur le cas *Pemsel* de 1891 (*ibid.* : 4). Avec cet amendement, l'État fédéral définira effectivement les premiers fondements officiels sur lesquels les activités charitables opéreront en sol canadien. Instaurant les règles et les obligations régissant les déductions fiscales pour dons charitables, cet amendement désigna le Ministère des finances comme régulateur du secteur en question et conduisit le régime de régulation dans un processus de dépendance du sentier, régime dont les modifications ultérieures furent strictement le fruit des transformations fiscales contenues dans les différentes politiques budgétaires (Elson, 2010).

En somme, l'amendement de 1930 au IWTA permettait au gouvernement fédéral de se soustraire à une implication directe dans l'allocation de l'assistance sociale par la création de mesures incitant la population à donner aux différentes organisations caritatives privées (Watson, 1985). Dans le contexte de la montée du socialisme, la décision du gouvernement MacKenzie King fut notamment motivée par la crainte d'un mouvement ouvrier s'organisant progressivement et réclamant l'assistance des municipalités, elles-mêmes en importantes difficultés financières²³. Autrement dit, le gouvernement fédéral intervint face à la menace que représentait l'influence du communisme et d'une approche davantage militante au sein des organisations de travailleurs (*ibid.* : 8). Il est, dans ce cadre, significatif de noter que la seule critique radicale du régime canadien d'impôt sur le revenu et de déductions fiscales pour dons charitables provint, dans la décennie 1930, des syndicats. Ces derniers réclamaient, entre autres choses, l'exemption fiscale des contributions syndicales et des autres frais organisationnels liés aux activités des syndicats, revendications face auxquelles le gouvernement demeura ferme en réitérant son intention d'assurer l'administration stricte de la nouvelle loi. Signalons que le seul changement à

²³ Il est également possible de relever une motivation plus pragmatique du gouvernement fédéral en qui a trait au contrôle de la création des organisations de bienfaisance et des finalités de leurs opérations. Avant l'amendement de 1930 : "*Taken together with the ability to create new charities at will, the tax deduction system at the time stood open to abuse by taxpayers' claims for donations to causes whose charitable nature (or existence) was doubtful*" (Aptowitz, 2009 : 3).

l'amendement de 1930 survint en 1934 et concerna l'introduction de taxes sur les transferts de patrimoine (*gift tax*) auxquelles les dons charitables furent soustraits (*ibid.*)²⁴.

Suite à l'amendement de 1930, la conjoncture économique et le chômage de masse qui en résulta occasionnèrent une expansion du nombre d'organismes locaux et de divisions régionales des organisations nationales éligibles aux dons déductibles d'impôts. L'idée sous-tendant une telle mesure fiscale se résumait à encourager les plus riches à financer le secours en temps de guerre et plus immédiatement l'assistance sociale en période de crise (Elson, 2010 : 83). Traditionnellement, les organismes de charité trouvaient une portion significative de leur financement auprès des municipalités. Durant la décennie 1930, les coffres de ces dernières durent composer avec d'énormes baisses de rentrées fiscales et des défauts de paiement en taxes et impôts fonciers, leurs sources principales de revenus. Les gouvernements provinciaux n'eurent d'autres choix que de se charger de la responsabilité des dettes ainsi contractées. Or, les budgets des provinces étaient eux aussi dans un état lamentable, ce qui poussa celles-ci à se tourner vers le gouvernement fédéral. En 1935, le gouvernement de R. B. Bennett, homme d'affaire millionnaire aux tendances conservatrices, tenta de mettre en place l'*Employment and Social Insurance Act*, se butant toutefois à la Cour Suprême qui jugea la loi anticonstitutionnelle en raison de son empiètement sur les compétences provinciales. Ce n'est qu'en 1941 qu'un système fédéral d'assurance-chômage fut adopté au Canada face à l'effort de guerre et à la profonde dépression dont l'Amérique parvenait difficilement à se relever.

²⁴ Pour une analyse, inspirée de la théorie du choix public, de l'abolition graduelle des taxes sur l'héritage et les transferts de richesses au Canada, voir par exemple Duff (2005).

4. DEUXIÈME GUERRE MONDIALE, *INCOME TAX ACT* DE 1948 ET CENTRALISATION DE L'ENREGISTREMENT (1939-1967) : UNE PÉRIODE CHARNIÈRE ?

La troisième période de l'histoire des fondations au Canada regroupe un ensemble de faits saillants et d'innovations fondamentales pour l'évolution de la philanthropie organisée canadienne. À notre avis, il s'agit d'une période charnière en ce qu'elle correspond à un moment de consolidation des politiques envers les organisations charitables, ainsi que de multiplication du nombre de fondations. En premier lieu, la période 1939-1967 débute avec la Deuxième Guerre mondiale, laquelle aura un impact majeur sur l'évolution du régime canadien de régulation de la charité organisée. Deuxièmement, on assistera à l'adoption du *Income Tax Act* (ITA) en 1948 dans le prolongement de l'effort de guerre. En troisième lieu, l'année 1967 sera le théâtre de la création du registre général centralisé : on passe ainsi de la stricte reconnaissance vers l'enregistrement légal obligatoire des organisations charitables (Watson, 1985). Finalement, c'est également la multiplication du nombre de fondations qui marque cette période.

4.1 La Deuxième Guerre mondiale : du *War Charities Act* de 1939 au *Income Tax Act* de 1948 ou la création de la loi de l'impôt sur le revenu

Cette troisième phase de l'histoire des fondations canadiennes s'amorce avec la réinstauration du *War Charities Act* en 1939²⁵ – venu initialement s'intégrer au IWTA de 1917 lors de la Première Guerre mondiale. À cette occasion, le gouvernement fédéral opta pour la refonte du CPF conçu, rappelons-le, pour fins d'assistance outre-mer aux Canadiens partis combattre en Europe. Deux ans plus tard, en 1941, les dons des corporations s'autonomisèrent pour la première fois au Canada en tant que catégorie fiscale et légale (*ibid.* : 9). Alors que le plafond de 10 % du revenu imposable annuel fut maintenu en ce qui a trait aux déductions pour dons personnels, une limite de 5 % fut établie concernant les « dons corporatifs ». Notons que le gouvernement laissera tomber cette distinction en 1958 pour standardiser la déduction à 10 % du revenu net tant pour les personnes physiques que morales. Par la suite, en 1948, le IWTA se vit remplacé par le *Income Tax Act* (ITA), transformation cruciale pour le régime canadien de régulation de la charité et pour la fiscalité fédérale en tant que telle : la première véritable loi fédérale de l'impôt sur le revenu était ainsi instaurée. Le ITA de 1948 ordonna chaque circonscription administrative à conserver sa propre liste d'organisations charitables tout en obligeant les organismes désirant émettre des reçus d'impôts à faire la demande de reconnaissance de leur statut d'organisation de bienfaisance au moyen d'un formulaire d'enregistrement officiel et standardisé (*ibid.*).

²⁵ À ce sujet, voir notamment Sossin (2001).

Ce n'est qu'en 1950 que la question des fondations fut directement adressée par l'État fédéral. Le gouvernement craignait que de riches citoyens ne créent des « fondations charitables » avec comme objectif principal de protéger leurs intérêts personnels. Une intervention législative vint définir la fondation charitable proprement dite par l'exigence d'allouer 90 % des revenus annuels (les fonds amassés) aux dons de charité ou aux dons « philanthropiques ». D'après Watson, depuis 1950, la grande majorité des propositions et transformations législatives ne concernèrent pas les contribuables individuels, mais bien la charité organisée, soit les fiducies et les fondations (*ibid.* : 12).

À notre sens, on observe qu'à partir de cette époque, et ce jusqu'à la création du registraire général des organisations charitables en 1967, l'État fédéral canadien ressentit la nécessité de réguler la multiplication du nombre de fondations à vocation caritative, phénomène dont il avait lui-même indirectement participé au développement par la mise en place d'incitatifs fiscaux, mais dont il n'avait pas prévu les tenants et aboutissants. Malgré ces mesures fiscales favorables aux dons charitables, on observe qu'à partir de 1959, ceux-ci eurent tendance à diminuer, ce qui contraste avec le mythe voulant que de telles politiques encouragent le soutien des individus aux organismes de charité (*ibid.* : 10). Watson se montre visiblement incapable, ou du moins ne démontre pas la volonté d'expliquer cette apparente contradiction. Nous proposons une double hypothèse. D'une part, il s'agit de l'époque de la consolidation de l'État-providence au Canada – ce qui non seulement fit augmenter le volume de services sociaux (octroyés surtout par les provinces), mais également de l'assistance financière de l'État aux organismes charitable. D'autre part, les fondations – dont le nombre augmentait sans cesse – allaient prendre le relais des dons individuels dans le support financier du tiers secteur.

4.2 Consolidation du régime canadien de régulation des organisations charitables : centralisation de l'administration et de l'enregistrement en 1967

Par la suite, en 1962, le gouvernement fédéral élaborait un bulletin d'informations officielles présentant le processus permettant aux organisations de se qualifier pour les différentes déductions fiscales. En 1965, les contributions syndicales et autres frais concernant diverses activités professionnelles furent exclus d'une déduction universelle de 100 \$ s'appliquant désormais strictement aux dons de charité et aux frais médicaux des particuliers. Mais une innovation fondamentale du régime de régulation des activités caritatives survint en 1967 avec la création du registre général des organisations charitables, législation s'intégrant au ITA de 1948 et dont l'ARC allait assurer la régulation par défaut à travers l'administration centralisée de l'enregistrement des organismes.

La fonction de l'ARC se résumera comme suit :

to receive and review all applications for registration, receive and examine the prescribed information returns filed yearly, direct the program of audit and investigation to be carried out by the assessing staff at the district offices, develop the forms required and the regulations necessary, recommend such changes or amendments as might become advisable, and generally carry out the provision of the law (cité dans *ibid.* : 11).

Par voie de conséquence, il est possible de comprendre que les changements intervenus au sein du régime canadien de régulation des organisations charitables en 1967 marquèrent une consolidation historique du régime par une centralisation des mécanismes réglementaires et des décisions statutaires élaborés et adoptés en 1930 dans le IWTA (Elson, 2010 : 89).

En l'absence de volonté des provinces de prendre en charge la régulation d'un secteur pourtant constitutionnellement de juridiction provinciale, l'État fédéral instaura son propre cadre de gestion des activités caritatives. Avec la centralisation de l'enregistrement en 1967, l'ARC devint donc le régulateur du tiers secteur (Aptowitz, 2009 : 4). À travers sa branche du *Charities Directorate*, le rôle de l'ARC se transporta au-delà du simple enregistrement des organisations charitables pour s'inscrire dans une fonction de structuration du champ de la bienfaisance, à la limite de l'ingénierie sociale (*ibid.*). Depuis 1967, le gouvernement fédéral développa en effet une importante législation sur les bases de laquelle il construisit un régime de régulation ne se limitant pas à la stricte tenue d'un registre et à la vérification. En plus d'établir les quotas de déboursement et de réglementer les activités de levée de fonds, le gouvernement s'immisça dans l'établissement des critères d'accession au statut d'organisme de bienfaisance par l'entremise de l'ARC. À travers de nouveaux instruments légaux et administratifs, le gouvernement fédéral pouvait dorénavant déterminer la nature officielle et la reconnaissance fiscale de pratiques prétendument « caritatives », « bienfaitantes » ou encore « philanthropiques ». Deux problématiques allaient dans ce contexte devenir centrales : la démarcation entre organisations et pratiques religieuses et non religieuses, de même que le problème de la marge admise aux activités politiques de défenses de l'intérêt public (*ibid.*).

4.3 Une période charnière : la multiplication du nombre de fondations

Le contexte politico-économique du début de la période 1939-1967 apparaît ainsi tout désigné pour assister à l'apparition d'un grand nombre de fondations, encore aujourd'hui parmi les plus importantes au Canada. Par exemple, en 1945, la *Vancouver Foundation* fut instaurée. Il s'agissait alors de la seconde fondation communautaire de l'histoire canadienne et elle constitue maintenant la plus grande fondation du genre au Canada et la cinquième en Amérique du Nord

(SACF, 2010). *A fortiori*, dix des vingt plus importantes fondations familiales pour l'année 2003 – en fonction de leurs actifs totaux (voir Pearson, 2003) – furent fondées durant cette période. En 1944, la *F. K. Morrow Foundation* fut établie à North York, puis on assista à la mise en place de la *Richard Ivey Foundation*²⁶ en 1947, à Toronto. Toujours dans la ville reine, la *Donner Canadian Foundation*²⁷, la *J. P. Bickell Foundation* ainsi que la *George Cedric Metcalf Charitable Foundation*²⁸ furent respectivement créées en 1950, 1951 et 1960. Après la FFMC, la seconde fondation privée en importance à être fondée à Montréal fut la *Samuel and Saidye Bronfman Family Foundation*, en 1952. Après la création de la *Walter and Duncan Gordon Foundation* à Toronto en 1965, deux fondations familiales d'importance virent le jour dans la métropole québécoise : la *Fondation J. Armand Bombardier*²⁹ (1965) ainsi que la *R. Howard Webster Foundation* (1967). Enfin, la *Macdonald Stewart Foundation* fut établie en 1967, également à Montréal. Il ne semble ainsi aucunement surprenant que l'État fédéral canadien ait intensifié ses interventions de contrôle et de régulation des activités charitables, particulièrement depuis les années 1960 (voir Watson, 1985 : 4). La question des fondations devint donc, parallèlement à celle des organismes de charité, une préoccupation constante pour les gouvernements successifs à Ottawa, lesquels prenaient progressivement conscience de ces nouveaux acteurs intervenant hors de la surveillance, de l'autorité et des contrôles étatiques.

²⁶ Voir le site Internet de la *Richard Ivey Foundation* : <http://www.ivey.org/>.

²⁷ Voir : <http://www.donnerfoundation.org/>.

²⁸ Voir : <http://www.metcalffoundation.com/>.

²⁹ Voir : <http://www.fondationbombardier.ca/>.

5. RENFORCEMENT DU RÉGIME DE RÉGULATION, POLITISATION ET PROFESSIONNALISATION DES FONDATIONS CANADIENNES (1968-1980) : UNE PÉRIODE DE TRANSITION

La quatrième période de l'histoire des fondations au Canada correspond à la fin de ce que certains qualifient de « Trente Glorieuses » ou d'« Âge d'or du capitalisme », moment où l'État-providence canadien et ses ramifications provinciales achevaient leur consolidation par le développement de politiques sociales en éducation et en santé, ainsi que de politiques économiques visant à soutenir la demande effective et la stabilité des classes moyennes. Dans ce cadre, on assistera alors à un renforcement du régime de régulation des organismes de bienfaisance et des fondations, lequel devint à la fois plus complexe et plus contraignant (Chan, 2007). À notre avis, la période allant de 1968 à 1980 constitue d'autre part une phase de transition dans l'histoire des fondations canadiennes, ces dernières traversant des processus de *professionnalisation* et de *politisation*. Bref, dans ce contexte d'importants bouleversements du secteur caritatif, très peu de nouvelles fondations majeures virent le jour au Canada.

5.1 Renforcement du régime canadien de régulation des organisations charitables : l'Agence du revenu du Canada affermit sa mainmise sur le tiers secteur

Premièrement, cette quatrième période constitua une époque de renforcement du régime de régulation des fondations canadiennes. En 1971, le gouvernement amorça la publication d'une série d'études statistiques sur les activités caritatives, alors que les organismes de charité enclenchèrent un mouvement menant à une progression de leur l'organisation en tant que communauté d'intérêts (Watson, 1985 : 13). On assista à la création du *Canadian Centre for Philanthropy*, ainsi que de la *National Voluntary Organizations* (NVO), deux entités fusionnées depuis 2005 dans l'organisation *Imagine Canada*³⁰. À l'origine, les priorités centrales de la NVO étaient 1) l'élargissement de la liste officielle d'activités autorisées pour les organismes charitables enregistrés par l'intégration des activités (politiques) de défense de l'intérêt commun et de la réforme sociale, et 2) la suppression de la déduction standardisée de 100 \$ au profit d'un crédit d'impôt allant jusqu'à 50 % des dons de charité (*ibid.*).

En 1972, le gouvernement répondit à la publication du Livre blanc sur la fiscalité de 1969 par l'adoption d'une nouvelle limite de 20 % du revenu imposable en déductions fiscales pour dons charitables. Tel qu'indiqué plus tôt, force est de constater que depuis les années 1950, la majeure

³⁰ Voir le site internet de l'organisation *Imagine Canada* : <http://www.imaginecanada.ca/>.

partie des propositions et transformations législatives concerna davantage les fondations et autres fiducies que le contribuable moyen (*ibid.* : 12). Comme l'explique Wyatt (2009: 63) :

Unlike most other common-law countries, Canada has erected significant barriers to developing charity law through the courts. Appeals from the regulator's [l'ARC] decision to deny charitable registration or to remove registration do not proceed to a trial court for hearing, but rather are conducted, based on the record, by the Federal Court of Appeal. [...]. The cost and formality of a hearing before Canada's second-highest federal court is a prohibitive exercise for all but the most wealthy.

L'affermissement du gouvernement fédéral dépassa en outre la question de l'accès limité au recours juridique contre l'ARC et le Ministère des finances. En 1976, à titre d'exemple, la catégorisation administrative se scinda entre fondations *publiques* et *privées*, chacune étant obligée d'allouer annuellement au moins 5 % de ses actifs à des organisations et à des activités à fins charitables. Du coup, le gouvernement fédéral instaura les premiers *quotas de déboursement* – ou « contingents de versement » – avec l'intention de stimuler l'allocation des fonds amassés à des activités charitables et d'imposer des limites à l'accumulation du capital (Bourgeois, 2010 : 184)³¹. Les fondations publiques et les autres organismes de bienfaisance furent alors contraints de publiciser certaines informations au sujet de leurs opérations, et obtinrent de plus l'autorisation d'effectuer des activités commerciales (Watson, 1985 : 12). En 1977, des amendements majeurs furent apportés à la LIR, complexifiant le processus d'enregistrement des organisations charitables et le rendant du coup davantage déterminant pour l'évolution de l'ensemble du tiers secteur au Canada (Chan, 2007 : 490). Créant les trois catégories d'organisations caritatives enregistrées et leurs obligations respectives toujours en vigueur aujourd'hui (*l'organisme de bienfaisance*, la *fondation publique* et la *fondation privée*), les modifications apportées à la LIR firent dépendre l'octroi du statut d'organisations charitables enregistrées sur le jugement ministériel. Comme les notions de « fins de bienfaisance » et d'« activités de bienfaisance » n'étaient pas définies de façon complète et exhaustive dans la LIR, la décision ministérielle devait reposer sur une interprétation établie en fonction des principes et visions externes provenant non seulement de la tradition de la *common law*, mais également de l'ARC et de ses intérêts administratifs et fiscaux (*ibid.* : 491).

Plus tard, en 1978, Watson (1985 : 4) note une certaine volonté du gouvernement fédéral de limiter la capacité des organisations charitables d'opérer des activités recoupant les rôles et l'autorité de l'État. Suite à de nombreux conflits comme celui qui opposa la *Manitoba Foundation for Canadian Studies* et l'ARC³², la NVO – alors composée d'une coalition de 12 413 organisations charitables et bénévoles – se positionna pour l'intégration des activités de promotion des

³¹ Ajoutons que le gouvernement fédéral agissait en fonction d'une motivation additionnelle, celle de restreindre les coûts administratifs ainsi que ceux liés aux opérations de levées de fonds, parfois imposés par les organisations de bienfaisance (Bourgeois, 2010 : 184).

³² Voir la sous-section suivante : « b) Politisation des fondations canadiennes : positionnement idéologique et conflit avec l'Agence de revenu du Canada ».

réformes sociales et de défense de l'intérêt commun épousées par plusieurs organismes et fondations depuis les années 1960 et 1970. Avec la politisation directe des organisations charitables et philanthropiques, ce genre de pratiques conduisait régulièrement les organismes et fondations davantage activistes à s'opposer indirectement à l'État et à l'ARC. La NVO, ainsi que plusieurs acteurs du tiers secteur, réclamaient dans ce cadre une révision de la notion de charité ou de « bienfaisance » de la *common law* depuis 1891 (*ibid.*), particulièrement de l'interprétation de son quatrième aspect, le plus sujet à controverse : les « autres activités bénéficiant à une partie significative de la communauté ». Intéressons-nous dans un second temps au processus de politisation des organismes et fondations charitables au Canada, ainsi qu'à quelques-unes de ses conséquences significatives.

5.2 Politisation des fondations canadiennes : positionnement idéologique et conflit avec l'ARC

Deuxièmement, il est nécessaire de noter que la période 1968-1980 constitua une période de « politisation », et ce, même si les fondations canadiennes, tout comme leurs consœurs états-uniennes d'ailleurs, furent en vérité politisées depuis leur naissance. Tel que mentionné plus tôt, elles participeront effectivement à l'orientation politique du Canada à travers leur engagement dans les efforts de guerre, leurs interventions importantes dans le monde de l'éducation – historiquement, principalement dans l'éducation supérieure – et leur rôle dans l'élaboration des modalités de réponses à la crise économique des années 1930. Or, dans l'élan de mai 1968, de la mobilisation contre l'impérialisme états-unien et de l'émergence des mouvements sociaux, les fondations canadiennes vivront une transformation similaire à celle qui affectait alors leurs contreparties aux États-Unis, évolution que certains qualifieront de « premier schisme de la philanthropie organisée » (Dowie, 2001). La décennie 1960 constitua en effet un moment où les fondations états-uniennes furent poussées à se définir idéologiquement de manière plus explicite dans leur positionnement politique face aux questions de justice sociale et des mouvements sociaux. On observe ici en quelque sorte une évolution synchronique des contextes états-uniens et canadiens.

Ce processus de politisation que traversèrent les fondations canadiennes durant la période 1968-1980 se confirme, tout en dévoilant certaines de ces implications plus larges, dans une controverse documentée mettant en scène l'ARC et la *Manitoba Foundation for Canadian Studies*. Publiant alors la revue *Canadian Dimension*, étiquetée « socialiste », cette fondation fut contrainte de perdre son statut d'organisme charitable suite à la production, en 1978, d'une circulaire d'information (IC 78-3) par Revenu Canada (Drache, 1980). Ce document publié sous le gouvernement de P. E. Trudeau signalait l'intention de l'agence d'appliquer la *common law* de

façon plus stricte au sujet de la conformité des différentes organisations au statut d'organisme de bienfaisance enregistré. À l'époque, Drache commentait l'évènement comme suit : "*Those who favour an 'activist' approach by churches and other charities on public issues feel that if Revenue succeeds in this case, conservative members may use the threat of a loss of registered charitable status to browbeat the charities into official silence on matters of pressing public importance*" (*ibid.* : 24).

Traditionnellement, la *common law* permettait à un organisme charitable d'opérer des activités « politiques » seulement s'il ne s'agissait pas de sa raison d'être essentielle. Cependant, selon la LIR de 1948, un organisme charitable devait se limiter aux activités et fins de charité. Comment alors distinguer, demandait Drache, entre d'une part des activités éducationnelles autorisées aux organismes de charité et des activités politiques d'autre part ? Le problème réside en ce que la loi ne clarifiait pas ce que signifie précisément l'expression « activités politiques » (*ibid.* : 21). De plus, le fait que l'éducation soit un domaine autorisé d'intervention charitable compliquait les choses ; tout organisme dirigeant ses opérations en éducation opère une activité par définition politique. La posture du gouvernement demeura du reste conforme à la position exprimée dans la circulaire IC 78-3 et ce, malgré la décision de retirer celle-ci. L'ARC aurait même adopté une attitude davantage ferme après le retrait de la circulaire. Comme l'indique Drache : "*Revenue Canada put the onus on the charity to prove the negative, to prove that it would not break the law. The charity, of course, could not fulfil such an onus and registration was denied*" (*ibid.* : 23). En bout de piste, la question se résumait à établir si la revue *Canadian Dimension* constituait une revue politique ou éducative. L'ARC statua finalement que cette publication de gauche ou « socialiste » était une publication politique en raison de son manque de volonté de présenter toutes les facettes d'une question politique et qu'elle soutenait par conséquent une idéologie particulière. Incapable de prouver le contraire, la *Manitoba Foundation for Canadian Studies* vit donc son statut d'organisme charitable enregistré être révoqué (Swaigen, 1981 : 129). Aux yeux du gouvernement et de l'ARC, elle ne pratiquait donc pas des « activités bénéficiant à une partie significative de la communauté ».

5.3 La professionnalisation du tiers secteur et des fondations philanthropiques au Canada

Enfin, la période 1968-1980 correspond également à l'époque de professionnalisation des fondations canadiennes, coïncidant pratiquement avec la conjoncture états-unienne, où les nouveaux *philanthrocrates* avaient remplacé les fondateurs initiaux et leurs descendants directs à la direction et à l'administration des plus grandes fondations privées (Dowie, 2001 : 7). Débutant dans les années 1960 au Canada, cette professionnalisation de la charité organisée et

de la philanthropie constitue à vrai dire encore aujourd'hui une tendance cruciale dans l'évolution des fondations. Plus généralement, la professionnalisation de la philanthropie s'inscrit dans un mouvement plus large de professionnalisation du tiers secteur en tant que tel (Northcott et Uytterhagen, 2002). En plus de renvoyer à l'embauche de personnel spécialisé et expert, la professionnalisation correspond à l'usage de protocoles systématisés dans l'octroi de financement, à l'adoption de structures assumant la responsabilité corporative, ainsi qu'à la mise en place de procédures de planification stratégique. Certains praticiens vont même distinguer la *charité* de la *philanthropie* par le niveau élevé de professionnalisation de la seconde (*ibid.* : 2). D'après Northcott et Uytterhagen, l'avantage majeur de cette professionnalisation consiste en une efficacité accrue des opérations des fondations au niveau de la réalisation concrète des changements souhaités dans la communauté ciblée, alors que l'un de ses désavantages consiste en l'augmentation des coûts de planification, de gestion et d'opération de l'organisation.

Ce processus peut, par ailleurs, conduire à un déplacement plus ou moins officiel du pouvoir de décision au sein de la gouvernance de la fondation, et ce au détriment de l'autorité des fiduciaires et de leur capacité à participer directement à l'orientation des stratégies philanthropiques. En règle générale, ces derniers, de même que les autres membres du conseil d'administration, possèdent moins d'habiletés et de ressources leur permettant d'acquérir une expertise dans les différents champs d'activités de la fondation, ce qui risque de compromettre l'articulation entre les orientations générales et les stratégies spécifiques de l'organisation philanthropique. Le personnel et les employés spécialisés et experts seraient en ce sens plus que nécessaires à la bonne marche de la fondation. Pour résumer, signalons que la professionnalisation des fondations se présente comme une réponse à la volonté d'épouser les principes de la philanthropie stratégique³³ (facteur interne), ainsi que de se conformer aux exigences de la spécialisation, de la diversification et de la multiplication des « demandeurs » de fonds (facteur externe) (*ibid.* : 3).

Bref, dans ce contexte de renforcement du régime de régulation des organisations charitables, de politisation et professionnalisation de la philanthropie, c'est-à-dire dans une phase de transition pour l'histoire des fondations canadiennes, il apparaît que peu de fondations majeures virent le jour au Canada. Seule exception à la règle digne de mention, la *Kahanoff Foundation* fut établie en 1979³⁴. C'est Sydney Kahanoff, dirigeant de la *Voyager Petroleum* et riche philanthrope, qui la fonda dans la ville de Calgary. S'étant aujourd'hui internationalisée, la *Kahanoff Foundation* opère maintenant non seulement à Toronto, mais également à Tel Aviv et occupe le dixième rang des plus grandes fondations au Canada pour l'année 2003 (voir Pearson, 2003).

³³ Nous reviendrons sur cette question dans la section suivante « 1.5. Période contemporaine (1980 à nos jours) : vers un nouveau modèle de "philanthropie stratégique" ? ». Il nous apparaît difficile d'établir si la professionnalisation des fondations constitue une conséquence de l'émergence de la philanthropie stratégique, ou si il s'agit plutôt d'une relation inverse.

³⁴ Voir : <http://www.kahanoff.com/>.

6. LA PÉRIODE CONTEMPORAINE (1980 À 2010) : RAFFERMISSEMENT ET RÉORIENTATION DU RÉGIME INTÉGRÉ DE RÉGULATION, MUTATION COMMUNICATIONNELLE ET BUDGETS (2010, 2011 ET 2012) DU GOUVERNEMENT CONSERVATEUR

S'il était possible d'affirmer en 1985 que, depuis les années 1960, les gouvernements n'avaient pas encore reconnu pleinement le potentiel des organisations charitables (et philanthropiques), ainsi que leur influence politique (Watson, 1985 : 10), l'état de la situation a depuis quelque temps bien changé. En effet, depuis le tournant des années 1980, c'est-à-dire en phase avec l'amorce des compressions néolibérales dans le budget social de l'État, on assiste à une explosion du nombre d'organismes charitables au Canada, et ce principalement dans le champ des services sociaux (Pineault, 1997). *A fortiori*, le milieu associatif, particulièrement au Québec, a vécu en parallèle une importante diffusion de la fondation en tant que figure organisationnelle de l'action charitable. Autrement dit, du point de vue de la régulation macroéconomique et sociale, le passage du soutien keynésien de la demande effective vers la lutte néolibérale contre l'inflation s'accompagne d'une expansion des organisations charitables et des fondations philanthropiques comme acteurs de premier plan dans l'assistance sociale, aux côtés d'un État-providence en crise ou du moins en processus de redéfinition. Ainsi, l'histoire contemporaine des fondations canadiennes est dominée à notre sens par trois tendances centrales : 1) un raffermissement et une certaine réorientation du système intégré de régulation des organisations de bienfaisance ; 2) un processus de mutation communicationnelle et de marchandisation ou de *marchéisation* de la charité ; et finalement 3) la montée en force d'un nouveau modèle d'action philanthropique, la *philanthropie stratégique*. Nous concluons l'étude de la période contemporaine par un aperçu des insatisfactions persistantes du tiers secteur envers son régime de régulation et enfin par une revue des trois derniers budgets conservateurs, dont une importante réforme des quotas de déboursement dans le budget du gouvernement et une volonté d'encourager un processus de financiarisation à l'aide des principes de la *bonne gouvernance*.

6.1 Raffermissement de l'intégration de la régulation des organisations charitables à la politique fiscale

D'après Elson, le régime canadien de régulation des organisations charitables a vu le raffermissement de son système de type intégré –par opposition au système anglais indépendant ou séparé– dans l'articulation des politiques fiscales et de la régulation de la charité (Elson, 2010). Il s'agit sur ce plan, signalons-le, d'un certain alignement par rapport au système en place

aux États-Unis. Depuis ses débuts, le régime canadien aurait été structuré par un processus de « dépendance du sentier » (*ibid.* : 88) : en effet, en 1972, 1995 et 1996, le niveau de déductions fiscales pour dons charitables augmenta de 20 %, à 50 %, puis à 75 % du revenu imposable. Avec ces deux dernières augmentations, le gouvernement canadien visait en réalité à réduire les nuisances politiques causées par les importantes coupures dans le financement étatique des organisations charitables, en plus stimuler la croissance du « marché des donateurs », laquelle encouragerait prétendument l'autonomie du tiers secteur dans son ensemble (*ibid.*). De façon analogue, de nouvelles coupures dans les subventions au tiers secteur en 2006 s'accompagnèrent de l'instauration de nouvelles déductions pour l'octroi d'actions et d'autres obligations échangées sur les marchés publics aux organismes charitables. Est-ce là le reflet d'une volonté du gouvernement de promouvoir la *philanthropie à capital de risque (venture philanthropy)*³⁵ ?

On observe pourtant un changement de cap relatif du régime canadien de régulation fiscale des organisations charitables, et ce depuis l'amendement de 1997 au ITA. Visant à stimuler le tiers secteur par l'encouragement des dons philanthropiques privés, le gouvernement fédéral décida d'imposer des règles permettant de contrer l'évasion fiscale, mesure ciblant spécialement les dons et échanges de patrimoine et d'actifs effectués par les fondations privées (Hoffstein et Roddey, 2001). Or, l'avantage principal de la fondation privée consiste à donner droit à des exemptions fiscales pour dons charitables tout en demeurant en contrôle des actifs et autres ressources allouées. Les nouvelles mesures anti-évasion intégrées au ITA ont toutefois fortement contraint ce type privé d'organisme de charité et leurs dirigeants furent forcés de se tourner vers des structures organisationnelles alternatives pour assurer l'allocation des dons, telle la fondation communautaire (*ibid.* : 1258)³⁶. En 1997, on assista ainsi principalement à des changements dans le traitement fiscal des dons (*gifts*) en propriétés foncières³⁷ et en actions publiques. Parmi les différents types d'organisations charitables, les fondations privées auraient été les plus désavantagées par ces nouvelles mesures touchant particulièrement les « dons totalement charitables » (*total charitable gifts*). Sans trop entrer dans les détails, notons avec Hoffstein et Roddey que ce type de dons est juridiquement défini de la manière suivante :

[...] gifts made, inter alia, to a registered charity (which includes charitable organizations, private foundations, and public foundations) qualifying as charitable gifts. Individuals are entitled to a federal tax credit for gifts that fall within this definition. The credit is 16 percent for the first \$200 gifted and 29 percent for gifts over \$200. [...] individual's total charitable gifts for a taxation year cannot exceed 75 percent of the individual's taxable income for that year. Any credits that are not utilized in a particular year can be carried forward for five years. [...]. Gifts that are made by will and properly structured are deemed to have been made in the year of death, and the donation limit for gifts in the

³⁵ Sur la philanthropie à capital de risque, voir Letts *et al.*, 1997, et Many, 2009.

³⁶ Hoffstein et Roddey (2001 : 1258) précisent : "The most significant of these [alternative structures] is the donor-advised or donor-directed fund administered by a community foundation. The establishment of such a fund provides the tax benefits of a gift to a public foundation, while affording the donor some degree of control through a consultative or advisory function".

³⁷ À ce sujet, voir également Duff, 2005.

year of death has been increased from 20 percent to 100 percent in respect of gifts after 1995. Any portion of the donation that cannot be used in the year of death may be carried back one year (ibid. : 1264).

Dit autrement, l'amendement de 1997 au ITA a cherché à permettre des déductions fiscales sur les gains en capitaux tout en stimulant les dons aux organismes charitables prenant la forme d'actifs financiers et de patrimoine foncier. En effet, les règles fiscales concernant les gains en capitaux relèvent du même ordre de régulation que les dons en propriétés foncières du fait que les donateurs réaliseront un gain en capital grâce à de tels dons (*ibid.*). Un an après l'amendement de 1997, le gouvernement instaura une transformation fiscale venant réduire de moitié l'imposition des gains en capitaux provenant d'actions publiques (SACF, 2010). En somme, les déductions fiscales présentes dans le budget de 1997 s'appliquèrent aux dons alloués entre le 18 février 1997 et le début de l'année 2002 (Hoffstein et Roddey, 2001 : 1265). C'est le ministre des finances en poste le 12 octobre 2001, Paul Martin, qui rendit permanentes ces mesures spéciales de déductions fiscales pour dons d'actions d'entreprises cotées sur marchés publics. Selon Hoffstein et Roddey (*ibid.*), l'exclusion des fondations privées de l'éligibilité à ce type de mesures fiscales illustre une certaine inclinaison du gouvernement fédéral envers les organisations charitables publiques³⁸.

6.2 Vers une mutation communicationnelle et marchande de la charité ?

En parallèle à ce mouvement de renforcement et de relative réorientation du régime canadien de régulation fiscale de la charité, la période contemporaine est par ailleurs le cadre d'une mutation communicationnelle et marchande de la charité (Pineault, 1997)³⁹. Comme nous l'avons indiqué plus tôt, le statut d'organisme charitable est le fruit d'une reconnaissance politico-juridique de l'État canadien, c'est-à-dire de l'immunité fiscale dévolue par l'administration de l'ARC. Ainsi, au niveau de son unité idéologique et de ses finalités propres, la pratique charitable canadienne est, selon Pineault (*ibid.* : 90), « à la remorque des pratiques d'organisations qui ne se reconnaissent plus *a priori* sur le plan idéologique comme charitables »⁴⁰. On observe dans ce contexte une dissociation, au sein des organismes d'assistance sociale, des activités d'*intervention* et de

³⁸ Sous toutes réserves, nous interprétons au contraire cette transformation du régime canadien de régulation fiscale comme une volonté d'encourager la *philanthropie de risque* tout en s'assurant d'éviter que ce soit les fondations privées –dont la proximité avec les sociétés cotées en bourses est généralement plus grande en raison de leur structure organisationnelle– qui la monopolise et qui en profite directement. De plus, un tel scénario déploierait hypothétiquement de nombreux risques quant à la gouvernance d'entreprise, advenant le cas où une fondation privée agirait sur sa société « mère » ou simplement apparenté par vente ou rachat d'actions, ou bien par spéculation.

³⁹ Voir également Evans *et al.* (2005).

⁴⁰ Cette reconnaissance administrative et organisationnelle fait en sorte qu'au Canada, certaines organisations telles les sectes peuvent obtenir le statut d'organisme charitable, cristallisant au même moment une légitimité relative de leur idéologie et de leurs pratiques (Pineault, 1997).

sollicitation, dissociation concomitante d'une légitimation des pratiques non plus à partir de fondements éthiques et moraux (les *causes bonnes* ou *justes*), mais plutôt sur la base de savoirs experts et technoscientifiques mobilisant l'idée providentialiste de *risque social* (les « problèmes sociaux » objectifs). Cette dissociation est également à la source d'une autonomisation de la sollicitation charitable dorénavant *marketisée*. Aux yeux de Pineault, la renaissance contemporaine de la charité correspond à sa transformation en pratique strictement organisationnelle, déployant du coup une apparence de neutralité idéologique (vis-à-vis de ses origines libérales), de même qu'à son influence sur la restructuration de la solidarité sociale. En tant qu'organisation en pleine expansion, la fondation devient ainsi plus qu'un simple label approprié par différentes associations, se voyant définie en tant que catégorie juridique comme « une entité dont la fonction première est la redistribution de fonds à des organisations de bienfaisance » (*ibid.* : 92). Le sens de la notion se serait donc inversé depuis 1980, passant d'une entité de *distribution* à une entité de *collecte* de fonds, et devenant en quelque sorte synonyme de « sollicitation de masse ».

La forme organisationnelle que constitue la fondation contemporaine répondrait dans ce contexte à l'émergence d'un « marché du don » (*ibid.* : 93), espace d'une sollicitation charitable s'adressant à la figure générale du « public » et se traduisant par la collecte professionnalisée de financement, tels les événements bénéfiques et autres campagnes mises sur pied au moyen de la communication, du marketing et de la publicité. Alors que l'activité de sollicitation s'autonomise en tant que telle, on assiste à sa professionnalisation sous l'impulsion du *marketing charitable* que Pineault conçoit comme « science de la gestion des relations entre le « marché » (l'ensemble des donateurs) et l'entreprise (l'organisme charitable) permettant de maximiser la rentabilité des activités de sollicitation dans une situation de concurrence » (*ibid.* : 94). Et à son sens, c'est précisément cette séparation de la pratique de bienfaisance et de l'activité de sollicitation qui sera la source de l'augmentation rapide du nombre de fondations charitables. Cette *marketisation* de la charité, déployant une *marchéisation* plus générale du champ, se fonde sur deux postulats principaux (*ibid.*).

D'une part, la sollicitation s'effectue dorénavant auprès d'un marché de donateurs « rares » au sein duquel les différents organismes concurrents de charité tentent de maximiser leur rentabilité, en faisant notamment appel aux agences de marketing et de relations publiques, productrices d'études de marché⁴¹. Bref, la loi de l'offre et de la demande en vient à régir le don et la sollicitation charitables, et les organismes recherchent par conséquent et potentiellement une quantité infinie de donateurs et de dons⁴². D'autre part, le second postulat de la

⁴¹ Sur la « publicité à vocation charitable », voir (*ibid.* : 95).

⁴² Pineault précise : « Curieusement, dans ce contexte, la sollicitation charitable, malgré le fait que l'on *demande* de l'argent au public, est comprise du point de vue des professionnels de la sollicitation comme l'*offre* dans ce nouveau marché : on offre une occasion de faire une action charitable. Parallèlement, poursuit-il, le don, malgré le fait qu'on

marketisation de la charité consiste en ce que chaque cause doit trouver ou produire sa niche dans le marché du don⁴³. La conséquence nécessaire de ce second postulat est la constitution d'une concurrence entre organismes ; une dynamique d'élimination du moins efficace en matière de communication et de sollicitation se met en marche. L'offre de services publics essentiels se voit ainsi déterminée par le succès entrepreneurial des organisations dès lors que la force et l'efficacité (la « compétitivité ») d'un organisme charitable en viennent à être établies selon son aptitude à user efficacement de la communication, et non selon sa capacité à remplir une mission bienfaisante donnée. Pour Pineault, le renouveau contemporain des fondations s'inscrit en somme dans le cadre du néolibéralisme, lequel correspond à l'interpénétration organisationnelle de la *charité* et de la *solidarité* faisant place au phénomène de la « charité solidaire » ou « solidarité charitable », c'est-à-dire de l'adoption de la notion providentielle de risque social et d'une approche *marchéisée* de la sollicitation⁴⁴.

6.3 La montée en force de la « philanthropie stratégique »

Le champ contemporain des fondations au Canada se caractérise par une troisième tendance centrale : le passage d'une « philanthropie traditionnelle » à une « philanthropie stratégique » (Pearson, 20003). Certains disent en effet observer une transformation majeure de la nature de l'action des fondations philanthropiques, par exemple dans le financement des universités canadiennes. Du financement classique en infrastructures physiques, on se transporte vers une intervention davantage intangible et risquée prenant la forme de partenariats dans des projets modifiant le « contenu » même de l'environnement universitaire (*ibid.* : 37). Pearson signale ainsi le développement d'un « nouveau modèle de philanthropie » adoptant des actions stratégiques et visant la prévention des causes des problèmes, plutôt qu'une intervention charitable sur la base de la compassion. Suivant Pearson, l'évolution des fondations canadiennes s'inscrirait en décalage important par rapport aux fondations états-uniennes, lesquelles mobilisent l'argument (ou la rhétorique) de la lutte contre les « causes premières » (*root causes*) des problèmes comme fondement de leur légitimité et de leurs actions depuis le tournant du XX^{ème} siècle (Dowie, 2001).

Les fondations en viennent, dans ce contexte, à adopter une approche par résultats et donc à délaisser leur rôle classique d'investisseurs passifs pour devenir des parties prenantes engagées

offre de l'argent à un organisme, est considéré économiquement comme la *demande* dans le marché du don » (*ibid.* : 95).

⁴³ En effet, au Canada et au Québec, le « marché du don a donc stagné pendant la première moitié des années quatre-vingt-dix alors que le nombre d'organismes a continué à progresser à un rythme vertigineux » (*ibid.* : 98).

⁴⁴ Au sujet de l'interpénétration néolibérale entre *charité libérale* et *solidarité providentialiste*, voir *ibid.* : 99-100.

dans la conduite des projets et activités qu'elles financent⁴⁵. Par exemple, des fondations canadiennes comme la FFJWMC et la *Maytree Foundation* démontrent une volonté de transformer les mentalités des acteurs universitaires en agissant directement auprès des communautés de chercheurs et de l'organisation de la recherche (Pearson, 2003 : 37). À vrai dire, comme il s'agit là d'interventions indirectes dans les politiques publiques, les fondations affecteraient potentiellement la définition de l'intérêt public. Or, pour Pearson, il n'en est rien : "*foundations are rarely [direct] program implementers*" (*ibid.* : 40). De plus, le niveau de leurs financements ne pourra jamais supplanter le poids des ressources publiques et des dons individuels. De manière analogue aux « investisseurs sociaux », les fondations philanthropiques possèdent néanmoins l'avantage d'être touchées par moins de contraintes et de faire preuve de plus de patience dans leurs décisions de financements. Elles sont donc à même de prendre de plus grands risques sans attendre des retombées et des gains immédiats (*ibid.* : 40). Enfin, Pearson reconnaît que ce nouveau modèle de philanthropie stratégique recèle un important potentiel de controverse et requiert une négociation constante, dans le cas du financement philanthropique des universités, entre acteurs académiques (internes) et acteurs non-académiques (externes), en raison d'interventions s'immiscant à la rencontre de la « connaissance publique » et du « financement privé ».

Par ailleurs, selon Northcott et Uytterhagen (2002), l'amorce du virage stratégique des fondations canadiennes coïncida avec leur professionnalisation⁴⁶. À leurs yeux, la philanthropie stratégique correspond plus précisément au passage d'une action philanthropique basée sur la stricte intervention vers une approche préventive. Autrement dit, les fondations canadiennes en sont venues à adhérer à une conception systémique du champ de problèmes auquel elles s'attaquent, adoptant du coup une attitude proactive et interactive dans l'appréhension des « causes premières », et délaissant ainsi l'approche traditionnelle davantage « réactive » et élaborée *a posteriori* (*ibid.* : 3-4). Pour Northcott et Uytterhagen, la philanthropie stratégique se bute potentiellement à deux inconvénients (*ibid.* : 3). D'un côté, malgré un possible accroissement de la qualité des décisions de financement, l'intervention stratégique et préventive en amont risque de créer une certaine insatisfaction chez les fiduciaires ainsi que chez le personnel de la fondation en raison de son apparente incapacité à répondre directement aux divers besoins en ressources et services. De l'autre côté, et corollairement, l'octroi de services et de supports directs pourrait se voir reléguer aux priorités de seconds ordres. Contre ces inconvénients potentiels, on note une certaine satisfaction, dans l'administration des fondations, provenant du constat d'une importante effectivité des programmes stratégiques dans

⁴⁵ À nos yeux, l'histoire des fondations états-uniennes nous permet de mettre fortement en doute cette affirmation : les fondations, du moins sous leur forme moderne en place depuis le tournant du XX^{ème} siècle au États-Unis, ont allié financement et élaboration des projets subventionnés de façon quasi-systématique.

⁴⁶ Nous réitérons que nous laissons en suspens la question de savoir si le développement de la philanthropie stratégique constitue en fait la cause ou plutôt la conséquence de la professionnalisation du secteur.

l'ensemble de la communauté ciblée. En outre, Northcott et Uytterhagen notent également que plusieurs fondations appliquant la philanthropie stratégique conservent un certain équilibre dans leurs décisions de financement par rapport à une intervention plus traditionnelle d'octroi direct de ressources et de services (*ibid.*).

6.4 Évolutions récentes : insatisfaction du tiers secteur, réforme des quotas de déboursement, *bonne gouvernance* et financiarisation

Comme nous l'avons vu plus tôt, les mécontentements du tiers secteur envers le régime canadien de régulation des organisations charitables –donc envers l'ACR et surtout envers l'interprétation de la notion juridique des finalités « de bienfaisance »– tournèrent autour de sa vision étroite des activités et des organisations devant être considérées comme charitables, condition d'éligibilité à l'octroi des déductions et allègements fiscaux. Parmi les quatre aspects de la définition de la charité en *common law*, ce sont les problèmes de la délimitation entre activités *politiques* et *éducatives* d'une part, et du sens de l'idée d'« activités bénéficiant à une partie significative de la communauté » d'autre part, qui causeront le plus d'insatisfactions. D'après Aptowitzer (2009), c'est l'AANB de 1867 qui constitue la source des problèmes actuels du régime canadien de régulation de la charité. À son sens, Ottawa ne fut jamais à même de véritablement répondre au manque de volonté des provinces de prendre en charge une compétence leur étant pourtant dévolue constitutionnellement. En conséquence, le gouvernement fédéral hésita à mettre sur pied un processus législatif ou un quelconque système administratif permettant une régulation fédérale *directe* du tiers secteur, ce qui plaça l'ARC au centre d'une contradiction, prise entre la responsabilité de protéger la base fiscale canadienne et la régulation d'un champ d'activité carburant précisément aux crédits et déductions d'impôts (*ibid.* : 1)⁴⁷. Optimiste, Chan (2007 : 487) soutient quant à elle que depuis l'intégration de l'interprétation du cas *Pemsel* dans le IWTA de 1917, la légitimité jurisprudentielle d'une définition uniforme de la charité fondée sur la *common law* et défendue par l'ARC fut toutefois fortement affaiblie. L'immobilisme de la définition de la charité sous la *common law* fut critiqué par plusieurs acteurs, dont le *Broadbent Report* (1999) et la *Joint Regulatory Table* (2000-2003)⁴⁸ –cette dernière étant mise sur pied par la *Voluntary Sector Initiative*–, signalant entre autres choses la nécessité de séparer formellement

⁴⁷ Notions qu'Aptowitzer (2009 : 1) offre une explication du développement du régime canadien de régulation de la charité beaucoup moins « volontariste » et politique que celle que nous développons tout au long de ce texte. Il précise : "This structure arose for legal and historical reasons as the unintended result of interplay among the Constitution, Parliament's desire to protect the integrity of the donation tax credit system, and the general lack of regulation in the sector. Over time, as the lack of sector regulation became a greater cause for public concern, the CRA stepped in as the de facto regulator of charities in the public interest".

⁴⁸ Au sujet du *Broadbent Report*, se référer à Floyd, 2000, et Miller, 1999. Sur la *Joint Regulatory Table*, voir Aptowitzer, 2009.

et objectivement les fonctions combinées dans l'ARC de régulation de la charité et d'application de la loi de l'impôt sur le revenu (Aptowitz, 2009 : 5).

Constituant à l'origine un problème en soi, la question de la définition de la charité devint progressivement, particulièrement avec la centralisation de l'enregistrement en 1967, une problématique touchant l'ensemble du régime. À ce moment, l'ARC – c'est-à-dire l'administrateur de la politique fiscale – dut réguler les organismes de bienfaisance, lesquels constituent des créatures de politique sociale (*ibid.* : 2). En 1999, une cause opposant la *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women*, menacée de la révocation de son enregistrement, et le Ministère du revenu national fut portée devant les tribunaux. Cette cause allait soulever la tension constitutive du régime de régulation de la charité au Canada :

The primary purpose of the [Vancouver Society] was to “provide educational forums, classes, workshop and seminars” to immigrant women to help them find employment. The society challenged the minister’s decision, claiming that the organization was “charitable” within the traditional common-law framework, in that it advanced education and fell within the scope of various English cases upholding trusts for the assistance of immigrants and refugees. However, the society also argued that the court should adopt a new “contextual” approach to the registered charity provisions, which focused on whether an organization was providing a “public benefit” as commonly understood. The supreme Court split five to three in favour of the minister, with the majority. Ultimately holding that one of the society’s objects was too vague and indeterminate to qualify as exclusively charitable under the advancement of education head (Chan, 2007 : 494-5).

Dans le cas *Vancouver Society*, la Cour suprême souleva plusieurs problèmes concernant la signification de la charité en *common law*, concluant qu'il est du ressort du législateur et non des juges que de statuer sur un possible élargissement de l'acceptation de la charité (Parks, 2003 : 14). Ainsi, selon la loi fédérale actuelle concernant l'ITA et contre la vision de l'ARC et du Ministère, la porte demeure néanmoins ouverte à une vision plurielle des « finalités de bienfaisance ». Effectivement, certaines décisions rendues lors du jugement *Vancouver Society* laissent entendre qu'il existe dans le droit fédéral un espace interprétatif permettant l'intégration de certaines notions non définies dans les dispositions provinciales sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (Chan, 2007 : 497). Il serait ainsi potentiellement nécessaire de se pencher sur les lois gouvernant la province dans laquelle une organisation opère pour établir son statut juridico-fiscal (Parks, 2003 : 14), et ce particulièrement dans le cas d'une province bijuridique comme le Québec⁴⁹.

Si la question de la définition en quatre temps des « fins charitables » –fondée sur le cas *Pemsel* de 1891– semble toujours stagner, il en est tout autrement de la régulation fiscale des

⁴⁹ Sur les quatre sources historiques de définition de la notion « de bienfaisance » au Québec, voir Chan, 2007, ainsi que la sous-section « 1. b) Les problèmes du bijuridisme et du bilinguisme législatifs canadiens : une interprétation plurielle de la notion de bienfaisance au Québec contre la vision uniforme de l'ARC » du présent texte.

organismes de bienfaisance. Sous la pression de groupes représentant le secteur charitable, notamment de l'organisation *Imagine Canada* et de la Section nationale du droit des organismes de bienfaisance et à but non lucratif de l'Association du Barreau canadien, le gouvernement conservateur de Stephen Harper mit en place une importante réforme des quotas de déboursement (ou du « contingent de versements ») dans son budget du 4 mars 2010. Historiquement, les règles et obligations sur les quotas de déboursement se divisent en trois points, que nous présenterons ici sommairement⁵⁰. Premièrement, la règle des *quotas de déboursement* proprement dite oblige les organismes de bienfaisance et les fondations publiques à consacrer au moins 80 % de leurs revenus annuels pour lesquels ont été émis des reçus de crédits d'impôts ou de déductions fiscales⁵¹, dans l'année suivante. L'obligation est identique dans le cas des fondations privées à l'exception près qu'elles doivent déboursier 100 % des dons provenant de d'autres organismes enregistrés, dans l'année suivante⁵². Deuxièmement, nous retrouvons la *règle sur l'accumulation de capital* contraignant les organisations charitables à déboursier annuellement au moins 4,5 % des revenus d'actifs et d'investissements de plus de 25 000 \$ n'étant pas directement alloués aux activités et à l'administration de l'organisation. Depuis mars 2004, ce seuil fut en fait diminué à 3,5 %. Enfin, il existe des *règles anti-évitement* formant en quelque sorte des mesures anti-évasion fiscale pour contrer les transactions visant le contournement des quotas de déboursement et les dons entre organisations de bienfaisance avec liens de dépendance.

Dans son budget 2010, le gouvernement fédéral résume sa réforme et sa légitimité de la façon suivante :

« Le budget de 2010 propose d'abolir l'ensemble des exigences du contingent des versements, à l'exception de celles se rapportant à l'obligation de déboursier annuellement un montant minimal au titre d'investissements et d'autres actifs ne servant pas directement aux opérations d'un organisme de bienfaisance. L'actualisation de cette exigence rendra les organismes de bienfaisance mieux en mesure de maintenir des réserves pour faire face aux imprévus » (Gouvernement du Canada, 2010 : 144).

À vrai dire, le gouvernement propose donc dans un premier temps l'abolition complète de la règle des quotas de déboursement de 80 %. En conséquence : "*many of the complicated concepts [...] will no longer form part of the [disbursement quota] calculation, including enduring property,*

⁵⁰ Pour des analyses plus approfondies des règles et obligations fiscales et comptables des organismes et fondations de bienfaisance, et de leur évolution, voir notamment Hoffstein, 2003 ; Hoffstein et Man, 2007 ; Hoffstein et Roddey, 2001 ; et Northcott et Uytterhagen, 2002.

⁵¹ Précisons seulement que les donateurs individuels sont éligibles pour crédits d'impôts alors que les donateurs corporatifs reçoivent une déduction fiscale (Aptowitz, 2009).

⁵² Cette règle ne s'applique toutefois pas aux « dons désignés » (*specified gifts*) régis par une « disposition permettant aux organismes de bienfaisance ayant des versements excédentaires d'aider les organismes pour lesquels il manque des versements à respecter leur contingent de versement » (Gouvernement du Canada, 2010 : 386). Voir Hoffstein (2003).

the capital gains reduction and the capital gains pool and specified gifts" (Cooper et Carter, 2010). Dans un second temps, la règle sur l'accumulation de capital et son obligation d'un minimum de 3,5 % de déboursement sont conservées, alors que son seuil d'application est augmenté de 25 000 \$ à 100 000 \$ de revenus annuels, et ce seulement pour les organismes de bienfaisance (non pas pour les fondations). Ainsi, le gouvernement souhaite réduire les contraintes envers les organisations de petite taille en leur permettant d'accumuler des fonds dans l'éventualité d'imprévus ou pour l'élaboration de projets de développement, à moyens/longs termes, de programmes et d'infrastructures (*ibid.*). Finalement, le budget proposa aussi des mesures d'élargissement de l'application des règles anti-évitement actuelles afin d'empêcher les transactions visant le report dans le temps ou le contournement pur et simple des quotas de déboursement⁵³. L'objectif général de ce dernier amendement consiste à garantir que les transactions entre organisations avec liens de dépendance serviront à répondre aux quotas de déboursements d'un seul organisme, exigeant de plus le versement charitable total des transferts de la part du bénéficiaire (*ibid.*)⁵⁴.

Dans son budget 2011, on observe que le gouvernement conservateur cherche à 1) soumettre la gestion des organisations de bienfaisance aux principes de la « bonne gouvernance », en encourageant la transparence et en proposant davantage de mesure coercitives contre les entités fautives, et 2) à encourager la financiarisation du don de bienfaisance et du financement des organisations en encadrant davantage ce processus⁵⁵. D'une part, ce budget vise à « [a]ccroître la transparence et raffermir les exigences d'observation à l'égard de certains organismes autorisés à délivrer des reçus officiels pour don, et étendre l'application de la réglementation touchant les organismes de bienfaisance enregistrés afin qu'elle vise également les associations canadiennes enregistrées de sport amateur » (Gouvernement du Canada, 2011 : 149). En fait, le principe de bonne gouvernance semble plutôt viser la notion de « donataire reconnu » afin de lutter contre les dons frauduleux (voir *ibid.* : 328-31) tout en encourageant la détention d'actifs financiers de la part des organisations de bienfaisance.

⁵³ Au sujet des dispositions du budget 2010 concernant les pénalités pour transactions d'évitement des règles de déboursement, telles les transactions visant le contournement des quotas de déboursement et les dons entre organisations de bienfaisance avec liens de dépendance, voir Cooper et Carter, 2010.

⁵⁴ Cooper et Carter (2010) précisement : "*Alternatively, the transferring charity will be able to elect that the amount transferred will not count toward satisfying its [disbursement quota], in which case the recipient charity would not be subject to the immediate disbursement requirement*".

⁵⁵ Notons que la volonté politique de financiariser tant le don que le financement caritatif remonte aux budget 2006 et 2007. Comme il est mentionné dans le budget 2011, « [l]e budget de 2006 a mis en place un allègement fiscal à l'égard des dons de titres cotés en bourse en éliminant l'application de tout impôt sur les gains en capital à la suite de tels dons à des organismes publics de bienfaisance. Le budget de 2007 a étendu cette mesure à l'ensemble des organismes de bienfaisance enregistrés. Ces mesures offrent un incitatif envers les dons de titres cotés en bourse dont la valeur a augmenté et pour lesquels un gain en capital n'a pas été réalisé. » (Gouvernement du Canada, 2011 : 332).

En effet, d'autre part, le budget conservateur 2011 inclut une

série de mesures pour appuyer le secteur des organismes de bienfaisance qui ont été instaurées dans le cadre de quatre budgets, commençant avec celui de 2006, afin d'améliorer les incitatifs fiscaux relativement aux dons de bienfaisance, en exonérant de l'impôt sur les gains en capital les dons de titres cotés en bourse et d'actions échangeables versés à des organismes de bienfaisance ainsi que les dons de terres écosensibles à des organismes publics de bienfaisance voués à la conservation, et afin de réduire le fardeau administratif pour les organismes de bienfaisance en procédant à une réforme du contingent des versements (*ibid.* : 132).

Par exemple, le principe de bonne gouvernance défendu dans le budget 2011 vise à encadrer la détention, l'échange et l'usage des « actifs de bienfaisance » en définissant la catégorie de *dons de titres non admissibles* (voir *ibid.* : 328) :

La Loi de l'impôt sur le revenu contient diverses dispositions qui reflètent la politique selon laquelle aucun crédit d'impôt ou déduction pour don de bienfaisance ne devrait normalement être accordée tant que l'usage ou le bénéfice du bien n'a pas été transféré du donateur à un organisme de bienfaisance enregistré ou à un autre donataire reconnu. L'une de ces dispositions s'applique à l'égard des dons de titres non admissibles. Pour l'application de cette disposition, « titre non admissible » s'entend généralement d'une action, d'un titre de créance ou d'un autre titre émis par un contribuable ou une personne liée au contribuable. La définition de « titre non admissible » n'inclut pas l'obligation des institutions financières de rembourser les sommes déposées auprès d'elles, ni non plus les actions, les titres de créance et les autres titres cotés à une bourse de valeurs désignée (*ibid.* : 331).

Dans ce cadre, le gouvernement conservateur ouvre la porte aux dons d'actions accréditatives cotées en bourse⁵⁶.

Il est proposé dans ce budget de permettre, de façon générale, de se prévaloir d'une exonération des gains en capital à l'égard des dons d'actions d'une catégorie donnée du capital-actions, lorsque le contribuable a acquis des actions aux termes d'une convention visant des actions accréditatives conclue **après le 21 mars 2011**, uniquement dans la mesure où le gain en capital cumulé au titre de la disposition des actions de cette catégorie du capital-actions est supérieure au coût d'origine des actions accréditatives (*ibid.* : 332; emphase originale).

Enfin, prétendant renforcer le secteur caritatif à travers le processus de financiarisation, et afin d'encadrer ce dernier, le budget 2011 prétend améliorer les règlements concernant les *donataires reconnus*. En 2011, le gouvernement conservateur a donc élargi la catégorie de donataire :

a) chacune des personnes ci-après sera un donataire reconnu relativement auquel des dons donnent droit à un crédit d'impôt ou à une déduction pour dons de bienfaisance pour une année d'imposition :

⁵⁶ L'action accréditative permet le transfert de dégrèvements et de déductions de taxes et d'impôts, accordés à une société, vers ses actionnaires.

- (i) un organisme de bienfaisance enregistré ou une association canadienne enregistrée de sport amateur, sauf si son enregistrement a été révoqué,
- (ii) une municipalité du Canada figurant sur une liste tenue par le ministre du Revenu national, sauf si son statut de donataire reconnu a été révoqué par ce ministre,
- (iii) une université située à l'étranger, visée par règlement, qui compte d'ordinaire, parmi ses étudiants, des étudiants venus du Canada et qui figure sur une liste tenue par le ministre du Revenu national, sauf si son statut de donataire reconnu a été révoqué par ce ministre,
- (iv) une œuvre de bienfaisance située à l'étranger à laquelle Sa Majesté du chef du Canada a fait un don au cours de l'année ou des douze mois précédant cette année et qui figure sur une liste tenue par le ministre du Revenu national, sauf si son statut de donataire reconnu a été révoqué par ce ministre,
- (v) un organisme municipal ou public remplissant une fonction gouvernementale au Canada ou une société d'habitation résidant au Canada visée à l'alinéa 149(1)i) de la Loi, qui a présenté une demande d'enregistrement à titre de donataire reconnu et qui figure sur une liste tenue par le ministre du Revenu national, sauf si son statut de donataire reconnu a été révoqué par ce ministre,
- (vi) Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province, l'Organisation des Nations Unies ou une institution reliée à cette organisation (*ibid.* : 385).

Bref, dans le budget conservateur 2011, le principe de bonne gouvernance –soit l'amélioration de la transparence et les mesures coercitives à l'encontre des pratiques frauduleuses– appliqué aux organisations de bienfaisance, semble avoir pour fonction d'encourager et d'encadrer le processus de financiarisation du don et du financement des organisations de bienfaisance.

Dans son budget 2012, le gouvernement conservateur prétend s'attaquer à deux enjeux majeurs touchant traditionnellement le champ des organisations de bienfaisance : la question des *activités politiques* dans le cadre des *finances de bienfaisance* d'une part et, encore une fois, la transparence et la reddition de compte de l'autre. Il se donne deux objectifs interdépendants : « met[tre] en œuvre des mesures qui veilleront à ce que les organismes de bienfaisance consacrent leurs ressources principalement à des activités de bienfaisance, plutôt qu'à des activités politiques, et qui amélioreront la transparence et la reddition de comptes au public à cet égard » (Gouvernement du Canada, 2012 : 215). Trois mesures fiscales nous apparaissent centrales dans le budget conservateur de 2012 : i) l'incitation aux dons aux œuvres de bienfaisance étrangères, ii) l'amélioration de la transparence à travers la *responsabilisation*, et iii) des changements administratifs concernant les abris fiscaux. L'approche générale de ce budget en matière de bienfaisance apparaît toutefois paradoxale : alors qu'on y observe une volonté de contrôler les activités dites « politiques » au sein des organisations de bienfaisance, le gouvernement Harper semble en quelque sorte s'octroyer un pouvoir discrétionnaire sur la définition du *donataire reconnu* en ce qui a trait aux œuvres de bienfaisance étrangères désignées.

Premièrement, le changement administratif le plus significatif concernant les abris fiscaux liés aux dons de bienfaisance consiste en un renforcement des mesures coercitives en la matière. Le budget 2012 suggère donc « de modifier le calcul de la pénalité applicable à un promoteur

lorsqu'une personne participe à un abri fiscal non enregistré relatif aux dons de bienfaisance; d'établir une nouvelle pénalité dans le cas où un promoteur ne se conforme pas à ses obligations concernant la production des déclarations de renseignement annuelles; [et] de limiter à une année civile la validité du numéro d'inscription des abris fiscaux » (*ibid.* : 500)⁵⁷.

Deuxièmement, la principale innovation contenue dans le budget fédéral 2012 en matière de bienfaisance porte sur les dons aux organisations de bienfaisance étrangères.

Le budget 2012 propose des modifications aux règles portant sur l'enregistrement de certaines œuvres de bienfaisance étrangères au titre de donataire reconnu. Les œuvres de bienfaisance étrangères qui reçoivent un don du gouvernement peuvent demander à être des donataires reconnus si, selon le cas : elles exercent des activités de secours par suite d'un désastre ou fournissent une aide humanitaire d'urgence; elles exercent des activités *dans l'intérêt national du Canada*. Par suite de consultations avec le ministre des Finances, le ministre du Revenu national pourra à sa discrétion accorder un statut de donataire reconnu à une œuvre de bienfaisance étrangère répondant à ces critères (*ibid.* : 498; nous soulignons).

On le voit, le gouvernement Harper souhaite s'octroyer un pouvoir discrétionnaire sur la définition de la catégorie de *donataire reconnu* en ce qui a trait aux œuvres de bienfaisance étrangères désignées. À nos yeux, cette mesure implique en effet qu'un don gouvernemental⁵⁸ à une organisation de bienfaisance étrangère ouvre la voie, selon la discrétion des ministres des Finances et du Revenu national, à l'obtention du statut de donataire reconnu au Canada par ladite organisation : la politisation du statut de donataire reconnu apparaît donc double, soit en amont et en aval. Le gouvernement est très clair : « l'œuvre de bienfaisance étrangère qui reçoit un don du gouvernement peut s'enregistrer à titre de donataire reconnu aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ce qui l'autorise à délivrer un reçu officiel à l'égard d'un don reçu d'un donateur canadien [...]. Les organismes canadiens de bienfaisance enregistrés peuvent également faire un don à une œuvre de bienfaisance étrangère qui est un donataire reconnu » (*ibid.* : 497). *A fortiori*, cette politisation du statut de donataire reconnu en matière de dons aux organisations de bienfaisance étrangères déploie un paradoxe, à la lumière de l'approche générale du gouvernement dans ce budget 2012, puisqu'on y observe, d'autre part, une volonté de contrôler les activités dites « politiques » au sein des organisations de bienfaisance.

En effet, troisièmement, les mesures contenues dans le budget conservateur 2012 visant la transparence et la reddition de compte de la part des organisations de bienfaisance se traduisent par une responsabilisation accrue des entités officiellement reconnues à travers une approche coercitive visant précisément à contrôler la pratique d'activités dites « politiques » dans le tiers

⁵⁷ Plus loin, il est spécifié que le « budget 2012 propose d'établir que, dans le cas d'un abri fiscal relatif aux dons de bienfaisance, cette pénalité soit égale au plus élevé des montants suivants : le montant de la pénalité établi selon les règles existantes, et 25 % du montant qui, selon le promoteur, correspond à la valeur d'un bien que les participants peuvent transférer à un donataire » (Gouvernement du Canada, 2012 : 501).

⁵⁸ Se référer à la question de l'élargissement, dans le budget 2011, de la catégorie de donataire reconnu (voir ci-haut).

secteur. Le budget 2012 rappelle les trois premiers éléments des fins de bienfaisance fondées sur le cas *Pemsel* de 1891 en *common law* –l'assistance à la pauvreté, l'intervention en éducation et le soutien à la religion– tout en remplaçant le quatrième, « d'autres activités bénéficiant à une partie significative de la communauté », par l'énoncé suivant : « certaines autres fins reconnues par les tribunaux » (*ibid.* : 489). Or, le budget ajoute qu'un « organisme de bienfaisance peut participer à des activités politiques pourvu qu'il y consacre une partie limitée de ses ressources et que ces activités soient non partisans et accessoires à ses fins et activités de bienfaisance » (*ibid.* : 499). En conséquence, l'objectif d'améliorer la transparence au sein des organisations caritatives se traduit principalement, dans ce dernier budget conservateur, par la responsabilisation des organismes dont on cherche à contrôler et à restreindre les activités dites « politiques » grâce à des mesures coercitives :

Le budget de 2012 propose de conférer à l'ARC le pouvoir de suspendre pour une période d'un an le droit de délivrer des reçus dans les cas où un organisme de bienfaisance ne se conforme pas aux restrictions applicables aux activités politiques. [...]. Le budget 2012 propose que, dans le cas où un organisme de bienfaisance fait un don et qu'il est raisonnable de conclure que le don a pour but d'appuyer les activités politiques d'un donataire reconnu, ce don soit réputé être une dépense engagée par l'organisme de bienfaisance au titre d'activités politiques (*ibid.* : 500).

Déjà annoncé dans le budget 2011, ce raffermissement des pénalités et sanctions, visant à garantir que « [l]es organismes de bienfaisance enregistrés [soient] tenus de mener des activités exclusivement à des fins de bienfaisance » (*ibid.* : 327), s'accompagne toutefois d'un flottement interprétatif de la notion d'« activités politiques ». Dans ce cadre, il est possible de conclure que le gouvernement Harper renvoie cet enjeu à l'ARC et éventuellement aux tribunaux le cas de la *Manitoba Foundation for Canadian Studies* en 1978 étant en ce sens exemplaire⁵⁹. Ces deux instances ont historiquement choisi de limiter la portée de la catégorie d'« activités politiques » à l'intérieur des « activités bénéficiant à une partie significative de la communauté », ou à « (d')autres fins reconnues par les tribunaux ». Du reste, le gouvernement paraît ainsi vouloir faire confiance aux tribunaux dans sa volonté de contrôler et de restreindre les activités dites « politiques » au sein du tiers secteur.

En résumé, depuis la décennie 1980, un constat général ressort voulant que le Canada soit frappé d'une tendance politique à favoriser de nouvelles pratiques philanthropiques s'inspirant du monde des affaires et de la finance, de la gestion, de la communication et des techniques technocratiques en général. *A fortiori*, aux yeux de certains gouvernements, les organisations charitables et philanthropiques apparaissent comme des acteurs nécessaires venant pallier au désengagement de l'État dans le champ des services publics. D'autre part, parmi les vingt plus grandes fondations familiales en 2003, quatre d'entre-elles furent fondées depuis 1980. En

⁵⁹ Sur la controverse impliquant le *Manitoba Foundation for Canadian Studies* et l'ARC, voir ci-haut, la section « 5. b) Politisation des fondations canadiennes : positionnement idéologique et conflit avec l'ARC ».

1983, les fondations *EJLB*⁶⁰ et *Asper*⁶¹ virent le jour respectivement à Montréal et Winnipeg. Puis, en 1987, la *Chastell Foundation* fut fondée à Montréal, formant en 2003 la troisième plus grande fondation au Canada. Mais c'est en 2001 que le portrait du champ des fondations canadiennes fut réellement transformé, avec la constitution de la *Fondation Lucie et André Chagnon* (FLAC), de loin la plus puissante fondation canadienne avec des actifs de l'ordre de 1,5 milliard \$CND.

⁶⁰ Voir : <http://www.ejlb.qc.ca/>.

⁶¹ Voir : <http://www.asperfoundation.com/site/index.html>.

RÉSUMÉ SYNTHÈSE DES DIFFÉRENTES PÉRIODES

Avant de proposer une récapitulation des points saillants de chacune des cinq périodes –et de la période de « degré zéro » s'étendant de l'AANB à la Première Guerre mondiale– nous désirons réitérer notre intention et notre démarche de départ. Dans ce qui précède, nous ne proposons rien de plus qu'un essai d'histoire des fondations philanthropiques au Canada. Notre démarche, adoptée par défaut en raison de l'état insatisfaisant des connaissances sur la question, consista à croiser l'émergence des principales fondations canadiennes avec l'évolution du régime canadien de régulation juridique et fiscal des organisations charitables. Nous avons d'abord observé que, de la Confédération de 1867 à la Première Guerre mondiale, aucune fondation majeure ne fut établie au Canada. Par ailleurs, la notion juridique canadienne de *charity*, se traduisant par l'expression française « de bienfaisance » – fut importée de la *common law* britannique lors de l'AANB. Au Canada, le point de départ de la *common law* dans l'interprétation jurisprudentielle de la notion de charité ou « de bienfaisance » est donc la décision rendue dans le cas *Pemsel* de 1891 en Angleterre, elle-même largement inspirée du *Statute of Queen Elizabeth* de 1601 (Chan, 2007 ; Elson, 2010; Watson, 1985). Ainsi, Selon l'acception uniforme fédérale, administrative et officielle dominant la jurisprudence canadienne, les « fins de bienfaisance » correspondent à quatre aspects : 1) l'assistance à la pauvreté, 2) l'intervention en éducation, 3) le support à la religion ainsi que 4) d'autres activités bénéficiant à une partie significative de la communauté. Malgré cette uniformité cultivée par les Ministères fédéraux puis à l'ARC, le bijuralisme et le bilinguisme législatif canadiens conduisent à signaler la pluralité interprétative de la notion de charité, particulièrement dans une province de droit civil comme le Québec (Chan, 2007). En effet, les provinces occupent une place équivoque dans le régime canadien, n'ayant pas pris en charge une compétence leur étant pourtant dévolue constitutionnellement, au profit du gouvernement fédéral et de ses créatures.

Nous avons effectivement vu qu'il existe en réalité quatre sources historiques influençant potentiellement le droit de la charité au Canada : en plus de a) la *common law* sur les fiducies de bienfaisance ; on retrouve b) les différentes législations provinciales visant à administrer les organisations charitables ; et, au Québec, c) les règles d'ancien régime du droit civil concernant les *legs pieux* en plus d) du droit romain canonique des fondations et des dons. Jusqu'à nos jours, le Canada a pourtant cultivé un « système intégré » combinant l'impôt sur le revenu et les politiques en matière d'activités charitables (Elson, 2010). Or, jusqu'à la mise en place du IWTA en 1917, on assista à une phase de « négligence bénigne », lors de laquelle le gouvernement fédéral conçut son propre rôle en complémentarité avec celui des organisations charitables sans pour autant sentir la nécessité de les réguler, et où les lois sur la charité demeurèrent par conséquent plutôt stables (Watson, 1985). Aurait-on assisté au Canada, jusqu'à 1917, à une

absence de crises économiques et de fléaux socio-sanitaires suffisamment importants pour que l'État fédéral soit poussé à stimuler la création de fondations pour l'assister dans sa mission providentialiste, peu développée au Canada jusqu'à l'entre-deux-guerres ?

Il est en outre crucial de constater que les premières déductions fiscales pour dons charitables furent instaurées au Canada sous l'impulsion d'une volonté du gouvernement fédéral de répondre à d'importants bouleversements socio-économiques, soit la Première Guerre mondiale et la Grande dépression (*ibid*). Acte juridique formant l'embryon du régime canadien de régulation des organismes de charité, le IWTA de 1917 constitue indirectement la première loi canadienne sur l'impôt du revenu, ne contenant toutefois aucune définition de la charité, volontairement laissée à la *common law* et à sa définition interprétative et jurisprudentielle en quatre temps établie depuis le cas *Pemsel* (Aptowitz, 2009). En fait, le IWTA de 1917 institua des déductions fiscales illimitées pour tous dons au *Canadian Patriotic Fund* (CPF) ainsi qu'au fonds de la Croix Rouge canadienne. Avec l'incorporation du CPF de 1914 à 1937, visant à contribuer à l'effort de guerre au Canada et outre-mer, le gouvernement tentait d'assurer un appui solide aux organisations charitables sans pour autant s'ingérer directement dans leur financement et leur administration (Watson, 1985 : 5). C'est lors de cette première période (1914-1928), que fut créée la première fiducie familiale canadienne, c'est-à-dire la première fondation philanthropique privée : la *Massey Foundation* en 1918 (McGregor et Wardrop, 2010). D'autre part, la première fondation communautaire canadienne, la *Winnipeg Foundation*, fut fondée en 1921 (SACF, 2010).

La seconde période (1929-1939) s'ouvre avec le *krach* de 1929, plus précisément avec l'amendement de 1930 au IWTA de 1917, moment où l'État fédéral définira les premiers fondements officiels sur lesquels les activités charitables opéreront en sol canadien. Instaurant les règles et les obligations régissant les déductions fiscales pour dons charitables, cet amendement désigna le Ministère des finances comme régulateur du secteur en question et conduisit le régime de régulation dans un processus de dépendance du sentier, régime dont les modifications subséquentes furent le fruit des transformations fiscales contenues dans les différentes politiques budgétaires (Elson, 2010). Autrement dit, l'amendement de 1930 constitue d'abord et avant tout la mise en place officielle du système canadien de déductions fiscales pour les dons aux organisations de bienfaisance (Watson, 1985). Bien qu'aucune définition de ce en quoi consiste la charité ne fut alors intégrée aux dispositions concernant l'impôt sur le revenu, l'amendement mobilisa l'interprétation en quatre temps fondée sur le cas *Pemsel* (*ibid.* : 4). Dans le contexte de la montée du socialisme et de la gauche en général face à la crise du libéralisme économique, la décision du gouvernement MacKenzie King fut notamment motivée par la crainte d'un mouvement ouvrier s'organisant progressivement et réclamant l'assistance des municipalités, elles-mêmes en importantes difficultés financières. Verra ainsi le jour, en 1937, ce

qui constitue actuellement la deuxième plus grande fondation canadienne derrière la FLAC, la Fondation de la famille J. W. McConnell (FFJWMC) (Pearson, 2003). Cette fondation majeure fut active tant dans le domaine des arts et des études supérieures que dans l'assistance en temps de guerre et dans les services sociaux.

La troisième période de l'histoire des fondations canadiennes (1939-1967) constitue une époque charnière en ce qu'elle correspond à un moment de consolidation des politiques envers les organisations charitables ainsi que de multiplication du nombre de fondations. Elle débute avec le déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale, laquelle aura un impact majeur dans l'évolution du régime canadien de régulation de la charité organisée. On assistera à l'adoption du ITA en 1948 dans le prolongement de l'effort de guerre. Remplaçant le IWTA de 1917, le ITA provoqua une transformation cruciale pour le régime canadien de régulation de la charité et pour la fiscalité fédérale en tant que telle : la première véritable loi fédérale de l'impôt sur le revenu était instaurée. En l'absence de volonté des provinces de prendre en charge la régulation d'un secteur pourtant constitutionnellement de juridiction provinciale, l'État fédéral instaura son propre cadre de gestion des activités caritatives. Avec la centralisation de l'enregistrement en 1967, l'ARC devint donc le régulateur du tiers secteur (Aptowitz, 2009). L'année 1967 sera effectivement le théâtre de la création du registre général centralisé : on passe ainsi de la stricte reconnaissance vers l'enregistrement légal obligatoire des organisations charitables (Watson, 1985). Enfin, c'est également la multiplication du nombre de fondations qui marquent cette période. Cependant, malgré ces mesures fiscales favorables aux dons charitables, on observe qu'à partir de 1959 ceux-ci eurent tendance à diminuer, ce qui contraste avec le mythe voulant que de telles politiques encouragent le soutien des individus aux organismes de charité (*ibid.* : 10). Nous proposons une double hypothèse pour expliquer cette apparente contradiction. D'une part, il s'agit de l'époque de la consolidation de l'État-providence au Canada –ce qui non seulement fit augmenter le volume de services sociaux (octroyés surtout par les provinces) mais également de l'assistance financière de l'État envers les organismes charitables– et, d'autre part, les fondations –dont le nombre augmentait sans cesse– allaient prendre le relais des dons individuels dans le support financier du tiers secteur. Le contexte politico-économique du début de la période 1939-1967, celui de sortie de crise et d'amorce d'un conflit mondial, apparaît ainsi tout désigné pour assister à l'apparition d'un grand nombre de fondations, encore aujourd'hui parmi les plus importantes au Canada.

La quatrième période, s'étalant de 1967 à 1980, est une période de transition pour l'histoire des organismes charitables et des fondations au Canada. On assista d'abord à un renforcement du régime de régulation des organismes de bienfaisance et des fondations, lequel devint à la fois plus complexe et plus contraignant (Chan, 2007). En 1976, à titre d'exemple, la catégorisation administrative se scinda entre fondations *publiques* et *privées*, chacune étant obligée d'allouer

annuellement au moins 5 % de leurs actifs à des organisations et à des activités à fins charitables. Du coup, le gouvernement fédéral instaura les premiers *quotas de déboursement* – ou « contingents de versement » – avec l'intention de stimuler l'allocation des fonds amassés à des activités charitables et d'imposer des limites à l'accumulation du capital (Bourgeois, 2010). À notre avis, cette période constitue d'autre part une phase de transition dans l'histoire des fondations canadiennes, ces dernières traversant des processus de *professionnalisation* et de *politisation*. Débutant dans les années 1960 au Canada, la professionnalisation de la charité organisée et de la philanthropie constitue à vrai dire encore aujourd'hui une tendance cruciale dans l'évolution des fondations. Plus généralement, la professionnalisation de la philanthropie s'inscrit dans un mouvement plus large de professionnalisation du tiers secteur en tant que tel (Northcott et Uytterhagen, 2002). De son côté, la politisation des fondations canadiennes s'inscrit en phase avec l'évolution de leurs consœurs étatsuniennes. Elles furent conduites à se définir idéologiquement de manière plus explicite dans leur positionnement politique face aux questions de la justice sociale et des mouvements sociaux, ce qui déclencha un conflit plus ou moins latent avec le gouvernement fédéral et l'ARC au sujet de l'interprétation restreinte de la notion « de bienfaisance ». Parmi les quatre aspects de la définition de la charité sous la *common law*, ce sont les problèmes de la délimitation entre activités *politiques* et *éducatives* d'une part, et du sens de l'idée d'« activités bénéficiant à une partie significative de la communauté » d'autre part, qui causeront le plus d'insatisfactions au sein du tiers secteur. Bref, dans ce contexte de renforcement du régime de régulation des organisations charitables, de professionnalisation et de politisation de la philanthropie, c'est-à-dire dans une phase de transition pour l'histoire des fondations canadiennes, il apparaît que peu de fondations majeures virent le jour au Canada. Seule exception à la règle digne de mention, la *Kahanoff Foundation* fut établie en 1979.

Depuis le tournant des années 1980, c'est-à-dire en phase avec l'amorce des compressions néolibérales dans le budget (social) de l'État, on assiste à une nouvelle explosion du nombre d'organismes charitables au Canada, et ce principalement dans le champ des services sociaux (Pineault, 1997). Ainsi, l'histoire contemporaine des fondations canadiennes est dominée à notre sens par trois tendances centrales : 1) un raffermissement et une certaine réorientation du système intégré de régulation des organisations de bienfaisance à la politique fiscale ; 2) un processus de mutation communicationnelle et de marchandisation ou *marchéisation* de la charité ; et 3) la montée en force d'un nouveau modèle d'action philanthropique, la *philanthropie stratégique*.

Premièrement, le régime canadien de régulation des organisations charitables a récemment vu le raffermissement de son système de type intégré dans l'articulation des politiques fiscales et de la régulation de la charité (Elson, 2010). Par exemple, l'amendement de 1997 au ITA a cherché à permettre des déductions fiscales sur les gains en capitaux tout en stimulant les dons aux

organismes charitables prenant la forme d'actifs financiers et de patrimoine foncier. *A fortiori*, des coupures dans les subventions au tiers secteur s'accompagnèrent de l'instauration de nouvelles déductions pour l'octroi d'actions et de d'autres obligations échangées sur les marchés publics aux organismes charitables. En parallèle à ce mouvement de raffermissement et de relative réorientation du régime de régulation, la période contemporaine est par ailleurs le cadre d'une mutation communicationnelle et marchande de la charité (Pineault, 1997). On observe dans ce contexte une dissociation, au sein des organismes d'assistance sociale, des activités d'*intervention* et de *sollicitation*, dissociation concomitante d'une légitimation des pratiques, non plus à partir de fondements éthiques et moraux (les *causes bonnes* ou *justes*), mais plutôt sur la base de savoirs experts et technoscientifiques mobilisant l'idée providentialiste de *risque social*. Cette dissociation est également à la source d'une autonomisation de la sollicitation charitable dorénavant *marketisée*. Le champ contemporain des fondations au Canada se caractérise de plus par une troisième tendance centrale : le passage d'une « philanthropie traditionnelle » à une « philanthropie stratégique » (Pearson, 20003). Certains disent en effet observer une transformation majeure de la nature de l'action des fondations philanthropiques, par exemple dans le financement des universités canadiennes. Du financement classique en infrastructures physiques, on se transporte vers une intervention davantage intangible et risquée prenant la forme de partenariats dans des projets modifiant le « contenu » même de l'environnement universitaire (*ibid.* : 37).

Cette cinquième période allant de 1980 à 2010 est, par ailleurs, celle de la persistance de plusieurs mécontentements du tiers secteur envers le régime canadien de régulation des organisations charitables – donc envers l'ACR et surtout envers l'interprétation uniforme de la notion juridique des finalités « de bienfaisance ». Ces insatisfactions tournèrent autour de la vision étroite des activités et organisations devant être considérées comme charitables, condition d'éligibilité à l'octroi des déductions et allègements fiscaux. Effectivement, l'immobilisme de la définition de la charité sous la *common law* fut critiqué par plusieurs acteurs, dont le *Broadbent Report* et la *Joint Regulatory Table* (2000-2003), signalant entre autres choses la nécessité de séparer formellement et objectivement les fonctions combinées dans l'ARC de régulation de la charité et d'application de la loi de l'impôt sur le revenu (Aptowitzer, 2009). À vrai dire, certaines décisions rendues lors du jugement *Vancouver Society* en 1999 laissent entendre qu'il existe dans le droit fédéral un espace interprétatif permettant l'intégration de certaines notions non-définies dans les dispositions provinciales sur les organismes de bienfaisance (Chan, 2007). Il serait ainsi potentiellement nécessaire de se pencher sur les lois gouvernant la province dans laquelle une organisation opère pour établir son statut juridico-fiscal (Parks, 2003), et ce particulièrement dans le cas d'une province pluri-juridique comme le Québec.

Si la question de la définition des « finalités charitables » semble toujours stagner, il en est tout autrement de la régulation fiscale des organismes de bienfaisance. Sous la pression de groupes représentant le secteur charitable, notamment de l'organisation *Imagine Canada* et de la Section nationale du droit des organismes de bienfaisance et à but non-lucratif de l'Association du Barreau canadien, le gouvernement conservateur de Stephen Harper mit en place une importante réforme des quotas de déboursement –ou du « contingent de versements »– dans son budget du 4 mars 2010. On assista à l'abolition complète de la règle des quotas de déboursement de 80 %. Quant à la règle sur l'accumulation de capital et son obligation d'un minimum de 3,5 % de déboursement, elles seront conservées, alors que le seuil d'application de la règle est augmenté de 25 000 \$ à 100 000 \$ de revenus annuels, mesure réservées aux organismes de bienfaisance. Le budget 2010 proposa en outre l'élargissement de l'application des règles anti-évitement actuelles, afin d'empêcher les transactions visant le report dans le temps ou le contournement pur et simple des quotas de déboursement. Depuis la décennie 1980, un constat général ressort voulant que le Canada soit frappé d'une tendance politique à favoriser de nouvelles pratiques philanthropiques s'inspirant du monde des affaires et de la finance, de même que de la gestion, de la communication et des techniques technocratiques en général. Aux yeux de plusieurs acteurs de la scène canadienne, les organisations charitables et philanthropiques apparaissent comme des entités nécessaires venant pallier au désengagement de l'État dans le champ des services publics.

Dans son budget 2011, on observe que le gouvernement conservateur cherche à soumettre la gestion des organisations de bienfaisance aux principes de la « bonne gouvernance », en améliorant la transparence et en proposant davantage de mesure coercitives contre les entités fautives, et à encourager la financiarisation du don de bienfaisance et du financement des organisations en encadrant davantage ce processus. En fait, le principe de bonne gouvernance semble plutôt ici viser la notion de *donataire reconnu* afin de lutter contre les dons frauduleux tout en encourageant la détention d'actifs financiers de la part des organisations de bienfaisance. Par exemple, le principe de bonne gouvernance défendu dans le budget 2011 vise à encadrer la détention, l'échange et l'usage des « actifs de bienfaisance » en définissant la catégorie de *dons de titres non admissibles*. Le gouvernement conservateur ouvre ainsi la porte aux dons d'actions accréditatives cotées en bourse. Prétendant renforcer le secteur caritatif à travers le processus de financiarisation, et afin d'encadrer ce dernier, le budget 2011 soutient améliorer les règlements concernant les *donataires reconnus* tout en élargissant la catégorie de donataire.

Trois mesures fiscales nous apparaissent centrales dans le budget conservateur de 2012 : l'incitation aux dons à l'endroit d'œuvres de bienfaisance étrangères, l'amélioration de la transparence à travers la *responsabilisation*, et des changements administratifs concernant les abris fiscaux. L'approche générale de ce budget en matière de bienfaisance apparaît toutefois

paradoxe : alors qu'on y observe une volonté de contrôler les activités dites « politiques » au sein des organisations de bienfaisance, le gouvernement Harper semble en quelque sorte s'octroyer un pouvoir discrétionnaire sur la définition du *donataire reconnu* en ce qui a trait aux œuvres de bienfaisance étrangères désignées. En conséquence, l'objectif d'améliorer la transparence au sein des organisations caritatives se traduit principalement, dans ce dernier budget conservateur, par la responsabilisation des organismes dont on cherche à contrôler et à restreindre les activités dites « politiques » grâce à des mesures coercitives.

En définitive, si l'on observe un renforcement constant, depuis 1917, du régime canadien de régulation des organisations charitables et des fondations philanthropiques, la définition juridique de la notion de *bienfaisance*, tirant son interprétation uniforme en *common law* britannique, se butera quant à elle progressivement à la pluralité des sources interprétatives caractérisant la diversité juridique du Canada ou, du moins, le souhaite-t-on (Chan, 2007). En d'autres mots, cette uniformité définitionnelle constitue un enjeu pour l'ARC et le gouvernement fédéral désireux de conserver leur mainmise sur la régulation du champ de la charité organisée, ainsi que sur la base fiscale canadienne. À l'inverse, il s'agit d'un enjeu de lutte pour le tiers secteur, lequel souhaite un élargissement des notions d'*activités* et de *fins de bienfaisance* au Canada de façon que les activités éligibles à l'octroi de reçus de crédits d'impôts et de déductions fiscales puissent correspondre à la diversité des actions menées auprès de différentes communautés canadiennes.

BIBLIOGRAPHIE

- Abélès, Marc (2002). *Les nouveaux riches. Un ethnologue dans la Silicon Valley*, Paris, Odile Jacob.
- Agence du Revenu du Canada [ARC] (2000). "Registered Charities and the *Income Tax Act*", bulletin RC 4108(E)-1204 de l'ARC, désormais non disponible à l'ARC (intégré dans le site Internet de l'ARC), disponible en ligne (21 août, 2010) : <http://www.camptrium.com/forms/CRA%20Regulations%20for%20Charities.pdf>.
- Alepin, Brigitte (2011). *La crise fiscale qui vient*, Montréal, VLB Éditeur, coll. « Partis pris actuels ».
- Anheier, Helmut K. (2001). "Foundations in Europe: A comparative perspective", *Civil Society Working Paper*, vol. 18, août 2001.
- Aptowitzer, Adam (2009). "Bringing the Provinces Back in: Creating a federated canadian charities council", *C. D. Howe Institute Commentary*, "The Charities Papers", n° 300, novembre 2009, disponible en ligne (6 septembre 2010) : <http://ideas.repec.org/a/cdh/commen/300.html>.
- Arlett, Allan (2010). "Canadian foundations", *L'Encyclopédie Canadienne*, disponible en ligne (21 août, 2010) : <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=a1ARTA0003003>.
- Arnove, Robert F. [dir.] (1982 [1980]). *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Indiana University Press, Bloomington.
- Berman, Edward H. (1982 [1980a]). "Educational colonialism in Africa: the role of American foundations, 1910-1945", in Robert F. Arnove (dir.), *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Indiana University Press, Bloomington, 179-201.
- Berman, Edward H. (1982 [1980b]). "The foundations' role in American foreign policy: the case of Africa, post 1945", in Robert F. Arnove (dir.), *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Indiana University Press, Bloomington, 203-231.
- Bishop, Matthew et Michael Green (2008). *Philanthrocapitalism. How the rich can save the world*, New York, Bloomsbury Press.
- Bourgeois, Donald (2010). "Eliminating the disbursement quota: gold or fool's gold?", *The Philanthropist*, vol. 23, n° 2, 184-189.
- Bower, Brock (2001). *The New Philanthropists and the Emergence of Venture Philanthropy*, Washington DC., Centre for Strategic and International Studies.

- Bremner, Robert H. (1988 [1960]). *American Philanthropy. Second edition*, Chicago, The University of Chicago Press, coll. «The Chicago History of American Civilization».
- Broadbent, Edward (1999). *Building on Strength: Improving Governance and Accountability in Canada's Voluntary Sector*, "Final report of the Panel on Accountability and Governance in the Voluntary Sector chaired by E. Broadbent", février 1999, Gouvernement du Canada.
- Brunelle, Dorval (2003). *Dérive globale*. Montréal, Boréal.
- Bulmer, Martin (1995). "Some observations on the history of large philanthropic foundations in Britain and the United States", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Non-profit Organizations*, vol. 6, n° 3, 275-291.
- Bulmer, Martin et Joan Bulmer (1981). "Philanthropy and social science in the 1920s: Beardsley Ruml and the Laura Spelman Rockefeller Memorial, 1922-1929", *Minerva*, vol. 19, n° 3, 347-407.
- Burke-Robertson, Jan (1994). "Establishing a Parallel Foundation: Why? Why not? How?", *The Philanthropist*, vol. 13, n° 2.
- Charbonneau, Mathieu (2012), « Revue de littérature et périodisation de l'histoire moderne des fondations philanthropiques en Europe et aux États-Unis: Les cinq âges d'or de la philanthropie », *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)*, « Collection Études théoriques », n° ET1114, janvier 2012.
- Chan, Kathryn (2007). "Taxing Charities: Harmonization and Dissonance in Canadian Charity Law", *Canadian Tax Journal*, vol. 55, n° 3, 481-556.
- Cohen, William B. (2008 [2003]). "Epilogue: The European Comparison", in Lawrence J. Friedman et Mark D. McGarvie (dir.), *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*, New York, Cambridge University Press, 1-21.
- Coing, Helmut (1981). "Remarks on the history of foundations and their role in the promotion of learning", *Minerva*, vol. 19, n° 2, 271-281.
- Cooper, Karen J. et Terrance S. Carter (2010). "Significant benefit for charities in 2010 federal budget DQ reform", *Charity Law Bulletin*, n° 197, 8 mars 2010.
- Crocker, Ruth (2003). "From gift to foundation: the philanthropic lives of Mrs. Russell Sage", in Lawrence J. Friedman et Mark D. McGarvie (dir.), *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*, New York, Cambridge University Press, 199-215.
- Culleton Colwell et Mary Anna (1982 [1980]). "The foundations connections: links among foundations and recipient organizations", in Robert F. Arnove (dir.), *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Bloomington, Indiana University Press, 413-452.

- Darknell, Frank A. (1982 [1980]). "The Carnegie philanthropy and private corporate influence on higher education", in Robert F. Arnove (dir.), *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Bloomington, Indiana University Press, 385-411.
- Dowie, Mark (2001). *American Foundations. An Investigative History*, Cambridge/London, The MIT Press.
- Drache, Arthur B.C. (1980). "Political Activities: A Charitable Dilemma", *The Philanthropist*, vol. 2, n° 4, automne 1980.
- Duff, David G. (2005). "The Abolition of Wealth Transfert Taxes: Lessons from Canada, Australia, and New Zealand", *Pittsburg Tax Review*, vol. 72, n° 3, 1-49.
- Eikenberry, Angela M. (2006). "Philanthropy and Governance", *Administrative Theory and Praxis*, vol. 28, n° 4, décembre 2006, 586-592.
- Eikenberry, Angela M. et Patricia M. Nickel (2010). "Towards a critical theory of philanthropy in an era of governance", manuscrit, en ligne (15 août 2010) : <http://www.ipg.vt.edu/Papers/EikenberryNickelASPECT.pdf>, publié sous le titre "Philanthropy in an Era of Global Governance", in R. Taylor (éd.) (2010), *Third Sector Research*, chapitre 19, 269-279.
- Elson Peter R. (2010). "The Origin of The Species: Why Charity Regulations in Canada and England Continue to Reflect their Origins", *The International Journal of Non-for-Profit Law*, vol. 12, n° 3, disponible en ligne (21 août 2010) : http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss3/ijnl_vol12iss3.pdf.
- Evans, B. *et al.* (2005). "Structuring neoliberal governance: the nonprofit sector, emerging new modes of control and the marketisation of service delivery *Policy and Society*, vol. 24, n° 1, 74-97.
- Ewald, François (1986). *L'État providence*, Paris, Grasset.
- Fedunkiwi, Marianne (2005). *Rockefeller Foundation Funding and Medical Education in Toronto, Montreal, and Halifax*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Fischer, Marilyn (1995). "Philanthropy and injustice in Mill and Addams", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 24, n° 4, hiver 1995, 281-292.
- Fischer, Donald (1982 [1980]). "American philanthropy and the social sciences: the reproduction of a conservative ideology", in Robert F. Arnove (dir.), *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Bloomington, Indiana University Press, 233-267.
- Fischer, Donald (1983). "The role of philanthropic foundations in the reproduction and production of hegemony: Rockefeller Foundations and the social sciences", *Sociology*, vol. 17, n° 2, 206-233.

- Fischer, Donald (1993). *Fundamental development of the social sciences: Rockefeller philanthropy and the United States Social Science Research Council*, Ann Arbor (MI), University of Michigan Press.
- Fleishman, Joel L. (2007). *The foundation: A great american secret. How private wealth is changing the world*, New York, Public Affairs.
- Floyd, Gordon (2000). "The Broadbent Report: an overview", *The Philanthropist*, vol. 15, n° 3.
- Fondations communautaires du Canada (2007). "Comparison of a private foundation and an endowment fund at a community foundation: tips and tools for community foundations", *Community Foundations of Canada/Fondations communautaires du Canada*, n° 41, mars 2007.
- Fontan, Jean-Marc, Benoît Lévesque et M. Charbonneau (2011). « Les fondations privées québécoises : un champ de recherche émergent », *Lien social et politiques*, n° 65, 43-64.
- Friedman, Lawrence J. (2008 [2003]). "Philanthropy in American: Historicism and its Discontents", in Lawrence J. Friedman et Mark D. McGarvie (dir.), *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*, New York, Cambridge University Press, 1-21.
- Gioia, Viantonio (2000). « L'école historique allemande d'économie », dans A. Béraud et G. Faccarello, *Nouvelle histoire de la pensée économique*, t. III, chap. XXIX, Paris, La Découverte, 30-73.
- Gouvernement du Canada (2012). *Emplois, croissance et prospérité à long terme. Le plan d'action économique de 2012*, Gouvernement du Canada, 29 mars 2012.
- Gouvernement du Canada (2011). *Des impôts bas pour stimuler la croissance et l'emploi. La prochaine phase du plan d'action économique du Canada*, Gouvernement du Canada, 6 juin 2011.
- Gouvernement du Canada (2010). *Le budget de 2010. Tracer la voie de la croissance et de l'emploi. Le plan d'action économique du Canada (2^{ème} année)*, Gouvernement du Canada, 4 mars 2010.
- Gross, Robert A. (2008 [2003]). "Giving in America: from Charity to Philanthropy", in Lawrence J. Friedman et Mark D. McGarvie (éds) (2008 [2003]), *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*, New York, Cambridge University Press, 29-48.
- Guilhot, Nicolas (2006). *Financiers, philanthropes. Sociologie de Wall Street*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, coll. « Cours et travaux ».
- Hobsbawm, Eric J. (2002 [1962]). *L'ère des révolutions : 1789-1848*, Paris, Hachette.
- Hoffstein, Maria E. (2003). "Summary of disbursement quota rules", Fasken Martineau DuMoulin LLP, disponible en ligne (1^{er} septembre 2010) : http://www.carters.ca/pub/article/charity/2003/quota_meh.pdf.

- Hoffstein, Maria E. et Robin P. Roddey (2001). "Personal Tax Planning: Private Foundations and Community Foundations", *Canadian Tax Journal/Revue Fiscale Canadienne*, vol. 49, n° 5, 1258-1286.
- Hoffstein, Maria E. et Theresa L.M. Man (2007). "New disbursement quota rules under Bill C-33", *The Philanthropist*, vol. 20, n° 4, 294-332.
- Howe, Barbara (1982 [1980]). "The emergence of scientific philanthropy, 1900-1920: origins, issues and outcomes", in Robert F. Arnove (dir.), *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Bloomington, Indiana University Press, 25-53.
- Josephson, Matthew (2011 [1934]). *The Robber Barons. The Great American Capitalists: 1861-1901*, New Brunswick (NJ), Transactions Publishers.
- Karl, Barry D. (1997). "Philanthropy and the maintenance of democratic elites", *Minerva*, n° 35, 207-220.
- Karl, Barry D. et Stanley N. Katz (1981). "The American Private Philanthropic Foundation and the Public Sphere: 1890-1930", *Minerva*, vol. 19, n° 2, juin 1981, pp. 236-270.
- Karl, Barry D. et Stanley N. Katz (1987). "Foundations and ruling class elites", *Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, n° 116, 1-40.
- Kohler, Robert E. (1991). *Partners in Science: Foundations and Natural Scientists. 1900-1945*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lechevalier, Arnaud (2009). « Assurances sociales : pourquoi Bismarck ne fut jamais bismarckien », *Alternatives Économiques*, n° 285, novembre 2009, 86-87.
- Lefrançois, Maxime (2009). *La financiarisation et la massification de l'épargne : le cas des fonds mutuels canadiens*, mémoire de maîtrise, Département de Sociologie, Université du Québec à Montréal.
- Lesemann, Frédéric (2008). « L'irruption des fondations privées dans le « communautaire » : une nouvelle gouvernance des services publics ? », *Bulletin de liaison*, vol. 33, n° 2, 29 octobre 2008, en ligne (4 août 2010) : <http://www.fafmrq.org/federation/2008/10/fonds-publicpriv%C3%A9s-quels-jeux-pour-les-communaut%C3%A9s.html>.
- Letts, C., W. Ryan et A. Allen (1997). "Virtuous capital: what foundations can learn from venture capitalists", *Harvard Business Review*, vol. 75, n° 2, mars/avril 1997, 36-42.
- Levy, Reynold (1999). "Corporate philanthropy comes of age: its size, its import, its future", in Charles T. Clotfelter et Thomas Ehrlich (dir.), *Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*, Bloomington, Indiana University Press, 99-121.
- Loomis, Carol J. (2010). "The \$600 billion challenge", *Fortune*, vol. 162, n° 1, juillet 2010, 82-92.

- Many, Annika N. (2009). "Venture philanthropy in 2009: Developments in the field since 'Virtuous Capital'", mémoire de maîtrise en administration publique, Pace University, Dyson College of Arts & Sciences, août 2009, DigitalCommons@Pace.
- Marks, Russell (1982 [1980]). "Legitimizing industrial capitalism: philanthropy and individual differences", in Robert F. Arnove (dir.), *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Bloomington, Indiana University Press, 87-121.
- Martinoia, Rozenn (2009). « La Chevalerie économique : la moralisation des capitaines d'industrie selon Alfred Marshall (1842-1924) », 4^{ème} congrès du RIODD, *La RSE, une nouvelle régulation du capitalisme ?*, Lille, France, disponible en ligne (28 novembre 2010) : http://clerse.univ-lille1.fr/IMG/pdf/axe_4_martinoia.pdf.
- Mauduit, Julien (2011). « Susciter la démocratie à partir de l'université : les projets de *University Settlement* à l'Université McGill, 1889-1939 », *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)*, « Collection Études théoriques », n° ET1107, juillet 2011.
- Mauss, Marcel (2007 [1924-1925]). *Essai sur le don*, Paris, PUF, coll. « Quadrige Grands textes ».
- McGregor, Nancy et Patricia Wardrop (2010). « Massey », *L'Encyclopédie Canadienne*, disponible en ligne (21 août, 2010) : <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=Q1ARTQ0002242>.
- Miller, Chris (1999). "Tough questions avoided: the Broadbent Report on the voluntary sector", *Public Options*, vol. 20, n° 8, Institute for Research on Public Policy, 75-79.
- Montagne, Sabine (2006). « Le trust, fondement juridique du capitalisme patrimonial », *Site de l'Association Recherches & Régulation*, document de travail n° 3, disponible en ligne (30 octobre, 2011) : <http://webu2.upmf-grenoble.fr/regulation/wp/index.html>.
- Morin, Frédéric (2006). *Le nouveau mur de l'argent. Essai sur la finance globalisée*, Paris, Seuil, coll. « Économie Humaine ».
- Nickel, Patricia M. et Angela M. Eikenberry (2009). "A critique of the discourse of marketized philanthropy", *American Behavioral Scientist*, mars 2009, vol. 52, n° 7, 974-989.
- Norhtcott, A., et S. Uytterhagen (2002). "Practices and Policies of Private Foundations in Canada", juillet 2002, 20 p., disponible en ligne (21 août, 2010) : <http://www.maxbell.org/sites/default/files/PolPrac.pdf>.
- Norhtcott, A. et S. Uytterhagen (2002). "Practices and Policies of Private Foundations in Canada", juillet 2002, 20 p., disponible en ligne (21 août, 2010) : <http://www.maxbell.org/sites/default/files/PolPrac.pdf>.
- Odendahl, Teresa (1989). « The Culture of Elite Philanthropy in the Reagan Years », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 18, n° 237, 237-248.

- Ostrower, Francie (2006). "Foundation Approaches to Effectiveness: A Typology", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 35, n° 3, 510-516.
- Pearson, Hilary (2003). "Canadian philanthropy in education: from bricks to cells", *Policy options*, septembre 2003, 37-40, disponible en ligne (21 août 2010) : <http://www.irpp.org/po/archive/sep03/pearson.pdf>.
- Philipps, J., B. Chapman et D. Stevens [éds.] (2001), *Between State and Market : Essays on Charities Law and Policy in Canada*, McGill-Queen's University Press.
- Pineault, Éric (1997). « Le retour de la charité. La solidarité saisie par la main invisible », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 29, 79-101.
- Polanyi, Karl (1983 [1944]). *La grande transformation*, Paris, Gallimard.
- Porterfield, Amanda (2008 [2003]). "Protestant missionaries: pioneers of American philanthropy" in Lawrence J. Friedman et Mark D. McGarvie (dir.), *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*, New York, Cambridge University Press, 49-69.
- Powell, Walter W. et Richard Steinberg (2006). "Introduction", in W.W. Powell et R. Steinberg (dir.), *The Nonprofit Sector: a Research Handbook*, 2^{ème} éd., New Haven/London, Yale University Press, 1-10.
- Prewitt, Kenneth (1995). *Social Sciences and Private Philanthropy: the Quest for Social Relevance*, Essays on Philanthropy, n° 15, Bloomington, Indiana University Center on Philanthropy.
- Prewitt, Kenneth (2006). "Foundations", in W.W. Powell et R. Steinberg (dir.), *The Nonprofit Sector : a Research Handbook*, 2^{ème} éd., New Haven/London, Yale University Press, 355-377.
- Richard Brown, E. (1982 [1980b]). "Rockefeller medicine in China: professionalism and imperialism", in Robert F. Arnove (dir.), *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Indiana University Press, Bloomington, 123-145.
- Robbins, Kevin C. (2006), "The nonprofit sector in historical perspective: traditions of philanthropy in the West", in W.W. Powell et R. Steinberg (dir.), *The Nonprofit Sector: a Research Handbook*, 2^{ème} éd., New Haven/London, Yale University Press, 13-31.
- Rutherford, Malcolm (2010). "Science and social control: the institutionalist movement in American economics, 1918-1947"», *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, vol. 3, n° 3, 47-71.
- Salamon, Lester M. (2010). "Utting the civil society sector on the economic map of the world", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 81, n° 2, 167-210.
- Sealander, Judith (2008 [2003]). "Curing Evils at their Source: The Arrival of Scientific Giving", in Lawrence J. Friedman et Mark D. McGarvie (dir.) (2008 [2003]), *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*, New York, Cambridge University Press, 217-240.

- Seybold, Peter J. (1982 [1980]). "The Ford Foundation and the triumph of behavioralism in American political science", in Robert F. Arnove (dir.), *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Bloomington, Indiana University Press, 269-303.
- Shuman, Michael (1998). "Why Progressive Foundations Give too Little to too Many?", *The Nation*, 12 janvier 1998.
- Slaughter, Sheila et Edward T. Silva (1982 [1980]). "Looking Backwards: How Foundations Formulated Ideology in the Progressive Period", in Robert F. Arnove [dir.], *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Bloomington, Indiana University Press, 55-86.
- Sossin, Lorna (2001). "Regulating Virtue: A Purposive Approach to the Administration of Charities", in Jim Phillips, Bruce Chapman et David Stevens [éds.], *Between State and Market: Essays on Charities Law and Policy in Canada*, McGill-Queen's University Press, 373-406.
- Swaigen, John (1981). *How to Fight for What's Right. The citizen's guide to public interest law*, Toronto, James Lorimer & Company.
- Valverde, Mariana (1995). « La charité et l'État : un mariage mixte centenaire », *Liens social et Politiques*, n° 33, 27-35.
- Veyne, Paul (1995 [1976]). *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Seuil, coll. « Points ».
- Watson, Rod (1985). "Charity and the Canadian Income Tax: An Erratic History", *The Philanthropist*, vol. 5, n° 1, 3-21, disponible en ligne (21 août 2010) : <http://thephilanthropist.ca/index.php/phil/article/viewFile/382/382>.
- Weber, Florence (2007). « Vers une ethnographie des prestations sans marché » (« Préface à l'édition « Quadrige » »), in Marcel Mauss (2007 [1924-1925]), *Essai sur le don*, Paris, PUF, coll. « Quadrige Grands textes », 7-62.
- Weber, Max (1964 [1947]). *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, coll. « Pocket ».
- Weischadle, David E. (1982 [1980]). "The Carnegie Corporation and the shaping of American educational policy", in Robert F. Arnove [dir.], *Philanthropy and cultural imperialism. The foundations at home and abroad*, Bloomington, Indiana University Press, 363-383.
- Whitman, John R. (2009). "Measuring Social Values in Philanthropic Foundations", *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 19, n° 3, printemps 2009, 305-325.
- Wood, Ellen M. (1991). *The Pristine Culture of Capitalism. A Historical Essay on Old Regimes and Modern States*, Londres/New York, Verso.
- Wood, Ellen M. (2002 [1999]). *The Origins of Capitalism. A Longer View*, Londres/New York, Verso.

Wyatt, Bob (2009). "Overview from Canada: modernising charity law", *The Philanthropist*, vol. 22, n° 2, 59-74, disponible en ligne (6 septembre 2010) : www.thephilanthropist.ca/index.php/phil/article/download/788/637.

Zinn, Howard (2003 [1980]). *A People History of the United States. 1492-Present*, New York, Harper Collins.

Sites Internet

Fondaton de la famille J. W. McConnell [FFMC], LA (2010). « La fondation », « Histoire », et « J.W. McConnell : biographie », La Fondation de la famille J. W. McConnell, en ligne (21 août 2010) : <<http://www.mcconnellfoundation.ca/fr/about>>.

Sussex Area Community foundation [SACF] (2010). "Milestones: A brief history of Canada's Community Foundations", Sussex Area Community Foundation, en ligne (21 août 2010) : <www.sacfi.org/history.htm>.

Winnipeg Foudation, The (2010). "History", The Winnipeg Foundation, en ligne (21 août 2010) : <<http://www.wpgfdn.org/aboutus-history.php>>.