

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET



OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le compte d'épargne libre d'impôt

Ottawa, Canada
Le 24 février 2015
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, sur le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que sur les tendances de l'économie nationale et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Produit par : Trevor Shaw*

*L'auteur remercie ses collègues du DPB pour leurs conseils et leurs contributions. Pour de plus amples renseignements, prière de communiquer avec Mostafa Askari (mostafa.askari@parl.gc.ca).

Table des matières

Résumé	iii
Comment le CELI affectera le solde budgétaire du gouvernement?	iii
Qui en bénéficie?	iii
Quelles seraient les conséquences si le plafond annuel du CELI était doublé?.....	v
1 Introduction	2
2 Méthodologies et principales hypothèses	2
Calculs des avantages fiscaux	2
Hypothèse n° 1 – Rendement des investissements et nature des actifs	4
Hypothèse n° 2 – Taux d'utilisation	6
Hypothèse n° 3 – Taux d'imposition	8
Hypothèse n° 4 – Comportement induit et sources des cotisations	9
Hypothèse n° 5 – Entité fiscale	10
Calculs des avantages liés aux transferts.....	11
3 Incidences financières	11
4 Analyse de répartition	14
Répartition selon le revenu	14
Répartition selon la valeur nette	16
Répartition selon l'âge	18
5 Analyse de scénarios	21
Scénario des droits de cotisation	21
Scénario du plafond de cotisation de 100 000 \$ au CELI	23
Scénario des taux d'utilisation.....	25
Scénarios des rendements.....	26
Annexe A – Comparaisons internationales avec les comptes d'épargne libre d'impôt du Canada	28
Annexe B - Transferts	30
Annexe C – Comparaison des estimations financières du DPB et de Finances Canada	32
Annexe D – Classification des quintiles du revenu et du patrimoine financier	33

Résumé

Le programme Compte d'épargne libre d'impôt (CELI) a débuté en 2009. Il profite aux cotisants en excluant les revenus de placements tirés du CELI des calculs de l'impôt sur le revenu et des calculs des transferts fédéraux et provinciaux. Selon les règles actuelles, les droits de cotisation à un CELI s'accumulent tous les ans pour les particuliers de 18 ans ou plus, de sorte que le DPB prévoit que les droits de cotisation passeront de 1 000 milliards de dollars en 2015 à 9 000 milliards de dollars en 2070.

La majoration des droits de cotisation au CELI élargit l'assiette libre d'impôt, ce qui alourdit l'incidence financière du programme CELI (exprimée comme proportion des budgets fédéraux et provinciaux), en plus d'altérer la distribution des avantages au profit des ménages au revenu/patrimoine le plus élevé¹.

Comment le CELI affectera le solde budgétaire du gouvernement?

En 2015, le DPB prévoit que l'incidence financière du CELI sera de 1,3 milliard de dollars, ce qui représente 0,06 % du produit intérieur brut (PIB). Les deux tiers du coût, 860 millions de dollars, seront assumés par le gouvernement fédéral, et tiers restant (430 millions de dollars), par les provinces (figure-A-1).

Figure A-1

Incidence financière à moyen terme du CELI

Millions de dollars

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	1 280	1 610	1 920	2 220	2 520	2 840
Gouv. fédéral	860	1 070	1 280	1 480	1 670	1 890
Provinces	430	540	640	740	840	950

Source : Directeur parlementaire du budget.

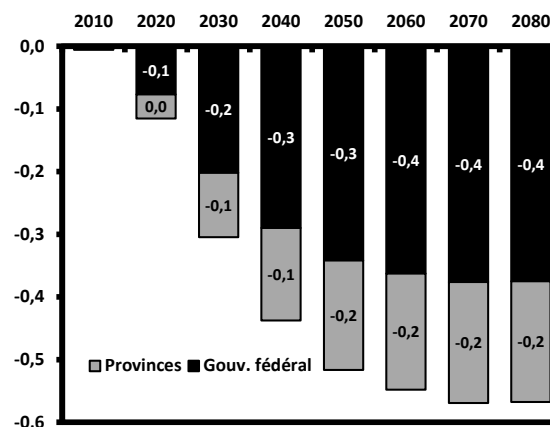
Le coût financier du CELI devrait décupler d'ici 2080, année où il représentera 0,57 % du PIB (figure A-2). Cet effet de croissance contraste avec celui de la plupart des dépenses de

programmes, qui progressent généralement en parallèle avec le PIB et qui font l'objet d'un examen parlementaire périodique. Comme toutes les dépenses fiscales, le CELI ne fait pas l'objet d'un examen périodique.

Figure A-2

Incidence financière à long terme du CELI

% du PIB



Source : Directeur parlementaire du budget.

Qui en bénéficie?

Le DPB estime que le programme CELI est dans l'ensemble régressif. Il avantage surtout les ménages âgés à revenu ou à patrimoine élevé. Les gains liés au CELI pour les ménages à faible revenu représentent de la moitié au quart de la médiane de 2015 à 2080.

En 2015, le programme CELI est encore relativement nouveau, et une large gamme de ménages ont la capacité financière d'y cotiser. C'est pourquoi les gains sont distribués de manière relativement équilibrée entre les groupes de revenu, d'autant plus que les ménages à revenu faible à moyen touchent une combinaison de gains d'impôt et de transfert.

En effet, selon les règles actuelles, les revenus tirés du CELI sont exclus des calculs non seulement de l'impôt sur le revenu mais aussi des avantages et crédits fédéraux et provinciaux fondés sur le revenu. Ce sont ces

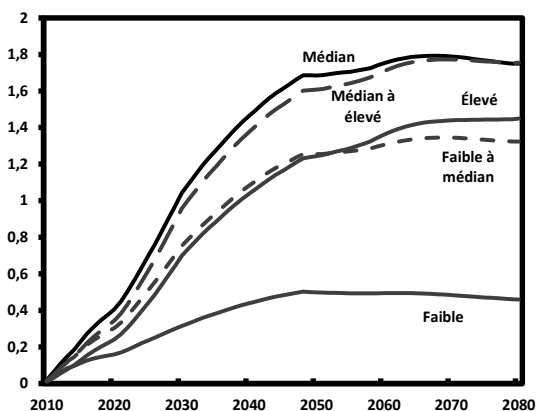
¹ Dollars constants de 2015.

gains de transfert progressifs qui compensent les gains d'impôt régressifs en 2015.

Cependant, la distribution des bénéficiaires du CELI deviendra de plus en plus régressive à mesure qu'augmenteront les droits de cotisation. Ainsi, les gains des ménages à revenu faible ou faible à moyen devraient plafonner en 2040, tandis que le DPB estime que les ménages à revenu élevé toucheront des gains toujours plus élevés grâce à la majoration annuelle des droits de cotisation (figure A-3).

Figure A-3
Avantages totaux du CELI : Groupes de revenu

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget.

Les cotisants au revenu élevé touchent environ un tiers des gains liés au CELI en 2015, et leur portion du total ira grandissant (figure A-4).

Figure A-4
Portion des gains tirés des CELI, par groupe de revenu

Pourcentage des gains totaux en dollars

	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	3	2	2	2	2
	12	11	11	11	11
Médian	23	23	22	22	21
	28	29	28	28	28
Le plus élevé	34	36	37	38	39

Source : Directeur parlementaire du budget

Au-delà de la perspective des groupes de revenu de la famille, le DPB estime par ailleurs que les deux groupes particuliers qui seront de plus en plus avantagés par l'accroissement des droits de cotisation au CELI sont les Canadiens âgés et les Canadiens nantis.

En effet, puisque les avantages du CELI sont limités dans les faits par le plafond des droits de cotisation, l'accroissement continu de ce plafond – lié à l'âge du contribuable – augmentera le potentiel de gains relatif.

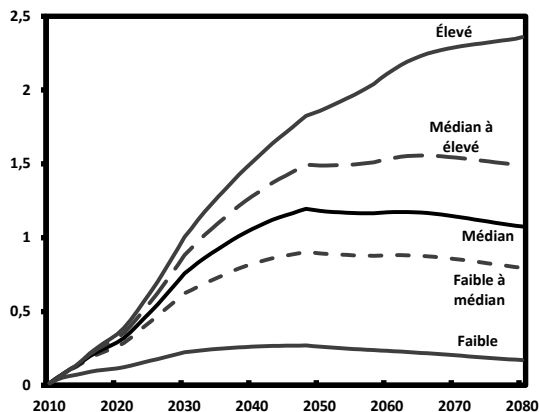
Le DPB estime que les ménages riches pourront continuer de cotiser, mais que les plafonds des droits de cotisation dépasseront bientôt les actifs financiers de la plupart des ménages dont le patrimoine financier est faible à moyen. L'augmentation continue des limites individuelles n'apporte donc aucun gain supplémentaire pour ces groupes.

Par conséquent, les avantages du CELI, qui sont actuellement répartis également entre les différents niveaux de patrimoine financier, se déplaceront de plus en plus vers les plus riches. Ainsi, d'ici 2060, les ménages à patrimoine élevé devraient tirer du programme CELI des gains deux fois plus élevés que le ménage médian, et dix fois plus élevés que les familles à patrimoine financier faible (figure A-5).

Figure A-5

Avantages totaux du CELI : Groupes de patrimoine

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget

Le DPB estime par ailleurs que les gains découlant du CELI, dans chaque groupe de revenu, seront plus importants pour les ménages âgés. C'est que les personnes âgées possèdent habituellement un patrimoine plus élevé que les jeunes, et que la limite des droits de cotisation augmente en fonction de l'âge (figure A-6).

Figure A-6

Avantages totaux du CELI : Groupes d'âge et de revenu

% du revenu après impôt

	45 ans et moins				
	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,05	0,19	0,26	0,25	0,21
	0,12	0,56	0,81	0,86	0,84
Médian	0,25	1,19	1,72	1,77	1,72
	0,19	0,88	1,34	1,42	1,44
Le plus élevé	0,11	0,60	1,01	1,13	1,20
Moyenne	0,15	0,75	1,15	1,24	1,27
	46 ans et plus				
	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,16	0,38	0,60	0,62	0,60
	0,23	0,89	1,46	1,60	1,65
Médian	0,21	0,94	1,55	1,74	1,79
	0,18	1,03	1,68	1,95	2,02
Le plus élevé	0,14	0,78	1,30	1,57	1,64
Moyenne	0,17	0,86	1,41	1,63	1,70

Source : Directeur parlementaire du budget.

N.B. : Pondéré en fonction du nombre de personnes par ménage. Dans une famille économique où il y a plusieurs groupes d'âge, les personnes appartenant à un groupe d'âge donné peuvent avoir des comportements d'épargne et de placement de l'autre groupe d'âge.

Quelles seraient les conséquences si le plafond annuel du CELI était doublé?

Si le plafond annuel des cotisations était doublé, passant de 5 500 \$ à l'heure actuelle à 11 000 \$, le coût à long terme du programme augmenterait environ du tiers (figure A-7).

Figure A-7

Incidence financière supplémentaire à long terme du CELI : Doublement du plafond

Milliards de dollars, nominaux

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Fédéral	0,5	2,8	6,3	10,6	14,7	20,1	25,9
Provincial	0,2	1,4	3,2	5,4	7,6	10,3	13,4
Total	0,7	4,2	9,5	16,0	22,3	30,4	39,3
Taux d'augmentation	22%	36%	39%	38%	34%	30%	26%

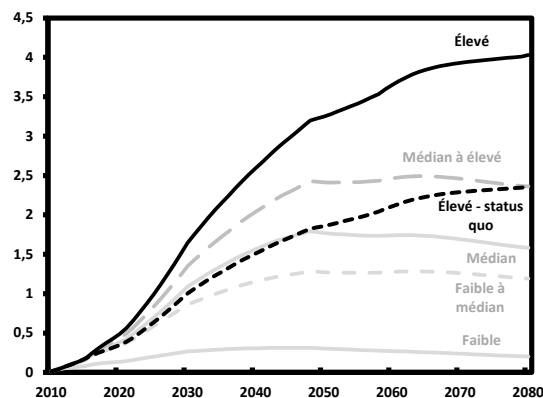
Source : Directeur parlementaire du budget.

Les résultats distributifs resteraient plutôt régressifs selon le revenu, mais deviendraient beaucoup plus régressifs selon le patrimoine. Ainsi, les ménages au patrimoine élevé verraient leur revenu après impôt augmenter d'environ 4 % en 2060 (figure A-8). C'est deux fois plus que si le plafond n'était pas doublé, et dix fois plus que ce que gagneraient les ménages à faible patrimoine selon les mêmes règles.

Figure A-8

Répartition à long terme des gains selon la valeur nette des ménages : Doublement du plafond

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget.

Encadré A-9

Principales définitions du CELI

Cotisations – montant versé dans un CELI pendant une année donnée.

Droits de cotisation – montant maximum cumulatif qui peut être versé dans un CELI. Inclut la hausse annuelle des droits de cotisation de 5 500 \$ et, le cas échéant, les droits de cotisation à un CELI inutilisés de l'année précédente et les retraits effectués dans le CELI l'année précédente. Les revenus de placements gagnés n'influent pas sur les droits de cotisation cumulatifs pour l'année en cours ou les années futures.

Cotisations cumulatives – montants cumulatifs versés dans un CELI pendant la vie du cotisant, moins les retraits.

Portefeuille – valeur marchande des actifs nets détenus dans un CELI. Représente les cotisations cumulatives plus les revenus de placements accumulés moins les retraits.

Retraits – montants retirés d'un CELI.

1 Introduction

L'analyse porte sur les incidences financières projetées du programme CELI ainsi que sur les incidences distributives sur les ménages.

Contrairement à de nombreux autres programmes d'imposition, de transfert ou de dépenses directes, les dépenses du programme CELI, en vertu des règles actuelles, devraient augmenter constamment en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) pendant plusieurs décennies.

Le présent rapport présente des projections financières à moyen et long terme afin d'illustrer la dynamique de croissance du programme CELI. Il se fonde sur les données d'enquêtes canadiennes sur le patrimoine et est cohérent avec les projections démographiques et financières à long terme présentées dans le Rapport sur la viabilité financière de 2014 du directeur parlementaire du budget (DPB)^{1, 2}.

Les incidences sur divers groupes de contribuables sont présentées et ventilées selon le revenu, la valeur nette et l'âge. Comme pour toutes les projections à long terme du DPB, les calculs sont incertains, mais ils visent à illustrer l'évolution du programme CELI si les règles du programme restent inchangées. Une analyse est fournie selon divers scénarios réglementaires ou économiques.

2 Méthodologies et principales hypothèses

Le principal avantage pour les cotisants à un CELI est l'exclusion des revenus de placements tirés des actifs dans le CELI des calculs de

l'impôt sur le revenu et des calculs des transferts fondés sur le revenu.

Calculs des avantages fiscaux

Les revenus fiscaux sont généralement déterminés par la relation de base entre l'assiette fiscale et le taux d'imposition.

L'incidence financière de l'exonération fiscale des CELI est évaluée en calculant l'assiette libre d'impôt et le taux d'imposition approximatif qui se serait appliqué autrement à cette assiette libre d'impôt chaque année (figure 2-1).

Figure 2-1

Relation entre les revenus fiscaux, les taux d'imposition et l'assiette fiscale

t = année d'imposition

$$\text{Revenus fiscaux}_t = \text{Taux d'imposition}_t \times \text{Assiette fiscale}_t$$

Source : Directeur parlementaire du budget.

L'assiette libre d'impôt du CELI grossit au fil des cotisations des particuliers au CELI. Mais contrairement à la plupart des autres dépenses, dont l'assiette fiscale progresse généralement en parallèle avec le PIB et la démographie, l'assiette libre d'impôt du CELI devrait augmenter constamment par rapport au PIB. Il en est ainsi parce que la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit que les droits de cotisation à un CELI augmenteront de 5 500 \$ par année pour chaque Canadien âgé de 18 ans ou plus^{3, 4}.

¹ Pour une autre estimation, voir : K. Milligan, Policy Forum: The Tax-Free Savings Account – Introduction and Simulations of Potential Revenue Costs, *Revue fiscale canadienne*, 2012, 60:2, 355-360.

² http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2014_FR.pdf, consulté en décembre 2014.

³ <http://laws.justice.gc.ca/PDF/I-3.3.pdf>, consulté en décembre 2014.

⁴ Les droits de cotisation annuels à un CELI sont majorés afin de tenir compte de l'inflation. De 2009 à 2012, ce montant était de 5 000 \$. En 2013, ce montant a été porté à son niveau actuel de 5 500 \$.

La croissance de l'assiette libre d'impôt – essentiellement les cotisations aux CELI – est limitée par un ou plusieurs facteurs⁵ :

- (i) **Patrimoine financier (valeur nette).** Les données du fichier de microdonnées à grande diffusion de l'Enquête sur la sécurité financière (ESF) de Statistique Canada constituent la microbase des estimations du patrimoine effectuées par le DPB. L'ESF fournit un échantillon détaillé et représentatif du revenu, des dépenses, des avoirs, des dettes et de la démographie des ménages. Parce que l'ESF sous-estime généralement les avoirs financiers comparativement aux Comptes financiers et du patrimoine du Système des comptes nationaux, les avoirs financiers des ménages sont uniformément mis à l'échelle des agrégats des comptes nationaux⁶. Le DPB suppose que les particuliers transfèrent les avoirs financiers imposables admissibles (tels que l'argent comptant, les dépôts, les obligations, les actions et les fonds communs de placement) dans un CELI jusqu'à ce que leur patrimoine financier soit épuisé, ou que leurs cotisations soient limitées par le plafond des droits de cotisation.
- (ii) **Temps.** Le CELI a été établi en 2009. Les Canadiens ont obtenu des droits de cotisation plafonnés à 5 000 \$ par année. Les droits de cotisation totaux pour la plupart des Canadiens sont de 36 500 \$ en 2015. Ce plafond augmentera tous les

ans indéfiniment, comme l'indiquent les barres en gris dans la figure 2-2.⁷

- (iii) **Âge.** Les particuliers peuvent accumuler des droits de cotisation à un CELI tous les ans à partir du moment où ils deviennent adultes (à partir de 18 ans). Avec le temps, de plus en plus de Canadiens verront leurs cotisations limitées par les aspects du CELI liés à l'âge plutôt que par la date de création du CELI. Une personne de 38 ans aura 100 000 \$ de droits de cotisation à un CELI en 2060, tandis qu'une autre âgée de 68 ans en aura 250 000 \$ (figure 2-2).
- (iv) **Participation.** Malgré un traitement fiscal préférentiel, des liquidités élevées et un fardeau de conformité relativement léger, certaines personnes ne participeront probablement pas au programme CELI. Ce phénomène est observé dans les déclarations CELI récentes, les tendances à long terme des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et l'expérience dans d'autres pays.

⁵ À moyen terme, on suppose que les cotisations constituent la plus grande partie des portefeuilles CELI. Les revenus de placements deviennent capitalisés, non seulement sur le principal investi, mais aussi sur les revenus de placements antérieurs. Les revenus de placements accumulés ne sont pas plafonnés et, dans certains cas, ils peuvent dépasser largement les cotisations. Toutes les estimations du DPB se fondent sur des taux de rendement composés, aux taux indiqués à la page 3.

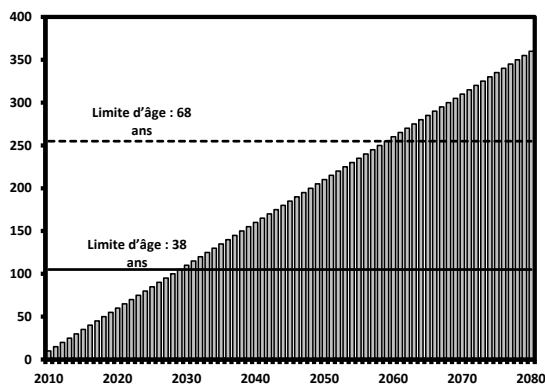
⁶ http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&lang=fr&db=imdb&adm=8&dis=2&SDDS=2620, consulté en décembre 2014.

⁷ Indexés à partir de 2009.

Figure 2-2

Droits de cotisation à un CELI par personne

Milliers de dollars, indexés à partir de 2009



Source : Directeur parlementaire du budget.

Note: La figure 2-2 montre qu'une personne âgée de 38 ans en 2009 à 5 000 \$ de droits de cotisation à un CELI, une personne âgée de 38 ans en 2029 en aura 100 000 \$ et une personne âgée de 38 ans en 2049 en aura 100 000 \$ (tous les montants sont indexés à partir de 2009).

Le DPB estime les tendances à long terme de l'assiette libre d'impôt des CELI, en tenant compte de ces facteurs et de quelques hypothèses clés.

Hypothèse n° 1 – Rendement des investissements et nature des actifs

Comme le montre la figure 2-1, le manque à gagner fiscal peut être estimé à l'aide du taux d'imposition et de l'assiette fiscale. Au Canada, l'assiette fiscale pour l'épargne et les placements correspond aux revenus de placements, un flux annuel⁸. Le flux des revenus de placements pour une année d'imposition donnée est égal au taux de rendement multiplié par la valeur marchande des avoirs investis (figure 2-3).

⁸ Les taux d'imposition varient selon le type de revenu de placements : intérêts, dividendes et gains en capital. Une approche semblable peut être prise pour évaluer l'incidence fiscale de chaque type de revenu de placements.

Figure 2-3

Relation entre les revenus de placements, le taux de rendement et les avoirs investis

t = année d'imposition

$$\text{Assiette fiscale}_t = \text{Revenus de placements}_t = \text{Taux de rendement}_t \times \text{Avoirs investis}_{t-1}$$

Source : Directeur parlementaire du budget.

Afin d'estimer la valeur de l'exonération d'impôt annuelle, il faut évaluer le rendement annuel des avoirs détenus dans les CELI.

Malgré la relation étroite entre les avoirs investis et les revenus de placements, aucune source de données publique ne fournit un portrait complet et détaillé de plus qu'une des variables indiquées dans la figure 2-3.

Les revenus de placements pour une année donnée sont observables à partir des déclarations T1 à l'Agence du revenu du Canada (ARC). Mais ces déclarations ne décrivent ni le taux de rendement ni la valeur des avoirs investis. Cela pose problème pour les analyses du présent rapport, parce que l'exonération d'impôt relative au CELI dépend de la taille des cotisations cumulatives, un stock non observé (ou l'accumulation de flux annuels). L'ARC publie des données financières globales sur le CELI, obtenues à l'aide des déclarations CELI, mais ces renseignements ne sont pas assez précis pour permettre une analyse financière et distributive détaillée du CELI.

Le DPB utilise plutôt les données sur le patrimoine tirées de l'Enquête sur la sécurité financière et suppose que le rendement à long terme des portefeuilles CELI s'aligne sur les projections du Régime de pensions du Canada (figure 2-4). Les projections du taux de rendement se fondent sur l'estimation du taux d'intérêt neutre de la Banque du Canada et les estimations des primes de risque pour des classes d'actifs établies par le Bureau de

l'actuaire en chef du Canada pour le Régime de pensions du Canada^{9, 10}.

Figure 2-4

Hypothèses concernant le rendement

Taux par année

	Obligations négociables	Placements à court terme	Actions et fonds communs de placement
Taux d'intérêt neutre	3,5%	3,5%	3,5%
plus : terme/prime de risque	0	-0,9%	2,2%
moins : dépenses	0,4%	0%	0,8%
Taux de rendement annuel net	3,1%	2,6%	4,9%

Sources : Directeur parlementaire du budget; Bureau de l'actuaire en chef du Canada; Banque du Canada.

Nota : Les chiffres nominaux correspondent à la somme des hypothèses sur les rendements réels fournies par l'actuaire en chef et des projections à long terme de l'inflation du DPB, moins les dépenses.

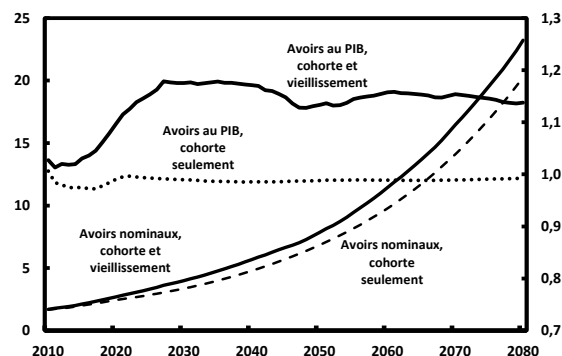
Le DPB suppose que les avoirs financiers totaux progressent au même rythme que le PIB nominal, sauf pour des raisons d'ordre démographique (figure 2-5). Les effets de l'évolution du patrimoine au cours du cycle de vie sont pris en considération en utilisant les projections démographiques à long terme de Statistique Canada et les données sur l'âge et le patrimoine des cohortes tirées de l'Enquête sur la sécurité financière. La répartition des avoirs financiers au niveau des ménages dépend de facteurs démographiques et économiques, y compris la composition des portefeuilles de placements.

Figure 2-5

Avoirs financiers projetés des ménages

Avoirs financiers, milliards de dollars (gauche)

Avoirs au PIB, indice de croissance : année 2008=1 (droite)



Sources : Directeur parlementaire du budget; Enquête sur la sécurité financière, Système des comptes nationaux.

La ventilation des revenus sous forme de dividendes, d'intérêts et de gains en capital est pondérée pour chaque ménage et pour la classe d'actifs correspondante d'après les statistiques des T1 de l'ARC, la BD/MSPS et l'Enquête sur la sécurité financière. Le DPB suppose que 20 % des gains en capital sont réalisés chaque année¹¹.

L'exactitude des hypothèses concernant le rendement est particulièrement cruciale à long terme, parce que les coûts financiers sont sensibles aux rendements composés. Une analyse de sensibilité est fournie dans la section 5 du présent rapport.

La composition des portefeuilles de placements varie selon le ménage, de sorte que l'estimation des taux de rendement pour certaines classes d'actifs permet d'obtenir une estimation à long terme plus précise des avantages du CELI du point de vue de l'impôt et des transferts. Pour chaque ménage estimé dans le présent rapport, la composition du portefeuille CELI est réputée identique à celle observée dans les comptes de placements non

⁹ <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2014/09/dp2014-5.pdf>, consulté en janvier 2015.

¹⁰ <http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/oca-bac/ar-ra/cpp-rpc/pages/cpp26.aspx#Toc-tbl23>, consulté en août 2014.

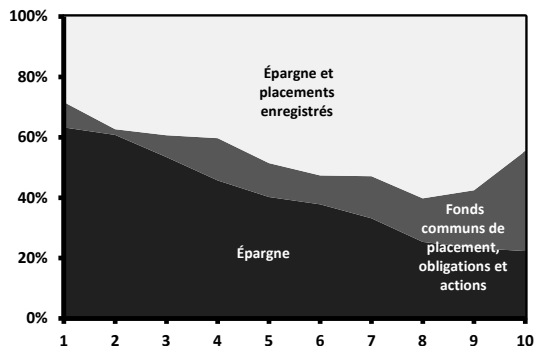
¹¹ Pour les avoirs investis au temps t, les gains en capital cumulatifs réalisés convergent vers 1 à mesure que le temps s'approche de l'infini. La réalisation des gains en capital suit la formule : $1 - (1 - \text{taux de réalisation})^{t-1}$.

enregistrés de l'Enquête sur la sécurité financière.

Figure 2-6

Bilan des ménages : Composition selon la valeur nette

Pourcentage des avoirs financiers totaux



Sources : Directeur parlementaire du budget; Enquête sur la sécurité financière de Statistique Canada.

En règle générale, les ménages nantis investissent une plus grande proportion de leurs avoirs financiers dans des actions, des obligations et des fonds communs de placement, et ils ont relativement moins d'argent comptant et de dépôts bancaires. Les taux de rendement moyens sont donc plus élevés pour les ménages ayant une valeur nette plus élevée (figure 2-7).

Figure 2-7

Rendement prévu des actifs des CELI, selon la valeur nette des ménages

Pourcentage de rendement annuel

Groupe de patrimoine	Rendement prévu
10	1,0%
20	0,2%
30	0,9%
40	1,9%
50	1,8%
60	1,6%
70	2,1%
80	2,8%
90	3,2%
100	4,5%

Sources : Directeur parlementaire du budget; Enquête sur la sécurité financière de Statistique Canada; Bureau de l'actuaire en chef du Canada.

Hypothèse n° 2 – Taux d'utilisation

En règle générale, le DPB suppose que les ménages transfèrent des avoirs imposables dans des CELI non imposables jusqu'à ce que les règles du CELI les empêchent d'en transférer davantage ou que leurs avoirs financiers disponibles sont épuisés. Si la rationalité était parfaite, tous les ménages maximiseraient les gains d'impôt et de transfert liés au CELI, en tenant compte des coûts d'opportunité (p. ex. le temps et l'effort nécessaires pour comprendre le programme CELI et s'y inscrire, et les éventuelles liquidités excédentaires dans les comptes imposables).

Mais l'administration du CELI depuis six ans au Canada et l'expérience concernant l'autre grand programme de placement fiscalement avantageux (le programme REER) ont révélé que tous les ménages admissibles ne participent pas au CELI et que tous les participants ne maximisent pas les cotisations^{12, 13, 14}.

¹² Tableaux 111-0039 et 111-0040 du CANSIM, <http://www5.statcan.gc.ca/olc-cel/olc.action?ObjId=17C0011&ObjType=22&lang=fr&limit=0>.

¹³ <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/atta>

Les raisons de ce comportement pourraient inclure la méconnaissance des comptes à régime fiscal préférentiel, une mauvaise compréhension de l'admissibilité ou la réticence à participer. Les recherches de tiers confirment que certains groupes de participants admissibles méconnaissent les particularités du CELI, en général¹⁵.

Du point de vue financier, lorsque des particuliers admissibles n'utilisent pas tous leurs droits de cotisation à un CELI, l'incidence financière du programme diminuera et il faudrait en tenir compte dans les projections de coût de pratique exemplaire.

Les données de Statistique Canada semblent indiquer que toutes les personnes admissibles n'utilisent pas pleinement les comptes à régime fiscal préférentiel¹⁶. Environ 58 % des ménages ont des comptes de REER ou de fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) d'une valeur marchande nette positive. De nombreux titulaires de comptes enregistrés détiennent une partie de leur patrimoine financier investi dans des comptes de placement ou d'épargne imposables. En moyenne, chez les titulaires de REER, 70 % des avoirs investis (sans compter les dépôts bancaires) sont détenus dans des comptes enregistrés.

[chment_data/file/348071/Full_Statistics_Release_August_2014.pdf](#), consulté en décembre 2014.

¹⁴ http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/stts/tfsa-celi/2012/menu_fra.html, consulté en décembre 2014.

¹⁵ <http://nouvelles.bmo.com/press-releases/le-sondage-annuel-de-bmo-sur-le-celi-revele-que-le-tsx-bmo-201312190918655002>.

¹⁶ Enquête sur la sécurité financière et tableaux 111-0039 et 111-0040 du CANSIM.

Figure 2-8

Utilisation des REER

Pourcentage de la population

Revenu total du particulier	P(REER et/ou FERR > 0)	Placements enregistrés / Placements totaux si REER et/ou FERR > 0
\$0-20,000	26%	73%
\$20-40,000	54%	69%
\$40-60,000	68%	78%
\$60-80,000	81%	63%
\$80,000 ou plus	90%	65%
Total	58%	70%

Sources : Directeur parlementaire du budget; Enquête sur la sécurité financière de Statistique Canada et tableaux 111-0039 et 111-0040 du CANSIM.

Comme le taux d'utilisation à long terme des CELI n'est pas une variable observable, le DPB doit recourir à une hypothèse de travail. Il fonde celle-ci sur le taux d'utilisation récente des CELI, sur l'utilisation des REER par les différents groupes de revenu et d'âge, et sur les taux d'utilisation observés dans les autres pays offrant des comptes d'épargne exempts d'impôt. On présume que les taux d'utilisation des REER donnent une bonne idée du taux d'utilisation à long terme des CELI, puisque les investissements permis dans les CELI sont habituellement les mêmes que dans les REER, et que les avantages fiscaux nets sont similaires pour la plupart des personnes. Ces ratios s'appliquent à toutes les classes d'actif, y compris les dépôts bancaires.

Les taux d'utilisation du REER sont considérés comme un bon indicateur des taux d'utilisation à long terme du CELI parce que les placements permis dans un CELI sont généralement les mêmes que dans un REER et que les avantages fiscaux nets sont semblables pour la plupart des particuliers¹⁷.

¹⁷ Les placements admissibles dans un CELI comprennent : l'argent comptant, les fonds communs de placement, les valeurs mobilières cotées à une bourse de valeur désignée, les certificats de placement garantis (CPG), les obligations, et certaines actions de sociétés exploitant une petite entreprise. <http://www.cra->

Il y a cependant des différences clés entre le CELI et le REER qui pourraient influencer sur les taux d'adoption.

Le traitement fiscal au moment de la cotisation et du retrait varie selon le programme, et les gains relatifs sont assujettis aux taux effectifs marginaux d'imposition respectifs qui s'appliquent au moment de la cotisation et du retrait. Le prépaiement de l'impôt (c.-à-d. CELI) est avantageux pour les contribuables qui prévoient que les taux effectifs marginaux d'imposition augmenteront avec le temps, tandis que le report de l'impôt (c.-à-d. REER) est préférable pour ceux qui s'attendent à payer des taux d'imposition plus bas à l'avenir.

Le CELI procure des avantages fiscaux directs et immédiats, et le traitement fiscal des cotisations et des retraits est relativement simple¹⁸. Cette différence ne devrait pas influencer sur la propension globale à utiliser un programme à régime fiscal préférentiel plutôt qu'un autre, même si elle influencera certainement le choix pour certains particuliers.

En outre, par rapport aux REER, les retraits d'un CELI ont un traitement fiscal plus liquide que l'épargne dans un REER (sur laquelle il faut payer l'impôt reporté). L'avantage de liquidité pourrait aussi entraîner des taux de participation relative plus élevés dans le CELI à long terme.

Les hypothèses du DPB sur l'utilisation sont corroborées dans la mesure du possible par des données d'autres pays et les taux

d'utilisation du programme CELI observés jusqu'en 2013^{19, 20}.

Figure 2-9

Taux d'utilisation à long terme des CELI

Pourcentage de la population

		Groupe d'âge			
		18-25	26-45	46-65	66+
Groupe de revenu (milliers de dollars)	0-20	23%	29%	26%	13%
	20-40	54%	59%	53%	37%
	40-60	71%	84%	72%	50%
	60-80	82%	89%	86%	66%
	80+	89%	93%	93%	82%

Source : Directeur parlementaire du budget.

Les données d'autres pays qui offrent des comptes libres d'impôt semblables au CELI, notamment le Royaume-Uni et les États-Unis, montrent que tous les particuliers admissibles ne contribuent pas à des comptes libres d'impôt, même lorsqu'ils ont des actifs financiers liquides qu'ils pourraient placer dans ces comptes^{21, 22}.

Les incidences fiscales et distributives sont sensibles à l'hypothèse du DPB sur l'utilisation, de sorte qu'une analyse de sensibilité est fournie à la page 25.

Hypothèse n° 3 – Taux d'imposition

Les taux effectifs marginaux d'imposition sur les revenus de placements sont estimés au niveau fédéral et au niveau provincial pour l'année d'imposition 2014. Le DPB utilise la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada pour estimer les taux effectifs marginaux d'imposition des revenus sous forme de dividendes, d'intérêts et de gains en

arc.gc.ca/F/pub/tg/rc4466/rc4466-f.html, consulté en juillet 2014.

¹⁸ Pour certains, le CELI offre d'autres avantages indirects en réduisant leur revenu personnel imposable pris en considération dans les programmes fondés sur le revenu tels que la prestation fiscale canadienne pour enfants, le crédit pour TPS, le crédit en raison de l'âge, et les prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

¹⁹ Voir l'annexe A pour une analyse détaillée de comparateurs internationaux.

²⁰ <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2008102/article/10520-fra.htm>, consulté en décembre 2014.

²¹ Voir l'annexe A pour une analyse détaillée de comparateurs internationaux.

²² M. Donnelly et A. Young, Policy Forum: Tax-Free Savings Accounts – A Cautionary Tale from the UK Experience, *Revue fiscale canadienne*, 2012, 60:2, 361-374.

capital des ménages pour un éventail de groupes de revenu²³. Les taux sont appliqués aux ménages en fonction des revenus déclarés dans l'Enquête sur la sécurité financière. Les taux d'imposition respectifs, lorsqu'ils sont appliqués globalement aux revenus de placements obtenus dans un CELI, constituent le manque à gagner sur les revenus de placements qui seraient imposables autrement. Le DPB suppose que les taux pour chaque groupe de revenu estimés pour l'année d'imposition 2014 restent constants pour chaque groupe avec le temps²⁴.

Hypothèse n° 4 – Comportement induit et sources des cotisations

Le DPB suppose que les particuliers ne convertissent pas leur consommation, leurs REER ou leur patrimoine non financier actuels en des actifs admissibles au CELI, en réponse au CELI. Il suppose que toutes les cotisations potentielles au CELI correspondent au patrimoine financier imposable actuel et futur.

Un objectif déclaré du programme CELI est de bonifier les incitatifs à l'épargne²⁵. Il devrait s'ensuire non seulement que les particuliers redirigent vers les CELI des actifs financiers imposables détenus dans des comptes imposables, mais aussi qu'ils accroissent leurs taux d'épargne (diminuent la consommation actuelle et future) en réponse aux incitatifs du CELI. Un comportement d'épargne induit

influerait sur l'incidence financière et pourrait aussi modifier les effets distributifs de la dépense fiscale.

De nombreuses recherches économiques empiriques ont exploré l'effet de la politique publique, en particulier les taux d'imposition, sur la propension des particuliers à épargner. Les conclusions sont contrastées.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a conclu dans un examen international des comptes à régime fiscal préférentiel que le traitement fiscal peut inciter à l'épargne²⁶. L'effet est le plus marqué pour les particuliers à revenu moyen et le moins marqué pour les particuliers à faible revenu, même si l'étude reconnaît que la plupart des comptes à régime fiscal préférentiel sont utilisés par des contribuables à revenu élevé.

Inversement, Bernheim a effectué en 2002 un examen international semblable des effets comportementaux de l'imposition sur l'épargne et conclu que, «malgré les études volumineuses sur l'imposition et l'épargne, il y avait peu de consensus en la matière»²⁷.

Cette conclusion visait un ensemble varié d'études effectuées dans plusieurs économies développées, mais elle est conforme aux résultats généralement contrastés de la recherche appliquée dans le contexte canadien. La plupart des recherches sur l'épargne et la politique fiscale au Canada ont porté sur le programme REER, qui existe depuis 1957.

L'incidence de la politique fiscale sur le comportement d'épargne dans le contexte canadien est également ambiguë. Carroll et

²³L'augmentation/la diminution marginale du revenu imposable ont été portés aux intérêts et autres revenus de placement, plutôt qu'aux dividendes. À cause des crédits d'impôt pour dividendes, les taux effectifs d'imposition des dividendes sont un peu plus bas que ceux des intérêts, mais ce traitement ne devrait pas influencer de manière notable sur les estimations fournies dans le présent rapport.

²⁴ Étant donné la structure progressive des taux de l'impôt sur le revenu au Canada, la croissance du revenu réel a tendance à pousser les revenus vers des tranches d'imposition plus élevées avec le temps, ce qui ferait monter les taux effectifs marginaux d'imposition des Canadiens, en moyenne. Le DPB suppose que les taux effectifs marginaux sont maintenus constants pour chaque groupe de revenu avec le temps, quelle que soit la croissance des autres sources de revenu. Cette approche est généralement conforme à celle du Rapport sur la viabilité financière du DPB.

²⁵ Budget de 2009.

²⁶ Organisation de coopération et de développement économiques. Encourager l'épargne grâce à des comptes à régime fiscal préférentiel, <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/2307021e.pdf>, consulté en décembre 2014.

²⁷ B.D. Bernheim, Taxation and Saving, Handbook of Public Economics, 2002, édition 1, 3(18).

Summers ont conclu que la politique publique a eu historiquement un effet sur le comportement d'épargne, tandis que Milligan a constaté que «les taux marginaux d'imposition influent sur la décision de participer aux REER, mais que cette influence est relativement faible»^{28, 29}. Inversement, Burbridge et al. ont déterminé que le traitement fiscal du programme REER ne pouvait pas expliquer les différences entre les taux d'épargne aux États-Unis et au Canada³⁰.

Dans son examen approfondi, Bernheim a conclu que les recherches sur l'épargne et l'imposition révèlent généralement que «l'élasticité des intérêts de l'épargne est faible et que les ménages ne modifient pas beaucoup leur comportement en réaction directe à des incitatifs fiscaux ciblés visant à encourager l'épargne»³¹. Par conséquent, le DPB suppose dans le présent rapport que le statut fiscal du CELI n'incite pas à épargner davantage. Les cotisations aux CELI dans les estimations du présent rapport résultent uniquement de l'épargne redirigée des comptes de placement et d'épargne imposables vers les CELI à régime fiscal préférentiel³².

De plus, en raison de la similitude des gains d'impôt en valeur actualisée nette pour les CELI et les REER, le DPB ne tente pas de modéliser l'incidence financière de l'épargne transférée entre les REER et les CELI. Les particuliers ayant une forte préférence pour la

liquidité ou qui s'attendent à une hausse des taux effectifs marginaux d'imposition peuvent préférer les CELI aux REER, ce qui entraîne une diversion de l'épargne et des placements entre les comptes. Mais les deux programmes offrent un statut fiscal préférentiel, et le DPB suppose dans le présent rapport que l'échange des actifs entre les deux programmes n'a aucune incidence financière nette³³.

En résumé, le DPB suppose que les particuliers ne convertissent pas leur consommation, leurs REER ou leur patrimoine non financier en des actifs admissibles au CELI, en réponse au CELI. Toutes les cotisations potentielles au CELI correspondent au patrimoine financier imposable actuel et futur.

Hypothèse n° 5 – Entité fiscale

Le présent rapport examine les incidences sur le revenu, l'épargne et le patrimoine de la famille économique, plutôt que du particulier. Bien que les règles du CELI s'appliquent aux particuliers, les époux ou les conjoints de fait peuvent détenir séparément un CELI. Des fonds peuvent être donnés à l'époux ou au conjoint de fait pour être investis dans un CELI et les actifs détenus dans un CELI peuvent généralement être transférés à l'époux ou au conjoint de fait au décès³⁴. Pour ces raisons, le DPB considère la famille économique, plutôt que le particulier, comme le niveau le plus crédible pour l'analyse financière du CELI. Ce niveau d'analyse est identique à celui de l'Enquête sur la sécurité financière.

²⁸ C. Carroll et L.H. Summers, Why Have Private Saving Rates in the United States and Canada Diverged?, *Journal of Monetary Economics*, vol. 20, n° 2, p. 249-279 (septembre 1987), <http://www.nber.org/papers/w2319.pdf>.

²⁹ Kevin Milligan, « Tax-Preferred Savings Accounts and Marginal Tax Rates: Evidence on RRSP Participation », *Revue canadienne d'économie*, 35 n° 3 (août 2002), 436-456.

³⁰ J. Burbridge, D. Fretz et M.R. Veall, Canadian and American Saving Rates and the Role of RRSPs, *Analyse de politiques*, 24(2), 1998, <http://qed.econ.queensu.ca/pub/cpp/June1998/Burb.pdf>.

³¹ B.D. Bernheim, *Taxation and Saving. Handbook of Public Economics*, 2002, édition 1, volume 3, chapitre 18.

³² Une partie de l'épargne peut aussi être réorientée des REER aux CELI, en particulier chez les particuliers qui ont une forte préférence pour la liquidité. Mais les deux programmes offrent un statut fiscal préférentiel, et le DPB suppose dans le présent rapport qu'il n'y a aucune incidence fiscale nette.

³³ Du point de vue de la politique fiscale fédérale, le gouvernement sera indifférent aux dépenses fiscales dans les CELI et les REER si les taux de rendement réalisés par les ménages sont égaux au taux de la dette fédérale portant intérêt. Mais si les ménages obtiennent des rendements supérieurs (inférieurs) au taux d'intérêt effectif du gouvernement sur la dette, les REER auront un coût fiscal en valeur actualisée inférieur (supérieur) à celui des CELI, toute chose étant égale par ailleurs. Cet effet financier potentiel n'est pas estimé ni pris en considération dans le présent rapport.

³⁴ <http://www.cra-arc.gc.ca/F/pub/tg/rc4466/rc4466-13-11f.pdf>.

Calculs des avantages liés aux transferts

L'exonération du CELI touche non seulement l'impôt à payer mais aussi les transferts et les prestations fondés sur le revenu³⁵. Presque tous les titulaires de CELI profitent de l'impôt sur le revenu fédéral et provincial moins élevé, et cet avantage représente presque tout le coût financier du programme.

Mais environ le tiers du coût financier total est lié aux avantages secondaires que présente le CELI pour des transferts fondés sur le revenu comme la Sécurité de la vieillesse (SV), le Supplément de revenu garanti (SRG), l'assurance-emploi (AE) ou d'autres prestations et crédits fédéraux et provinciaux. Parce que l'impôt est prépayé dans un CELI, ce qui n'est pas le cas de presque toutes les autres formes de revenu, les retraits de revenus de placements ou du capital d'un CELI ne sont pas inclus dans les calculs des prestations et crédits fédéraux et provinciaux fondés sur le revenu. Selon les circonstances individuelles, cet effet peut réduire ou éliminer les récupérations du SRG ou de la SV. Pour de nombreux Canadiens âgés à faible revenu, les gains que procure le CELI pour des transferts comme la SRG peuvent être égaux ou supérieurs aux économies d'impôt.

Le DPB estime les avantages indirects en mesurant la sensibilité de tous les transferts et impôts fédéraux et provinciaux aux variations des revenus de placement. Les élasticités des revenus de placements pour l'impôt fédéral sur le revenu, l'impôt provincial sur le revenu et toutes les prestations de fédéraux et provinciaux sont calculées dans la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada. La relation entre le gain d'impôt et le gain de transfert a été estimée pour divers revenus et âges des ménages. Ces taux d'élasticité ont été appliqués aux estimations des avantages fiscaux obtenus dans le modèle du CELI établi

³⁵ Voir l'annexe B pour une analyse des programmes de transfert les plus touchés.

par le DPB en se fondant sur le fichier de microdonnées à grande diffusion de l'Enquête sur la sécurité financière de Statistique Canada.

3 Incidences financières

Le principal avantage d'un CELI est que le titulaire du compte peut obtenir un revenu libre d'impôt sur les cotisations dans ce compte. Le CELI crée une incidence financière pour le gouvernement, en raison : (i) du manque à gagner fiscal, mesuré par l'impôt fédéral et provincial qui auraient été perçus autrement sur le revenu obtenu dans les CELI si les actifs étaient détenus dans un compte d'épargne ou de placement ordinaire imposable et (ii) des avantages supplémentaires qui sont payés, tels que mesurés par les transferts fédéraux et provinciaux supplémentaires payés du fait que le revenu obtenu dans les CELI n'est pas compris dans les calculs des transferts fondés sur le revenu.

L'incidence financière totale estimée du CELI est de 1,3 milliard de dollars en 2015. Ce coût est partagé par les provinces qui ont adopté la définition fédérale du revenu imposable. L'incidence financière du CELI en 2015 sur le gouvernement fédéral représente environ les deux tiers du total, soit 860 millions de dollars. Le tiers restant, soit 430 millions de dollars, représente l'incidence financière assumée par les provinces (figure 3-1).

L'assiette libre d'impôt du CELI devrait augmenter, tout comme le coût financier pour les gouvernements – d'environ 15 % par année à moyen terme. Le DPB prévoit une incidence financière totale de 2,8 milliards de dollars d'ici 2020 (1,9 milliards de dollars pour le gouvernement fédéral et 950 millions de dollars pour les provinces).

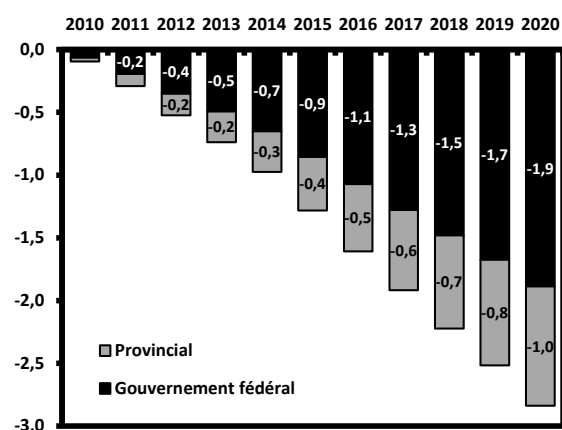
Ces estimations tiennent compte de l'incidence financière de la réduction des revenus fiscaux ainsi que de la hausse des

transferts fédéraux et provinciaux dans les programmes fondés sur le revenu (p. ex. Supplément de revenu garanti, Sécurité de la vieillesse et l'assurance-emploi). En moyenne, environ les deux tiers des avantages des CELI proviennent d'une diminution de l'impôt sur le revenu, et le reste découle des paiements de transfert plus élevés pour les programmes fondés sur le revenu.

Figure 3-1

Incidence financière du CELI à moyen terme

Milliards de dollars



Source : Directeur parlementaire du budget.

Le programme CELI contraste avec la plupart des autres dépenses, qui progressent généralement en parallèle avec la croissance du PIB par habitant et la démographie. Le principal facteur de la croissance des coûts du CELI est plutôt la croissance continue de l'assiette libre d'impôt – qui peut atteindre jusqu'à 5 500 \$ par personne, chaque année³⁶.

En 2015, les droits de cotisation cumulatifs à un CELI pour la plupart des particuliers sont de 36 500 \$, ce qui représente des droits de cotisation potentiels totaux d'environ 1 000 milliards de dollars pour tous les

³⁶ Le montant annuel de la hausse des droits de cotisation à un CELI est indexé pour tenir compte de l'inflation. De 2009 à 2012, ce montant était de 5 000 \$. En 2013, il a été porté à son niveau actuel de 5 500 \$.

Canadiens admissibles³⁷. D'ici 2070, les droits de cotisation à un CELI auront décuplé et se chiffreront à environ 9 000 milliards de dollars indexés à l'inflation.

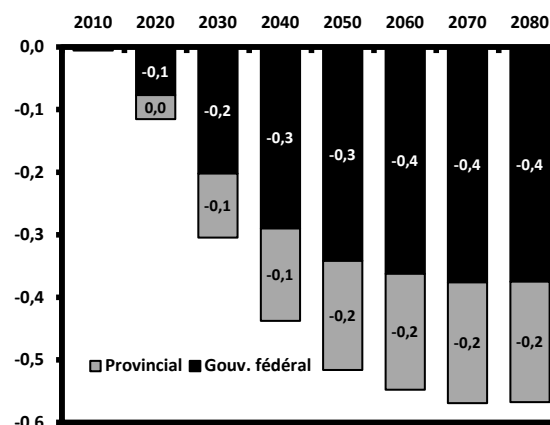
Dans les faits, relativement peu de particuliers ont l'intention de maximiser constamment leurs droits de cotisation à un CELI, mais le DPB prévoit que les coûts du programme CELI augmenteront d'environ dix fois d'ici 2080 (en pourcentage du PIB).

L'incidence financière du CELI en 2014 est d'environ 0,06 % du PIB, et ce taux devrait monter et se situer à environ 0,57 % d'ici 2080³⁸.

Figure 3-2

Incidence financière du CELI à long terme

% du PIB



Source : Directeur parlementaire du budget.

Cette incidence financière totale à long terme est à peu près proportionnelle à l'incidence financière fédérale actuelle des REER, qui arrivent actuellement au troisième rang, en importance, parmi les 130 dépenses fiscales fédérales (figure 3-3).

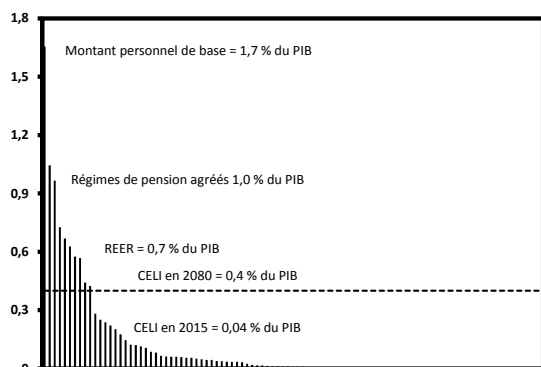
³⁷ Les personnes âgées de moins de 18 ans en 2009 auront des droits de cotisation inférieurs à 36 500 \$. Leurs droits de cotisation auront commencé ou commenceront dans l'année d'imposition de leur 18^e anniversaire.

³⁸ Gouvernement fédéral : 77 milliards de dollars (0,37 % du PIB); provinces : 39 milliards de dollars (0,19 % du PIB).

Figure 3-3

Dépenses fiscales fédérales se rapportant à l'impôt sur le revenu des particuliers

% du PIB



Sources : Directeur parlementaire du budget; Finances Canada : Dépenses fiscales et évaluations.

Contrairement aux programmes de dépenses et aux programmes de transferts directs, les programmes considérés comme des dépenses fiscales ne font pas l'objet d'un examen périodique et les parlementaires n'ont pas l'obligation d'approuver les dépenses annuelles³⁹. Par conséquent, le programme CELI voit sa croissance se multiplier par dix, selon les règles actuelles, sans examen parlementaire planifié ni approbation des dépenses fiscales et sans évaluation des progrès par rapport aux objectifs de politique du programme.

Encadré 3-4

Traitement des revenus de placement au Canada

Les revenus sous forme d'intérêts, de dividendes ou de gains en capital sont déclarés sur la déclaration de revenu standard et ils sont imposés un peu comme le revenu d'emploi ou les prestations du Régime de pensions du Canada (RPC). Comme le revenu d'emploi, les prestations du RPC et d'autres types de revenu, ces montants sont inclus dans le revenu total d'un particulier. Ce revenu total, moins les déductions, constitue le revenu imposable. Le revenu imposable est imposé aux taux indiqués dans l'annexe fédérale 1 et dans les formulaires fiscaux provinciaux correspondants. Les revenus de placements sont pris en considération dans le calcul des prestations fédérales et provinciales fondées sur le revenu.

Les intérêts, les dividendes et les gains en capital réalisés sur les actifs de placement détenus dans un CELI ne sont pas déclarés dans la déclaration de revenu. Le revenu obtenu dans un CELI n'est pas inclus dans le revenu imposable et n'est pas pris en considération dans le calcul des prestations fédérales et provinciales fondées sur le revenu. Le revenu dans un CELI n'est pas assujéti à l'impôt et n'a aucune incidence sur les transferts.

³⁹ http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/Tax_Expenditures_Note_FR.pdf, consulté en décembre 2014.

4 Analyse de répartition

Répartition selon le revenu

En 2015, les avantages du CELI sont équilibrés, les ménages à revenu moyen réalisant les gains les plus importants, tandis que les ménages à faible revenu ou à revenu élevé obtiennent des avantages comparables (figure 4-1).

Figure 4-1

Avantages totaux du CELI : Groupes de revenu

% du revenu après impôt

	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,11	0,31	0,48	0,49	0,47
	0,18	0,75	1,20	1,31	1,33
Médian	0,23	1,04	1,61	1,75	1,77
	0,19	0,96	1,53	1,71	1,76
Le plus élevé	0,13	0,70	1,16	1,36	1,44
Moyenne	0,16	0,81	1,30	1,46	1,51

Source : Directeur parlementaire du budget.

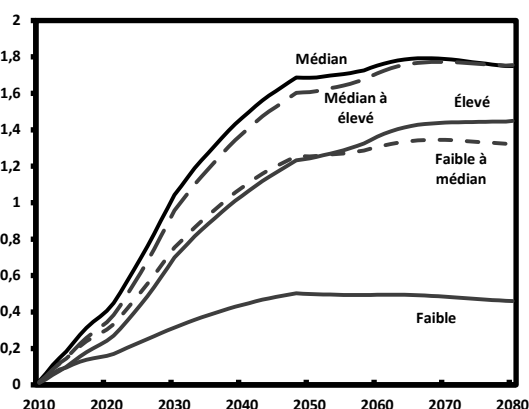
Cet effet est attribuable aux importants gains de transfert, qui s'ajoutent aux économies d'impôt directes sur les revenus de placements dans les CELI pour les ménages à faible revenu et à revenu moyen. Contrairement aux revenus d'emploi, de placements et de pension (y compris les REER), le revenu obtenu dans un CELI ou retiré d'un CELI n'est pas inclus dans le revenu lors du calcul des prestations fédérales fondées sur le revenu. Les gains de transfert favorisent surtout les ménages à faible revenu et à revenu moyen.

Avec le temps, la répartition des avantages du CELI devrait devenir régressive selon le revenu. La croissance continue des droits de cotisation à un CELI profitera de plus en plus aux ménages à revenu élevé, et les ménages à faible revenu obtiendront les plus faibles gains relatifs (figure 4-2).

Figure 4-2

Avantages totaux du CELI : Groupes de revenu

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget.

La répartition relativement équilibrée des avantages entre les ménages à revenu faible ou moyen jusqu'aux ménages à revenu élevé s'explique par deux types de gains qui se compensent selon le groupe de revenu. Les gains d'impôt augmentent généralement avec le revenu et sont généralement obtenus par les ménages à revenu moyen ou élevé (figure 4-3). Les gains de transfert que permet le CELI sur les transferts fédéraux et provinciaux fondés sur le revenu diminuent principalement avec le revenu et sont généralement obtenus par les ménages à revenu faible ou moyen (figure 4-4).

Figure 4-3

Avantages fiscaux du CELI : Groupes de revenu

% du revenu après impôt

	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,05	0,14	0,21	0,21	0,20
	0,08	0,35	0,54	0,58	0,59
Médian	0,15	0,68	1,07	1,17	1,19
	0,15	0,76	1,22	1,37	1,42
Le plus élevé	0,12	0,67	1,12	1,31	1,38
Moyenne	0,12	0,63	1,02	1,15	1,20

Source : Directeur parlementaire du budget.

Figure 4-4

**Avantages du CELI pour les transferts :
Groupes de revenu**

	% du revenu après impôt				
	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,07	0,17	0,27	0,28	0,27
	0,10	0,41	0,66	0,73	0,75
Médian	0,08	0,36	0,54	0,58	0,57
	0,04	0,19	0,30	0,34	0,34
Le plus élevé	0,00	0,03	0,04	0,05	0,06
Moyenne	0,04	0,18	0,28	0,31	0,31

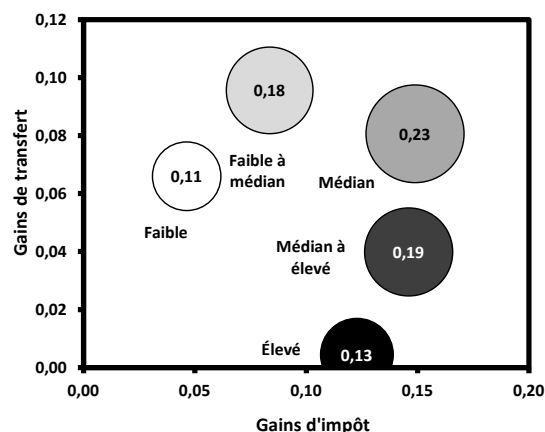
Source : Directeur parlementaire du budget.

La figure 4-5 illustre l'ampleur et la nature des avantages du CELI dans l'année d'imposition 2015. La taille du cercle et le texte qui l'accompagne illustrent les avantages totaux du CELI en pourcentage du revenu après impôt. L'emplacement du cercle indique la nature des avantages selon que les gains touchent à l'impôt ou aux transferts. Les cercles le plus à droite sur l'axe des x indiquent des gains d'impôt plus importants, tandis que ceux qui se trouvent le plus haut le long de l'axe des y indiquent des gains de transfert plus importants. Le CELI profite surtout aux ménages à faible revenu grâce aux gains de transfert (avantages totaux 0,11 = 0,07 transferts + 0,05 impôts). Les gains des ménages à revenu élevé découlent presque exclusivement des économies d'impôt (avantages totaux 0,13 = 0,00 transferts + 0,12 impôts).

Figure 4-5

Gains liés au CELI par groupe de revenu : 2015

% du revenu après impôt



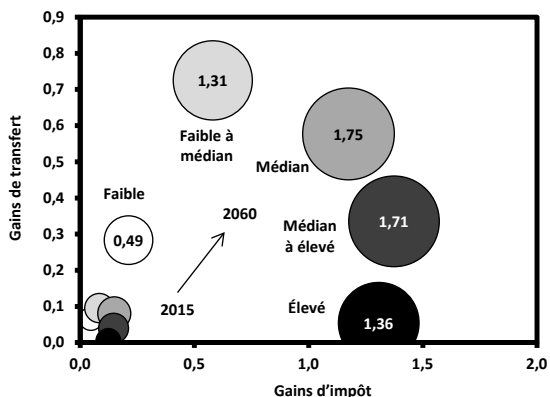
Source : Directeur parlementaire du budget.

Malgré la croissance rapide de l'incidence financière du programme CELI, la nature et la répartition des gains demeurent assez semblables au fil du temps (figure 4-6). Mais les gains se déplacent légèrement des ménages à faible revenu vers les ménages à revenu élevé entre 2015 et 2060. Tout au long de cette période, les gains devraient se répartir assez uniformément entre l'impôt et les transferts, les gains d'impôt représentant environ 80 % de l'incidence financière totale.

Figure 4-6

Gains liés au CELI par groupe de revenu : 2015 et 2060

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget.

Figure 4-7

Avantages totaux des CELI : Groupes de revenu

Milliards de dollars, nominaux

	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,0	0,2	0,5	1,0	1,6
	0,2	1,1	3,1	5,8	10,3
Médian	0,3	2,3	6,2	11,7	20,4
	0,4	3,0	8,0	15,2	27,1
Le plus élevé	0,4	3,7	10,4	20,5	37,7
Total	1,3	10,4	28,3	54,1	97,1

Source: Directeur parlementaire du budget.

Figure 4-8

Portion des avantages des CELI, par groupe de revenu

Pourcentage des gains totaux en dollars

	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	3	2	2	2	2
	12	11	11	11	11
Médian	23	23	22	22	21
	28	29	28	28	28
Le plus élevé	34	36	37	38	39

Source : Directeur parlementaire du budget.

Répartition selon la valeur nette

Pour tous les groupes de revenu, la prépondérance des gains favorise les 40 % des ménages dont les revenus sont les plus élevés; surtout ceux de la tranche des 20 % dont la valeur nette est la plus élevée (voir l'encadré 4-9 pour une illustration de la corrélation entre le patrimoine et le revenu).

Les avantages du CELI pour chaque groupe de patrimoine plafonnent lorsque les actifs financiers totaux disponibles pour investir dans le CELI sont épuisés⁴⁰. Avec le temps, un pourcentage de plus en plus faible de la population profitera des hausses continues des droits de cotisation à un CELI (figures 4-10 et 4-11).

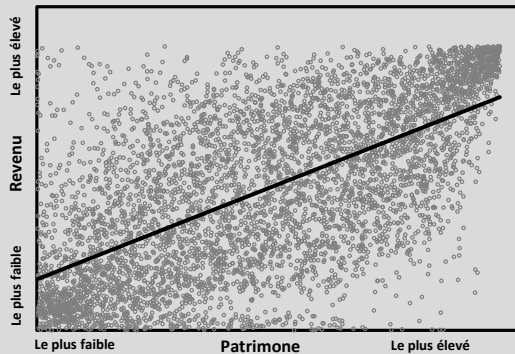
⁴⁰ Les groupes de patrimoine sont classés selon la valeur nette des ménages, qui inclut le capital non financier tel que l'habitation et l'ensemble du passif financier. Seuls les actifs financiers sont considérés admissibles pour les cotisations au CELI. Si les ménages liquident du capital non financier pour investir dans des actifs admissibles au CELI, les gains seront plus élevés que ce qui est estimé dans le présent rapport.

Encadré 4-9

Corrélation entre le patrimoine et le revenu

Le patrimoine financier des ménages a une corrélation positive avec le revenu des ménages.

Rang des ménages (deux axes)



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget; fichier de microdonnées à grande diffusion de l'Enquête sur la sécurité financière.

Bien que ces facteurs soient statistiquement reliés, il est important pour interpréter les résultats du présent rapport de se rappeler la distinction entre le revenu (un flux annuel) et le patrimoine (un stock, généralement constitué grâce à l'épargne accumulée tout au long de la vie ou par héritage).

Afin d'illustrer cette distinction, voici deux exemples hypothétiques :

Ménage A : revenu élevé, faible patrimoine

- Deux médecins, âgés de 32 ans.
- Revenu avant impôt et transferts : 400 000 \$
- Placements : 200 000 \$
- Dettes d'études : 300 000 \$
- Valeur nette : -100 000 \$

Ménage B : revenu modeste, patrimoine élevé

- Deux retraités, âgés de 71 ans.
- Revenu avant impôts et transferts : 35 000 \$
- Pension privée : 1 million de dollars
- Dette : 0 \$
- Valeur nette : 1 million de dollars

Figure 4-10

Avantages totaux des CELI : Groupes de patrimoine

% du revenu après impôt

	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,08	0,22	0,27	0,23	0,19
	0,16	0,62	0,88	0,88	0,83
Médian	0,17	0,76	1,15	1,17	1,11
	0,17	0,88	1,42	1,53	1,52
Le plus élevé	0,18	1,00	1,71	2,11	2,32
Moyenne	0,16	0,81	1,30	1,46	1,51

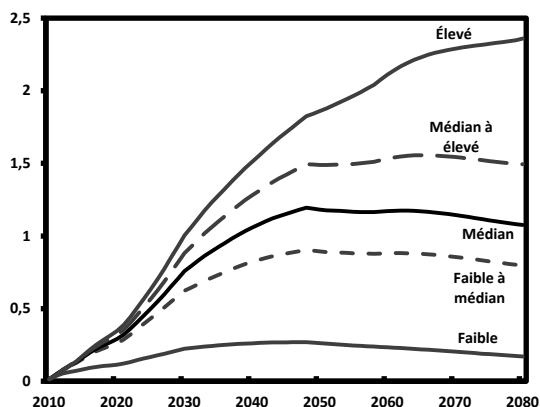
Source : Directeur parlementaire du budget.

Il est plutôt rare d'évaluer la politique fiscale et la politique des transferts en fonction du patrimoine. Le patrimoine est moins souvent documenté dans les statistiques financières sur les ménages et les données économiques et il n'est habituellement pas déclaré dans les déclarations de revenu ou les demandes de paiement de transfert. Par conséquent, dans de nombreux types d'analyse, il n'y a pas souvent d'analyse de la répartition du patrimoine. Mais parce que les avantages du CELI et la participation au CELI dépendent principalement des contraintes financières et de la disponibilité des actifs financiers, le patrimoine des ménages joue un rôle crucial dans les aspects pratiques de la participation du CELI et des avantages effectifs de ce programme. Le DPB présente son analyse de répartition dans ce contexte.

Figure 4-11

Avantages totaux des CELI : Groupes de patrimoine

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget.

Les gains d'impôt du CELI sont très régressifs lorsqu'on les ventile selon le patrimoine (figure 4-12). En effet, lorsque la ventilation est faite plutôt selon les groupes de revenu, les gains de transfert ont un effet redistributif. Mais quand les cotisants sont regroupés selon le patrimoine, les gains de transfert sont répartis uniformément entre les ménages, depuis ceux qui ont un patrimoine faible à moyen jusqu'à ceux à patrimoine élevé (figure 4-13).

Les ménages à patrimoine faible touchent actuellement des gains d'impôt et de transfert plus faibles que le ménage médian, et cette disparité se creusera à long terme.

Figure 4-12

Gains d'impôt liés au CELI : Groupes de patrimoine

% du revenu après impôt

	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,05	0,14	0,16	0,14	0,11
	0,10	0,39	0,54	0,54	0,50
Médian	0,12	0,53	0,80	0,81	0,77
	0,14	0,70	1,12	1,19	1,17
Le plus élevé	0,15	0,87	1,47	1,81	1,99
Moyenne	0,12	0,63	1,02	1,15	1,20

Source : Directeur parlementaire du budget.

Figure 4-13

Gains de transfert liés au CELI : Groupes de patrimoine

% du revenu après impôt

	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,03	0,09	0,11	0,09	0,07
	0,06	0,23	0,34	0,34	0,32
Médian	0,05	0,23	0,35	0,36	0,34
	0,04	0,19	0,30	0,34	0,35
Le plus élevé	0,02	0,14	0,24	0,30	0,33
Moyenne	0,04	0,18	0,28	0,31	0,31

Source : Directeur parlementaire du budget.

Répartition selon l'âge

Comme le patrimoine, l'âge des membres du ménage influe sur les avantages du CELI. Le DPB évalue que les gains liés au CELI seront plus élevés pour les ménages âgés que pour les jeunes ménages, toute chose étant égale par ailleurs.

Plusieurs facteurs expliquent ce résultat :

- Les ménages âgés ont une valeur nette plus élevée et sont plus enclins à participer à des programmes d'épargne à régime fiscal préférentiel.

- Il est plus probable que les ménages âgés profitent des deux types d'avantages du CELI : économies d'impôt sur les revenus de placements et gains de transfert, du fait que les revenus de placements ne sont pas pris en considération dans le calcul des transferts fondés sur le revenu (*p. ex.* Supplément de revenu garanti, Sécurité de la vieillesse et assurance-emploi).
- Les cotisations au CELI sont reliées directement à l'âge. Indexés à partir de 2009, une personne de 38 ans aura 100 000 \$ de droits de cotisation à un CELI en 2060, tandis qu'une personne de 68 ans en aura 250 000 \$⁴¹.

L'écart des gains liés au CELI entre les jeunes et les personnes âgées est le plus prononcé en 2015 pour les ménages à faible revenu. En effet, les gains sont trois fois plus élevés pour ceux de 46 ans ou plus par rapport à ceux de 45 ans ou moins (figure 4-14)⁴².

Pour les 40 % des ménages dont les revenus sont les plus faibles, les ménages âgés obtiennent des gains d'impôt semblables, mais des gains de transfert beaucoup plus élevés. L'écart s'explique principalement par l'exclusion des revenus de placements dans le CELI dans le calcul des prestations aux aînés fondées sur le revenu – la récupération du SRG et de la SV.

Figure 4-14

Avantages totaux du CELI : Groupes de revenu et d'âge

% du revenu après impôt

		45 ans et moins				
		2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible		0,05	0,19	0,26	0,25	0,21
		0,12	0,56	0,81	0,86	0,84
Médian		0,25	1,19	1,72	1,77	1,72
		0,19	0,88	1,34	1,42	1,44
Le plus élevé		0,11	0,60	1,01	1,13	1,20
Moyenne		0,15	0,75	1,15	1,24	1,27
		46 ans et plus				
		2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible		0,16	0,38	0,60	0,62	0,60
		0,23	0,89	1,46	1,60	1,65
Médian		0,21	0,94	1,55	1,74	1,79
		0,18	1,03	1,68	1,95	2,02
Le plus élevé		0,14	0,78	1,30	1,57	1,64
Moyenne		0,17	0,86	1,41	1,63	1,70

Source : Directeur parlementaire du budget.
 Nota : Pondéré en fonction du nombre de personnes par ménage. Dans une famille économique où il y a plusieurs groupes d'âge, les personnes appartenant à un groupe d'âge donné peuvent avoir des comportements d'épargne et de placement de l'autre groupe d'âge.

Inversement, pour les ménages à revenu plus élevé, les jeunes ménages ont plus tendance à obtenir des gains d'impôt légèrement plus faibles, mais des gains de transfert plus élevés (*p. ex.* les prestations fédérales et provinciales aux familles) que pour les ménages âgés.

Cette disparité selon l'âge s'accroît avec le temps. À long terme, le CELI avantage de plus en plus les ménages nantis âgés par rapport aux jeunes ménages ayant un revenu autrement comparable (figure 4-15).

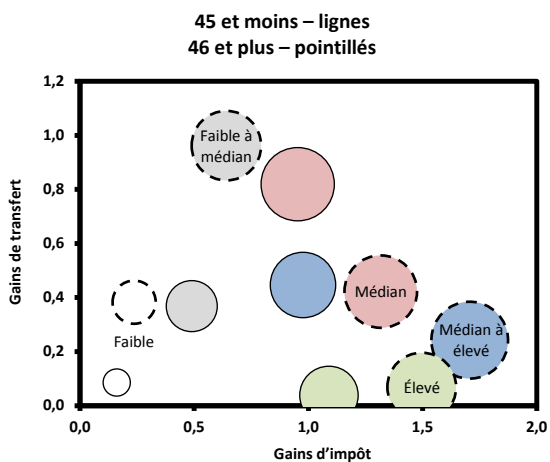
⁴¹ Calculé comme les droits de cotisation annuels au CELI, multipliés par le nombre d'années au-dessus de 18 ans : 5 000 \$ x (38 - 18) = 100 000 \$ et 5 000 x (68 - 18) = 250 000 \$.

⁴² Toutes les estimations dans cette section tiennent compte de l'incidence des exonérations d'impôt fédérales et provinciales sur les gains d'impôt des ménages, sauf indication contraire.

Figure 4-15

Avantages totaux du CELI : Groupes de revenu et d'âge en 2060

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget.

Nota : Pondéré en fonction du nombre de personnes par ménage. Dans une famille économique où il y a plusieurs groupes d'âge, les personnes appartenant à un groupe d'âge donné peuvent avoir des comportements d'épargne et de placement de l'autre groupe d'âge.

Aux gains d'impôt élevés s'ajoutent des gains de transfert plus élevés. La ventilation des gains selon l'âge permet aussi d'illustrer les incidences distributives des gains de transfert. Contrastant avec la répartition généralement équilibrée selon le revenu dans la population en général, le programme CELI a et continuera d'avoir des effets de plus en plus régressifs pour les Canadiens âgés de 45 ans ou moins.

Les jeunes ménages ne sont généralement pas admissibles à un grand nombre des avantages progressifs indirects du programme CELI, à savoir le Supplément de revenu garanti et la Sécurité de la vieillesse.

Les ménages à faible revenu de 45 ans ou moins ont un accès plus limité aux prestations et aux crédits fédéraux. Les gains proviennent donc principalement des économies d'impôt, qui augmentent avec le revenu.

En comparaison, les avantages du programme CELI sont répartis plus également entre les

groupes de revenu des personnes de 46 ans ou plus. L'admissibilité d'un ou plusieurs membres du ménage au SRG, à la SV ou à d'autres programmes de transfert procure des avantages indirects en plus des économies d'impôt directes, ce qui entraîne des effets relativement plus progressifs^{43, 44, 45}. Même parmi les 20 % des ménages les plus riches, les gains devraient favoriser les ménages âgés – parce qu'ils ont de plus en plus accès aux transferts à court terme. Cet effet s'ajoute à l'accès à des droits de cotisation au CELI plus élevés à long terme (figure 4-16).

Essentiellement, le programme CELI procure des gains fiscaux plus élevés aux ménages âgés et nantis. Mais un ménage en 2015, obtient des avantages très différents d'un ménage autrement identique en 2060 (si la démographie, le patrimoine et le revenu restent constants), en raison de la dynamique de croissance des droits de cotisation à un CELI.

⁴³ Le taux de rendement est un autre facteur important des revenus de placements. Mais la disparité des taux de rendement dans les classes d'actifs devrait être moins prononcée que la disparité du patrimoine financier. L'analyse du DPB tient compte des écarts de taux de rendement prévus à long terme pour divers types d'actifs, ainsi que du poids respectif de chaque actif dans les portefeuilles de placement simulés.

⁴⁴ Les taux d'utilisation du CELI sont estimés en se fondant sur les comportements d'épargne et de placement observés pour les comptes REER. L'utilisation des REER a tendance à augmenter avec la richesse, de sorte que l'utilisation du CELI plus élevée supposée pour les ménages nantis explique en partie l'écart entre les ménages selon que le patrimoine est élevé ou faible. Cet effet est le plus prononcé en 2009 et 2010. À moyen et long terme, les écarts des taux d'utilisation supposés ont un effet de moins en moins grand sur les résultats distributifs. La section 5, page 25 présente une analyse plus détaillée des hypothèses concernant les taux d'utilisation du CELI.

⁴⁵ L'âge moyen, à cette fin, est défini comme l'âge moyen des deux personnes les plus âgées dans un ménage. Pour les ménages d'une personne, l'âge de la personne est considéré comme l'âge moyen du ménage.

Figure 4-16

Avantages totaux du CELI : Groupes de patrimoine et groupes d'âge

% du revenu après impôt

45 ans et moins					
	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,09	0,24	0,28	0,25	0,20
	0,16	0,65	0,89	0,88	0,83
Médian	0,16	0,80	1,21	1,25	1,23
	0,18	1,00	1,65	1,80	1,88
Le plus élevé	0,15	0,87	1,50	1,78	1,99
Moyenne	0,15	0,75	1,15	1,24	1,27
46 ans et plus					
	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,07	0,18	0,24	0,20	0,15
	0,15	0,55	0,86	0,88	0,83
Médian	0,17	0,70	1,08	1,07	0,96
	0,17	0,80	1,28	1,36	1,29
Le plus élevé	0,19	1,04	1,77	2,20	2,41
Moyenne	0,17	0,86	1,41	1,63	1,70

Source : Directeur parlementaire du budget.

5 Analyse de scénarios

Une analyse de scénarios est fournie afin d'illustrer la sensibilité des résultats aux hypothèses clés et aux éléments de conception du programme. Toutes les données, méthodologies et hypothèses sont identiques au scénario de référence, sauf indication contraire.

Scénario des droits de cotisation

Les droits de cotisation totaux constituent le principal outil réglementaire pour limiter la taille du programme CELI et l'accès à celui-ci. Tel que stipulé dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les droits de cotisation à un CELI augmentent tous les ans d'environ 5 500 \$ (montant indexé). Les droits sont aussi assujettis à un critère d'âge – une personne peut cotiser jusqu'à 5 500 \$ par année à partir de 18 ans.

Afin d'illustrer l'effet fiscal et distributif de cette hausse graduelle des droits de cotisation, le DPB estime les coûts de programme et les incidences distributives dans deux scénarios de majoration du plafond de cotisation. Il suppose que chaque scénario prend effet dans l'année d'imposition 2016.

Le premier scénario du DPB suppose que le plafond annuel CELI est doublé, passant de 5 500 \$ à l'heure actuelle à 11 000 \$. Ce montant serait indexé à l'inflation, comme l'est actuellement le plafond de 5 500 \$⁴⁶.

Si ce plafond était porté à 11 000 \$ en 2016, le coût financier à long terme du programme CELI augmenterait d'environ 70 millions de dollars en 2016 et il atteindrait environ 680 millions de dollars en 2020.

⁴⁶ Les droits de cotisation annuels à un CELI sont majorés afin de tenir compte de l'inflation. De 2009 à 2012, ce montant était de 5 000 \$. En 2013, il a été porté à son niveau actuel de 5 500 \$.

Figure 5-1

Incidence financière supplémentaire à moyen terme du CELI : Droits de cotisation doublés

Millions de dollars, nominaux

	2016	2017	2018	2019	2020
Fédéral	50	170	250	350	450
Provincial	20	80	130	180	230
Total	70	250	380	520	680
Taux d'augmentation	4%	12%	15%	19%	21%

Source : Directeur parlementaire du budget.

À long terme, les incidences financières du changement augmenteraient du tiers environ le coût total du programme CELI (figure 5-2).

Figure 5-2

Incidence financière supplémentaire à long terme du CELI : Droits de cotisation doublés

Milliards de dollars, nominaux

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Fédéral	0,5	2,8	6,3	10,6	14,7	20,1	25,9
Provincial	0,2	1,4	3,2	5,4	7,6	10,3	13,4
Total	0,7	4,2	9,5	16,0	22,3	30,4	39,3
Taux d'augmentation	21%	36%	39%	38%	34%	30%	26%

Source : Directeur parlementaire du budget.

Avec le temps, une proportion de plus en plus faible des ménages aurait des actifs financiers imposables disponibles pour cotiser à un CELI, ce qui devrait limiter à long terme l'augmentation potentielle des cotisations⁴⁷.

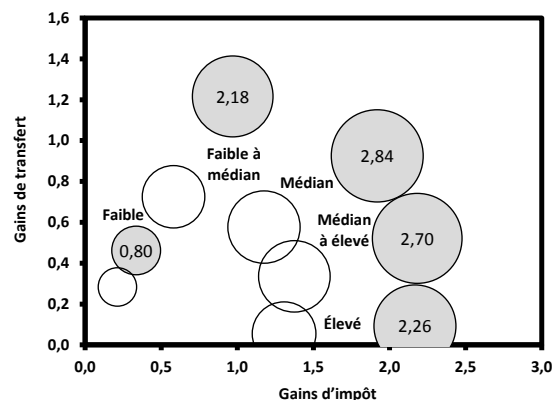
La hausse des droits de cotisation à un CELI ne devrait pas modifier de manière notable le profil distributif du programme, tel que mesuré par le revenu. Les résultats à long terme sont un peu régressifs, les groupes de revenu moyen et moyen à élevé obtenant les gains les plus importants (figures 5-3 et 5-4).

⁴⁷ Ce résultat repose sur l'hypothèse que les taux de participation ne changent pas même si les droits de cotisation annuels sont plus élevés. Si des ménages qui ne participent pas au CELI lorsque les droits de cotisation sont de 5 500 \$ étaient incités à le faire si les droits annuels étaient majorés, l'incidence financière serait plus élevée que les estimations du DPB.

Figure 5-3

Répartition à long terme des gains selon le revenu des ménages : Droits de cotisation doublés, année d'imposition 2060

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget.

Figure 5-4

Répartition à long terme des gains selon le revenu des ménages : Droits de cotisation doublés

% du revenu après impôt

	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,11	0,48	0,79	0,80	0,74
	0,18	1,20	2,03	2,18	2,20
Médian	0,23	1,58	2,58	2,84	2,90
	0,19	1,44	2,42	2,70	2,76
Le plus élevé	0,13	1,09	1,92	2,26	2,39
Moyenne	0,16	1,24	2,11	2,39	2,46

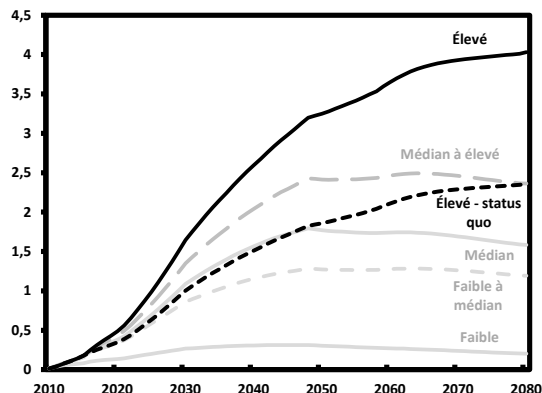
Source : Directeur parlementaire du budget.

Toutefois, une majoration des droits de cotisation annuels profiterait surtout aux 20 % des ménages les plus nantis (figure 5-5). En 2045, l'avantage moyen du CELI pour ces ménages représenterait 3,0 % du revenu net, au lieu de 1,7 % dans le scénario de référence. À titre de comparaison, l'avantage moyen du CELI pour les ménages moyennement riches augmenterait d'environ 0,5 point de pourcentage, passant de 1,2 à 1,7 % du revenu net.

Figure 5-5

Répartition à long terme des gains selon la valeur nette des ménages

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget.

Ce scénario avantagerait aussi les Canadiens âgés. En 2080, les ménages les plus nantis, de 46 ans ou plus obtiendraient des gains presque deux fois plus élevés que ceux qu'ils pourraient obtenir selon les règles du programme existantes.

Figure 5-6

Scénario de référence vs droits de cotisation doublés : Écart des gains relatifs selon le revenu des ménages, année d'imposition 2045

% du revenu après impôt

	45 ans et moins			46 ans et plus		
	Référence	Doublé	Écart	Référence	Doublé	Écart
Le plus faible	0,26	0,39	0,13	0,60	1,00	0,40
	0,81	1,33	0,52	1,46	2,50	1,04
Médian	1,72	2,60	0,88	1,55	2,57	1,02
	1,34	2,02	0,68	1,68	2,75	1,07
Le plus élevé	1,01	1,63	0,63	1,30	2,16	0,86

Source : Directeur parlementaire du budget.

Figure 5-7

Répartition à long terme des gains selon la valeur nette des ménages et l'âge

% du revenu après impôt

	45 ans et moins				
	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,09	0,29	0,34	0,29	0,23
	0,16	0,91	1,25	1,28	1,23
Médian	0,16	1,16	1,84	1,90	1,87
	0,18	1,52	2,64	2,90	2,99
Le plus élevé	0,15	1,42	2,61	3,08	3,40
Moyenne	0,15	1,11	1,80	1,96	2,00
	46 ans et plus				
	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,07	0,20	0,25	0,22	0,18
	0,15	0,74	1,22	1,27	1,22
Médian	0,17	0,99	1,58	1,53	1,34
	0,17	1,23	2,08	2,18	2,05
Le plus élevé	0,19	1,71	3,08	3,80	4,13
Moyenne	0,17	1,35	2,35	2,71	2,80

Source : Directeur parlementaire du budget.

Scénario du plafond de cotisation de 100 000 \$ au CELI

Le DPB s'est aussi penché sur un scénario supposant que le plafond de cotisation au CELI soit définitivement fixé à 100 000 \$ en 2016, sans majoration annuelle subséquente⁴⁸. Ce scénario permet d'illustrer les effets distributifs et fiscaux de l'augmentation annuelle des droits de cotisation, ainsi que la dynamique qui découle de l'accroissement des droits en fonction de l'âge du contribuable après 18 ans.

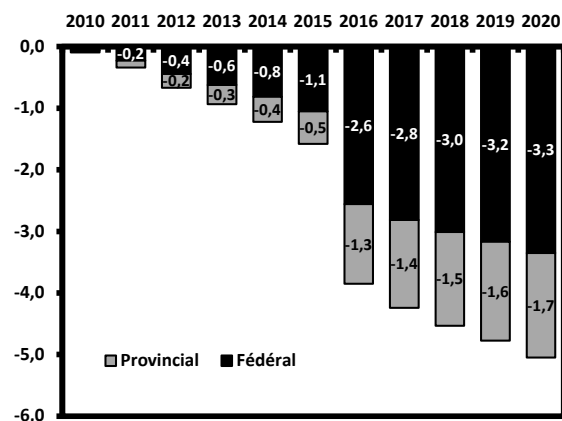
Ce scénario aurait pour effet immédiat de doubler le coût du programme CELI, qui passerait à quelque 2,9 milliards de dollars en 2016 (figures 5-8 et 5-9). On prévoit en effet que les participants admissibles cotiseraient immédiatement jusqu'à la nouvelle limite, soit une somme de quelque 60 000 \$. On présume que les taux d'utilisation seraient identiques à ceux du scénario de référence.

⁴⁸ Ce seuil de 100 000 \$ serait toutefois indexé à l'inflation.

Figure 5-8

Incidence financière à moyen terme : Plafond de 100 000 \$

% du PIB



Source : Directeur parlementaire du budget.

Figure 5-9

Incidence financière supplémentaire à moyen terme : Plafond de 100 000 \$

Millions de dollars, nominaux

	2016	2017	2018	2019	2020
Fédéral	1 400	1 420	1 380	1 310	1 250
Provincial	710	720	700	670	640
Total	2 110	2 140	2 080	1 990	1 900

Taux d'augmentation	2016	2017	2018	2019	2020
	121%	102%	85%	71%	60%

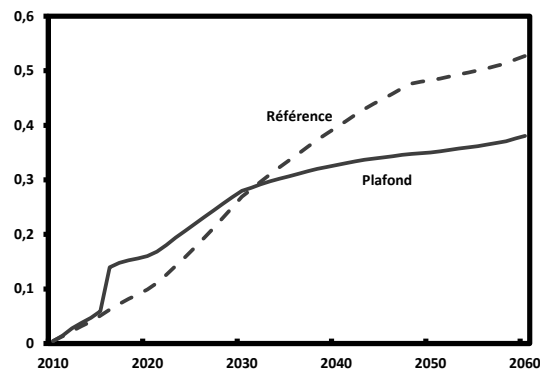
Source : Directeur parlementaire du budget.

Cependant, à long terme, les coûts du programme CELI augmenteraient plus lentement sous ce scénario que sous celui du statu quo. Ainsi, d'ici 2030, les coûts du programme CELI plafonné à 100 000 \$ (indexés à l'inflation) seraient environ équivalents à ceux du scénario de référence, le DPB prévoit que l'incidence financière y serait d'environ 30 % inférieure (figures 5-9 et 5-10).

Figure 5-10

Incidence financière à long terme : Plafond de 100 000 \$

% du PIB



Source : Directeur parlementaire du budget.

Figure 5-11

Incidence financière supplémentaire à long terme : Plafond de 100 000 \$

Milliards de dollars, nominaux

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Fédéral	1,3	0,2	-3,0	-8,0	-12,6	-20,1	-31,0
Provincial	0,6	0,1	-1,5	-4,0	-6,3	-10,1	-15,6
Total	1,9	0,4	-4,5	-12,0	-18,9	-30,2	-46,6

Taux d'augmentation	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
	60%	3%	-18%	-28%	-29%	-30%	-31%

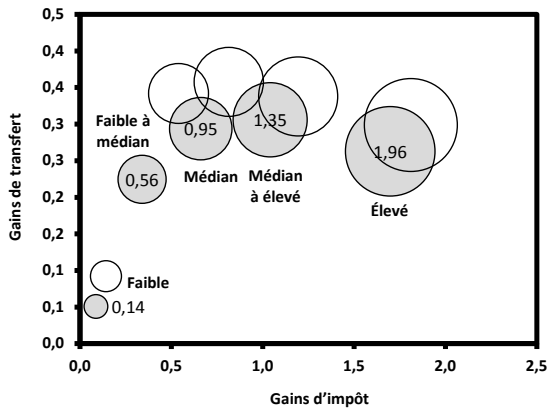
Source : Directeur parlementaire du budget.

Selon ce scénario, le profil distributif des gains d'impôt et de transfert, qu'il soit calculé en fonction du revenu ou du patrimoine, resterait pratiquement inchangé à long terme. Pour tous les groupes, les gains seraient toutefois relativement plus faibles que selon le scénario de référence, vu la diminution des droits de cotisation que connaîtraient de nombreux ménages.

Figure 5-12

**Incidence sur les gains selon le patrimoine :
Plafond de 100 000 \$, année d'imposition
2060**

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget.

Par contre, la distribution des avantages relatifs selon l'âge serait plus équilibrée sous ce scénario. En effet, la suppression de la corrélation entre les droits de cotisation et l'âge se traduirait par une répartition à peu près proportionnelle des gains entre les 45 ans ou moins et les 46 ans ou plus.

Figure 5-13

**Incidence distributive selon l'âge et le
revenu : Plafond de 100 000 \$**

% du revenu après impôt

	45 ans ou moins				
	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,06	0,23	0,23	0,22	0,20
	0,16	0,71	0,82	0,86	0,87
Médian	0,33	1,25	1,43	1,51	1,53
	0,26	1,06	1,26	1,37	1,45
Le plus élevé	0,16	0,83	1,08	1,22	1,34
Moyenne	0,21	0,92	1,12	1,22	1,30
	46 ans ou plus				
	2015	2030	2045	2060	2075
Le plus faible	0,18	0,45	0,47	0,47	0,45
	0,26	1,03	1,14	1,21	1,23
Médian	0,23	1,03	1,21	1,33	1,37
	0,20	1,08	1,29	1,46	1,51
Le plus élevé	0,17	0,93	1,18	1,38	1,46
Moyenne	0,20	0,97	1,16	1,31	1,36

Source : Directeur parlementaire du budget.

Scénario des taux d'utilisation

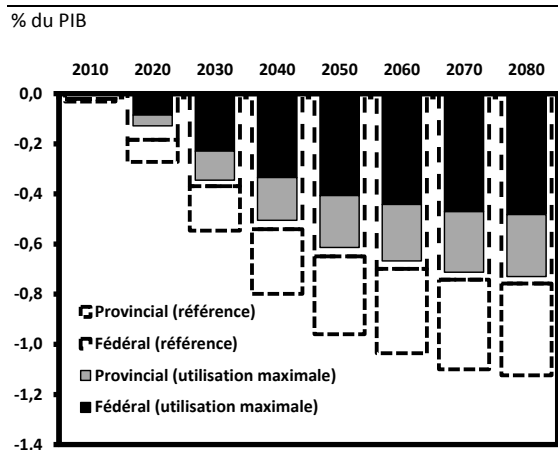
L'expérience canadienne des comptes à régime fiscal préférentiel tels que les REER semble indiquer que tous les particuliers admissibles n'emploient pas pleinement les comptes à régime fiscal préférentiel pour l'ensemble de l'épargne et des placements.

Comme le taux d'utilisation à long terme des CELI n'est pas une variable observable, le DPB doit recourir à une hypothèse de travail. Il fonde celle-ci sur le taux d'utilisation récente des CELI, sur l'utilisation des REER par les différents groupes de revenu et d'âge, et sur les taux d'utilisation observés dans les autres pays offrant des comptes d'épargne exempts d'impôt. On présume que les taux d'utilisation des REER donnent une bonne idée du taux d'utilisation à long terme des CELI, puisque les investissements permis dans les CELI sont habituellement les mêmes que dans les REER, et que les avantages fiscaux nets sont similaires pour la plupart des personnes.

Mais si ces hypothèses sont modifiées et que l'on suppose que les particuliers limiteront le plus possible l'impôt à payer, les coûts projetés du programme CELI augmenteraient d'environ 25 % par rapport aux projections du scénario de référence du présent rapport (figure 5-14).

Figure 5-14

Incidence financière : Utilisation plus élevée du CELI



Source : Directeur parlementaire du budget.

Le DPB évalue que les taux d'utilisation augmentent généralement en fonction du revenu, de l'âge et de la richesse. Supposer la participation complète des particuliers admissibles a tendance à accroître la participation (et les gains relatifs) des cohortes à faible revenu et jeunes. Par conséquent, si l'utilisation selon les divers groupes de revenu est plus élevée et plus uniforme que celle projetée dans le scénario de référence du DPB, les groupes de revenu faible à moyen obtiendraient les gains relatifs les plus élevés, toute chose étant égale par ailleurs (figure 5-15).

Figure 5-15

Taux d'utilisation à long terme des CELI

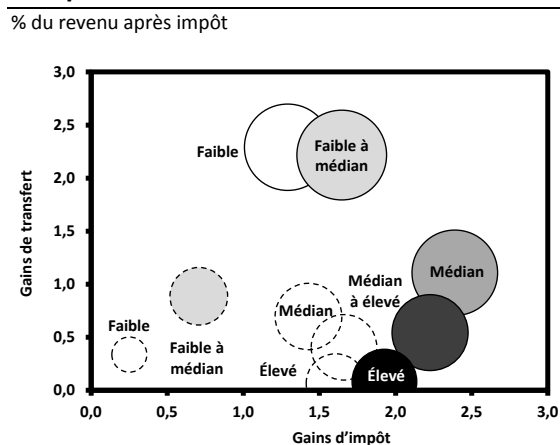
Pourcentage de la population admissible

		Groupe d'âge			
		18-25	26-45	46-65	66+
Groupe de revenu (milliers de dollars)	0-20	23%	29%	26%	13%
	20-40	54%	59%	53%	37%
	40-60	71%	84%	72%	50%
	60-80	82%	89%	86%	66%
	80+	89%	93%	93%	82%

Source : Directeur parlementaire du budget.

Figure 5-16

Incidence distributive : Hypothèse d'une utilisation plus élevée du CELI, année d'imposition 2060



Source : Directeur parlementaire du budget.

Ce scénario vise à illustrer la sensibilité aux principales hypothèses. Il représente une estimation maximale de l'hypothèse d'utilisation du CELI employée tout au long du présent rapport plutôt qu'un scénario tout aussi probable. En pratique, le DPB évalue que les taux d'utilisation peuvent dévier au-dessus qu'au-dessous du taux de référence avec une égale probabilité.

Scénarios des rendements

Tel qu'indiqué dans les figures 2-1 et 2-3, le taux de rendement annuel joue un rôle clé (ainsi que la valeur marchande des actifs investis) pour déterminer le montant annuel

des revenus de placements dans un CELI exonéré d'impôt.

Les projections des taux de rendement se fondent sur l'estimation du taux d'intérêt neutre de la Banque du Canada et les estimations des primes de risque pour des classes d'actifs établies par le Bureau de l'actuaire en chef du Canada pour le Régime de pensions du Canada.

L'analyse de la sensibilité des résultats à ces hypothèses est illustrée par des scénarios de rechange où les taux d'intérêt sont modélisés à 100 points de base, soit 1 %, au-dessus ou au-dessous du scénario de référence.

Figure 5-17

Incidence financière totale : Scénarios de sensibilité des taux d'intérêt

Milliards de dollars, nominaux

	Taux naturel	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080
-100 points	2,5%	0,0	1,6	6,1	12,4	20,2	29,3	42,1	57,4
Référence	3,5%	0,1	3,0	11,3	23,5	39,9	59,9	89,5	127,6
+100 points	4,5%	0,1	4,5	17,5	37,9	67,7	108,5	172,7	262,1

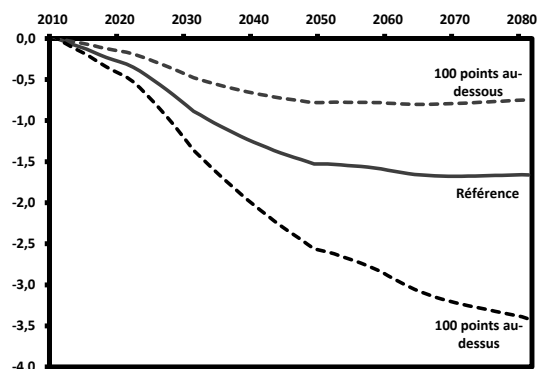
Source : Directeur parlementaire du budget.

Si les taux se situent à 100 points au-dessous (au-dessus) de l'hypothèse du PIB, l'incidence financière du CELI diminuera d'environ la moitié (doublera) à long terme. Les figures 5-17 et 5-18 montrent l'incidence financière fédérale et provinciale combinée en pourcentage du PIB nominal pour chaque scénario des taux d'intérêt.

Figure 5-18

Incidence financière : Scénarios de sensibilité aux taux d'intérêt

% du PIB



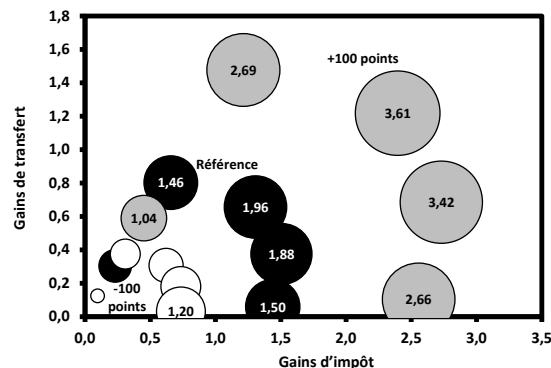
Source : Directeur parlementaire du budget.

Même si l'ampleur relative des gains est sensible aux prévisions de taux d'intérêt, les résultats distributifs du CELI ne sont pas vraiment touchés (figure 5-19). Quelle que soit l'hypothèse des taux d'intérêt, le CELI a des résultats un peu régressifs, les ménages à revenu moyen obtenant les gains les plus élevés.

Figure 5-19

Incidence sur les gains : Scénarios de sensibilité des taux d'intérêt, année d'imposition 2060

% du revenu après impôt



Source : Directeur parlementaire du budget.

Annexe A – Comparaisons internationales avec les comptes d'épargne libre d'impôt du Canada

Royaume-Uni – Comptes d'épargne individuels (Individual Savings Accounts - ISA)

En 1999, le Royaume-Uni a introduit les comptes d'épargne individuels (ISA) en 1999, qui remplaçaient les mécanismes libres d'impôt antérieurs. Comme dans le programme CELI du Canada, les revenus de placements dans un ISA sont exonérés d'impôt et les particuliers peuvent encaisser leurs placements en tout temps, sans période fermée. Les cotisations annuelles sont plafonnées à 11 880 livres pour les personnes de moins de 50 ans et à 15 000 livres pour les personnes de 50 ans ou plus. Les droits de cotisation s'accumulent avec le temps.

En 2013, le gouvernement britannique estimait que 443 milliards de livres d'argent comptant et d'actions étaient détenus dans les ISA, ce qui représentait un manque à gagner fiscal de 1,9 milliard de livres pour le Trésor pour l'exercice 2012-2013^{50,51}.

On estime que 23 millions d'adultes détiennent un ISA, soit environ la moitié de la population adulte admissible^{52, 53}. La taille du portefeuille ISA a tendance à augmenter avec l'âge et le revenu. Les personnes de 65 ans ou plus détiennent deux fois plus d'actifs dans des ISA que la moyenne nationale et ceux qui gagnent plus de 150 000 livres épargnent dans les ISA trois fois plus que la moyenne nationale⁵⁴.

⁵⁰ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305285/statistics.pdf.

⁵¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/302317/20140109_expenditure_reliefs_v0.4_published.pdf.

⁵² https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305285/statistics.pdf.

⁵³ <http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcM%3A77-319259>.

⁵⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305285/statistics.pdf.

États-Unis – Comptes de retraite individuels Roth (Roth Individual Retirement Arrangements ou Roth IRA)

Les États-Unis offrent deux programmes d'épargne-retraite à régime fiscal préférentiel, l'IRA et le Roth IRA, dont les caractéristiques de traitement fiscal ressemble à celui des programmes REER et CELI du Canada. Comme les REER au Canada, les cotisations dans un IRA classique sont déductibles d'impôt et les revenus et les gains ne sont pas imposés avant la distribution⁵⁵. Les Roth IRA, établis en 1998, ressemblent au CELI, dans la mesure où les cotisations ne sont pas déduites, mais les revenus sont exonérés d'impôt et peuvent être retirés sans être assujettis à l'impôt⁵⁶.

Contrairement au CELI, les personnes à revenu élevé ne peuvent pas cotiser à un Roth IRA⁵⁷.

D'après les dernières estimations du Congressional Budget Office (bureau du Budget du Congrès américain), 4 % des travailleurs américains ont un compte Roth IRA, la participation augmentant avec l'âge et le revenu⁵⁸.

Japon – Compte d'épargne individuel nippon (Nippon Individual Savings Account - NiSA)

Le Japon a établi récemment un programme d'épargne libre d'impôt inspiré du programme ISA britannique et appelé Nippon Individual Savings Account (NiSA)⁵⁹. Des placements exonérés d'impôt peuvent être effectués par l'entremise du NISA pendant un maximum de

⁵⁵ <http://www.irs.gov/Retirement-Plans/Traditional-IRAs>, consulté en juillet 2014.

⁵⁶ <http://www.irs.gov/Retirement-Plans/Roth-IRAs>.

⁵⁷ <http://www.irs.gov/Retirement-Plans/Plan-Participant-Employee/Amount-of-Roth-IRA-Contributions-That-You-Can-Make-for-2014>.

⁵⁸ Les cotisations moyennes à un Roth IRA augmentent jusqu'à l'âge de 70 ans et elles diminuent par la suite.

⁵⁹ <http://www.isda.or.jp/en/newsroom/others/files/NISA.pdf>.

5 ans, à partir de 2014, et les cotisations annuelles sont plafonnées à 1 million de yens (environ 50 000 CAD). Les cotisations totales seront plafonnées à 5 millions de yens par personne. D'ici janvier 2014, on estime que 5,6 millions de comptes NISA avaient été ouverts dans les sociétés de courtage et les banques.

Annexe B - Transferts

Le CELI procure deux types d'avantages fiscaux. Les deux proviennent d'une réduction du revenu imposable parce que le revenu des actifs déposés dans un CELI est exonéré d'impôt. Le principal avantage du CELI est que les revenus de placements dans un CELI ne sont pas imposés – l'impôt fédéral et provincial sur le revenu que les Canadiens doivent payer diminuera, toute chose étant égale par ailleurs. Presque tous les titulaires de CELI profitent de cette baisse de l'impôt à payer, et l'exonération fiscale des revenus de placements du CELI représente environ 75 % du coût financier total du programme.

Des avantages secondaires du CELI existent pour les Canadiens admissibles aux transferts fondés sur le revenu comme la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti ou d'autres prestations et crédits fédéraux et provinciaux. Pour certains Canadiens admissibles au SRG, l'effet après impôt du CELI sur des transferts comme le SRG peut être égal ou supérieur à l'économie d'impôt. Non seulement les avantages indirects du CELI accroissent le coût financier total du programme d'environ 25 % mais ils déplacent généralement la répartition des gains vers les ménages âgés à faible revenu.

Sécurité de la vieillesse

Le programme de Sécurité de la vieillesse (SV) vise à fournir une pension de base aux Canadiens de 65 ans ou plus. Les aînés admissibles à la SV peuvent toucher des revenus d'autres sources, comme l'emploi, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec (RPC/RRQ), les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), d'autres régimes de pension ou les retraits d'un CELI.

Étant donné son objectif déclaré de fournir une pension de base, le programme SV se fonde sur le revenu pour cibler les prestations vers ceux qui n'obtiennent pas un revenu de

pension de base suffisant⁶⁰. Les aînés qui ont un revenu relativement élevé peuvent demander les prestations de SV, mais ils devront peut-être rembourser une partie ou l'ensemble des prestations reçues en payant un impôt de récupération de la SV. En 2013, les aînés ont dû payer un impôt de récupération de la SV de 15 % sur les revenus au-dessus de 70 954 \$. L'impôt de récupération de la SV s'appliquait à tous les revenus jusqu'à un plafond de 114 793 \$ ou jusqu'à ce que toutes les prestations de SV soient recouvrées en entier⁶¹. Le montant recouvré est divisé en mensualités et déduit des paiements mensuels de SV.

Par conséquent, les Canadiens admissibles à la SV qui ont des revenus de placements imposables peuvent avoir intérêt à transférer des placements imposables dans un CELI, non seulement pour économiser de l'impôt mais aussi pour être moins exposés à l'impôt de récupération de la SV. Du point de vue du gouvernement fédéral cet effet indirect du programme CELI devrait entraîner une dépense fiscale nette annuelle d'environ 2 % des coûts totaux.

Supplément de revenu garanti

En plus de la SV, le SRG cible les aînés à faible revenu en offrant des prestations de pension supplémentaires fondées sur un faible revenu. Pour recevoir des prestations de SRG, une personne qui touche une pension de SV doit avoir un revenu inférieur au seuil de faible revenu applicable⁶².

⁶⁰ Emploi et Développement social Canada, Évaluation sommative du programme de Sécurité de la vieillesse, avril 2012, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/rhdcc-hrsdc/HS28-203-2012-fra.pdf, consulté en décembre 2014.

⁶¹

<http://www.servicecanada.gc.ca/fra/services/pensions/sv/pension/impot-recuperation.shtml>.

⁶² Le montant du Supplément de revenu garanti (SRG) dépend de l'état matrimonial et du revenu de l'année précédente (ou, dans le cas d'un couple, du revenu combiné). Contrairement à la

Depuis octobre 2014, une personne qui ne touche aucun revenu avant les transferts fédéraux a droit à des prestations de SRG de 764,40 \$ par mois, non imposables. Ce montant est réduit de 1 \$ par tranche de 25 \$ de revenu annuel, jusqu'au plafond de revenu du SRG de 17 088 \$⁶³.

Lorsque des particuliers ont un faible revenu du marché, composé fortement du revenu tiré de l'épargne investie, le CELI permet de réduire le revenu imposable en deçà du seuil du SRG, ou d'augmenter les prestations mensuelles de SRG. L'effet sur les finances fédérales est considérable, soit environ 15 % du coût financier total du programme CELI.

Autres prestations et crédits provinciaux et fédéraux

Les effets du CELI sur d'autres prestations et crédits fondés sur le revenu au niveau fédéral et provincial sont un peu semblables aux effets sur la SV/SRG. Le revenu gagné dans un CELI, qui serait autrement imposable, réduit le revenu sur lequel se fondent les prestations, ce qui accroît les coûts pour le gouvernement fédéral.

Tous les effets des transferts et des prestations sont inclus dans les estimations du DPB.

pension de base de la SV, les prestations de SRG ne sont pas imposables.

⁶³ Les prestations de SRG dépassent les prestations mensuelles imposables de SV de 563,74 \$.

Annexe C – Comparaison des estimations financières du DPB et de Finances Canada

Les estimations du DPB pour les années antérieures et celles fournies par Finances Canada sont assez similaires (figure C-1). Les estimations du DPB se situent dans une fourchette de 5 % par rapport aux totaux de Finances Canada pour les quatre années estimées. Les méthodes employées pour calculer chaque estimation diffèrent, tout comme l'objectif visé de chaque rapport. Les chiffres devraient donc être interprétés en conséquence.

Finances Canada déclare tous les ans le coût financier annuel du programme CELI dans Dépenses fiscales et évaluations. Il fournit des estimations pour les années d'imposition récentes, ainsi qu'une projection pour l'année suivante. Mais il ne fournit pas de projections à moyen ou à long terme. La méthode employée par Finances Canada pour estimer les coûts récents du programme CELI diffère de l'approche employée dans le présent rapport. Finances Canada utilise des estimations du rendement des revenus de placements accumulés dans les CELI pour une année d'imposition donnée. Les rendements varient selon le rendement du marché, et l'écart peut être considérable d'une année à l'autre.

Le présent rapport vise à fournir des estimations à moyen et long terme du coût financier du programme CELI. Les estimations rétrospectives du DPB visent à donner une indication des tendances globales, plutôt qu'à fournir une estimation descriptive du coût

financier pour une année d'imposition antérieure. Afin de maintenir l'uniformité et la simplicité, des hypothèses identiques sont employées pour les années antérieures et pour les projections et elles sont décrites dans la section 2 du présent rapport. Le DPB reconnaît que le rendement d'une année donnée peut être très différent de la moyenne à long terme et fait donc une mise en garde concernant les estimations de coût des années antérieures.

Figure C-1

Estimations de l'incidence financière à moyen terme du CELI : DPB et Finances Canada

Millions de dollars

	2010	2011	2012	2013	2014
DPB	65	195	350	495	650
Finances	165	160	295	410	S.O.

Sources : Directeur parlementaire du budget, Finances Canada : Dépenses fiscales et évaluations.

Dans Dépenses fiscales et évaluations 2012, Finances Canada évalue que « d'ici la fin de 2011 [troisième année d'existence du programme], environ 8,2 millions de Canadiens avaient ouvert un CELI, et les actifs financiers détenus dans les CELI étaient évalués à plus de 62 milliards de dollars ». Les données de l'Agence du revenu du Canada sur le CELI semblent indiquer que les actifs sont montés à 118 milliards de dollars en 2013. Les estimations de la valeur des actifs du CELI selon le DPB correspondent à ces montants.

Annexe D – Classification des quintiles du revenu et du patrimoine financier

Pour définir les catégories de revenu et de patrimoine financier (figure D-1), le DPB a segmenté les données de l'Enquête sur la sécurité financière (revenu annuel après impôt et valeur nette des familles économiques)⁶⁴.

Figure D-1

Classification des quintiles du revenu et du patrimoine, année d'imposition 2005

Dollars

	Revenu		Patrimoine	
	Min	Max	Min	Max
Faible	-	19 300	-	10 850
	19 300	32 175	10,850	90 000
Médian	32 175	48 000	90,000	243 350
	48 000	72 300	243,350	550 050
Éleve	72 300	-	550,050	-

Source : Directeur parlementaire du budget; Statistique Canada.

⁶⁴ Les micro-données de l'Enquête sur la sécurité financière portent sur l'année d'imposition de 2005, ce dont tiennent compte les classifications.