



Derrière les grands titres à la une des journaux :

À qui le plafond plus élevé du céli
profite-t-il vraiment ?
(Résumé)



INSTITUT
BROADBENT
INSTITUTE

PAR Jonathan Rhys Kesselman* | Juin 2015

* Jonathan Rhys Kesselman occupe la chaire de recherche du Canada en finances publiques à l'école de politique publique de l'Université Simon Fraser. Il est fellow en politique à l'Institut Broadbent. Sa recherche de 2001 menée en collaboration sur les « régimes d'épargne à impôt prépayé » a posé les fondements de la mise en œuvre en 2009 du programme de Compte d'épargne libre d'impôt (CELI).

L'auteur remercie Andrew Jackson, Adam Lavecchia, Kevin Milligan et Jonathan Sas de leurs observations utiles sur des ébauches précédentes; Richard Shillington pour l'aide qu'il a apportée au sondage sur la sécurité financière; Lara Croll pour la création des tableaux; ainsi que l'Institut Broadbent et le programme des Chaires de recherche du Canada pour leur soutien. L'auteur assume l'entière responsabilité de toute erreur liée aux faits, à l'analyse ou aux résultats. En outre, l'auteur remercie l'Agence de revenu du Canada (ARC) d'avoir répondu à sa demande d'accès à l'information en publiant les données du CELI par revenu du détenteur de compte en date du 7 mai 2015. Une version plus complète de la présente étude est disponible à Kesselman (2015c).

Le rapport complet est disponible en anglais sur le site <http://www.broadbentinstitute.ca/en/issue/income-inequality>.

RÉSUMÉ

La réalisation de la promesse électorale du gouvernement conservateur en 2011 de doubler à 10 000 \$ le plafond annuel des contributions aux comptes d'épargne libres d'impôt (CÉLI) a soulevé bien des questions sur qui en profiterait – ou pas. À la défense de son augmentation du plafond du CÉLI, le gouvernement a cité des chiffres montrant que près de 60 pour cent des détenteurs d'un CÉLI y ayant déposé le maximum en 2013 avaient des revenus de moins de 60 000 \$. Cette opinion voulant que les avantages du plafond augmenté soient largement distribués a été reprise dans les médias et dans des comptes rendus d'experts.

La présente étude examine avec soin les données disponibles sur les CÉLI dans le but d'acquérir une compréhension approfondie de la véritable portée de l'augmentation de 2015 du plafond des contributions. Elle évalue les types passés de participation et de maximisation des CÉLI – non seulement pour les gens détenant des CÉLI, mais pour toute la population qui y est admissible. Ce qu'on ne dit pas, c'est que moins de deux Canadiens admissibles sur cinq se sont prévalus des CÉLI en 2013. Par contraste, 62 pour cent des personnes admissibles n'avaient même pas ouvert de CÉLI. En 2013, seulement une personne admissible sur 15 – soit 6,7 pour cent – avait contribué le maximum à son CÉLI, et au début de 2015, cette proportion aurait été plus petite encore.

La plus vaste portée des types de comportement passés du CÉLI offre une compréhension très différente des véritables effets de l'augmentation du plafond des CÉLI. L'étude démontre que les avantages seront concentrés en fait chez les personnes bien nanties et plus âgées. Même les importants gains relatifs chez les retraités se sont avérés un effet transitoire qui diminuera dans les années à venir, car les personnes âgées semblent surtout transférer leurs avoirs imposables dans un CÉLI afin de diminuer leur impôt sur le revenu et d'augmenter les avantages du régime de retraite public, plutôt que pour augmenter leur épargne. La diminution marquée du nombre de gens contribuant le maximum au CÉLI dans tous les groupes d'âge et de revenu prouve que l'augmentation du plafond du CÉLI suscitera assez peu de nouvelle épargne; elle fait plutôt penser à un déplacement des avoirs et à un fractionnement du revenu par les Canadiens mieux nantis, qui possèdent les avoirs les plus imposables.

Principaux résultats

Il est essentiel d'établir la distinction entre les « détenteurs » de CÉLI et les « personnes admissibles » au CÉLI pour évaluer la performance du programme CÉLI, et cette distinction est ignorée dans beaucoup de commentaires du gouvernement et des médias. La plupart des statistiques rapportées pour le programme CÉLI se sont concentrées sur les détenteurs de CÉLI, négligeant l'important 62 pour cent des Canadiens qui est admissible à l'ouverture d'un CÉLI, mais qui ne l'a pas fait. En fait, l'étude a trouvé que, jusqu'en 2013 – l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles – moins de deux Canadiens admissibles à un CÉLI sur cinq avait choisi d'ouvrir un tel compte.

Un exemple éclatant de l'importance de distinguer entre les détenteurs de CÉLI et les personnes qui y sont admissibles se voit dans la prétention du gouvernement que près de 60 pour cent de tous les détenteurs ayant contribué au maximum à leur CÉLI en 2013 avaient des revenus de moins de 60 000 \$. Bien que cet énoncé soit exact, il omet deux faits importants :

- bien plus que 60 pour cent des Canadiens avaient des revenus de moins de 60 000 \$.
- seulement cinq pour cent des personnes admissibles au CÉLI ayant un revenu de moins de 60 000 \$ ont contribué le maximum à leur CÉLI en 2013. Par contraste, chez les personnes admissibles au CÉLI ayant un revenu de plus de 250 000 \$, le taux de maximisation était de 31 pour cent.

Deuxièmement, les données de l'ARC sur les CÉLI ne suffisent pas pour pouvoir les utiliser à des fins de politique, en ce sens qu'elles ne rapportent que les activités basées sur le détenteur individuel du compte. Les statistiques de ce type peuvent être trompeuses, en ce sens que plusieurs individus ayant des revenus faibles ou modérés sont membres de familles ayant des revenus beaucoup plus élevés. Comme le transfert d'argent est permis entre membres d'une même famille aux fins de contribuer à un CÉLI, et qu'il n'est soumis à aucun impôt, les CÉLI sont utilisés pour fractionner le revenu entre les conjoints et autres membres de la famille qui en ont les moyens. La présente étude utilise un autre sondage pour comparer la distribution des avoirs en CÉLI basée sur les revenus individuels et familiaux, et trouve des incohérences importantes. Les données de l'ARC exagèrent à quel point les personnes ayant des revenus plus faibles participent aux CÉLI et en profitent. Par exemple,

- en 2012, les individus ayant un revenu de moins de 20 000 \$ détenaient 17 pour cent de tous les avoirs en CÉLI, mais les familles ayant ce niveau de revenu en détenaient moins de quatre pour cent.
- à l'autre bout de l'échelle des revenus, les avoirs en CÉLI des personnes gagnant 150 000 \$ et plus constituent 6,5 pour cent du total pour les individus, mais près de quatre fois ce taux (24,0 pour cent) au niveau des familles.

Troisièmement, le plafond de contribution au CÉLI de 5,500 \$ en place avant l'augmentation récente suffisait amplement pour répondre aux besoins de la grande majorité des Canadiens admissibles. En 2013, la proportion des individus utilisant leur CÉLI au maximum était faible et avait rapidement diminué au fil des ans. Au nombre des principaux résultats sur les types d'utilisation du CÉLI, notons :

- seulement un sur six environ de tous les détenteurs de CÉLI l'avait utilisé au maximum en 2013 – une diminution par rapport aux 64 pour cent rapportés lors de la première année du programme.
- seulement une sur 15 environ de toutes les personnes admissibles au CÉLI l'avait utilisé au maximum en 2013.
- les taux de maximisation étaient beaucoup plus élevés en haut de l'échelle des revenus qu'au bas de l'échelle. En 2013, le taux des détenteurs de CÉLI gagnant plus de 250 000 \$ par année était d'environ quatre fois celui des détenteurs gagnant moins de 20 000 \$ par année, et le taux des personnes admissibles gagnant plus de 250 000 \$ était dix fois celui des détenteurs gagnant moins de 20 000 \$.

- les taux de maximisation ont augmenté de façon abrupte selon l'âge des personnes. En 2013, les taux de maximisation pour les détenteurs âgés de 65 ans et plus étaient six fois ceux des détenteurs âgés de 18 à 29 ans, et les taux de maximisation pour les personnes admissibles de 65 ans et plus étaient dix fois ceux des personnes admissibles âgées de 18 à 29 ans – soit 15,9 pour cent par rapport à seulement 1,6 pour cent.
- entre 2009 et 2013, les taux de maximisation du CÉLI ont baissé rapidement, tant pour les détenteurs de CÉLI que pour les personnes admissibles, mais les diminutions relatives étaient les moindres pour le groupe d'âge des 65 ans et plus.
- de plus, les taux de maximisation, tant pour les détenteurs de CÉLI que pour les personnes qui y étaient admissibles, ont diminué de façon importante entre 2009 et 2013 pour presque tous les groupes de revenu. Dans le cas des détenteurs de tous les groupes de revenu de moins de 100 000 \$, les taux de maximisation ont diminué des deux tiers ou plus.

L'estimation de 592 milliards de dollars en contributions au CÉLI non utilisées déjà accumulés en date de 2013 donne à penser que le plafond précédent suffisait amplement. Comme seuls les individus qui maximisaient leur contribution à un CÉLI à plafond de 5 500 \$ seront susceptibles de profiter de toute augmentation du plafond, les conséquences de l'étude sur la politique sont simples. L'augmentation de 2015 du plafond du CÉLI profitera de façon disproportionnée aux groupes disposant d'un revenu plus élevé et d'une richesse plus grande, de même qu'aux travailleurs plus âgés et aux retraités – et ce penchant favorisant les groupes disposant d'un revenu plus élevé et d'une richesse plus grande s'accroîtra de façon extrême dans les années à venir. Toutefois, les gains ajoutés pour les personnes plus âgées s'amenuiseront dans l'avenir, car les cohortes plus jeunes arrivant à l'âge de la vieillesse auront eu de nombreuses années pour contribuer à des CÉLI avec des plafonds cumulatifs élevés. Ce point suggère que toute pression exercée par les retraités pour obtenir des plafonds plus élevés de CÉLI aurait été satisfaite, au maximum, par une allocation supplémentaire strictement pour la cohorte en question, et non par une augmentation du plafond pour toutes les générations. Les résultats de l'étude suggèrent de plus qu'on devrait imposer une limite aux contributions à vie aux CÉLI ou à l'importance de leur solde libre d'impôt.