

Regard CFFP

LES CONTOURS DU NOUVEAU CELIAPP, ENCORE BEAUCOUP DE PRÉCISIONS À VENIR

Regard CFFP R2022/06

LUC GODBOUT

MAI 2022

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socio-économiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

L'auteur tient à remercier toutes les personnes qui ont fourni des commentaires permettant d'améliorer le texte, tout en notant qu'il assume pleinement la responsabilité de toute erreur. Il tient également à remercier Martin Dupras, Natalie Hotte, Daniel Laverdière et Suzie St-Cerny pour leur appui précieux. Il remercie également la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de ce texte.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques
École de gestion, Université de Sherbrooke
2500, boulevard de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
cftp.eg@USherbrooke.ca

Pour citer ce texte :

Luc GODBOUT (2022), Les contours du nouveau CELIAPP, encore beaucoup de précisions à venir », *Regard CFFP R2022/06*, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 14 p.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
1. Similitudes et distinctions	2
1.1 Ouverture du régime et conditions.....	2
1.2 Âge minimal et maximal.....	2
1.3 Cotisations déductibles	3
1.4 Plafond annuel des cotisations, limite et indexation	3
1.5 Cotisations excédentaires.....	3
1.6 Droit inutilisé de l'année	3
1.7 Retrait, rendement et placement	3
1.8 Transfert de sommes en provenance ou vers un REER.....	4
1.9 Effet sur la détermination des programmes gouvernementaux	4
1.10 Patrimoine familial.....	5
1.11 Insaisissabilité	5
1.12 Assujettissement à l'impôt lors d'un changement de situation du contribuable.....	5
1.13 Contribution par le conjoint	5
1.14 Récapitulatif.....	5
2. Tirer les leçons du passé	8
3. RAP ou CELIAPP	10
4. Effet pour les provinces	11
5. Quelques observations additionnelles en matière de planifications fiscales	12
Discussion et conclusion	13

MISE EN CONTEXTE

Le nouveau Compte d'épargne libre d'impôt pour l'achat d'une première propriété (ci-après CELIAPP) est un compte enregistré mis en place pour permettre aux particuliers d'épargner en vue de l'achat de leur première propriété. Il s'agit certainement de la nouveauté fiscale touchant les particuliers la plus significative du budget fédéral 2022¹.

Cette idée était dans l'air du temps depuis quelques années déjà. En 2014, les libéraux du Québec avaient fait une promesse électorale similaire sans toutefois la concrétiser ensuite². Puis, lors des élections fédérales de 2021, les libéraux fédéraux ont promis ce CELIAPP, alors prévu être limité aux contribuables de moins de 40 ans³.

Lors de la campagne électorale, les libéraux fédéraux le décrivaient comme un régime combinant les avantages d'un Régime enregistré d'épargne retraite (ci-après REER), soit la déductibilité des cotisations et d'un Compte d'épargne libre d'impôt (ci-après CELI), soit la non-imposition des retraits⁴. À ce moment, l'estimation faite par le Directeur parlementaire du budget (DPB) à la demande des libéraux indiquait que les cotisations versées dans ce CELIAPP seraient comptabilisées dans la limite des cotisations au REER d'un contribuable, ce qui n'apparaît plus être le cas dans les contours actuels⁵.

En quoi consiste le CELIAPP exactement? Au premier abord, il s'agit d'un régime enregistré d'épargne apparaissant comme un véhicule hybride entre le REER et le CELI. Il est prévu que ce régime voit le jour en 2023 et dès lors, il permettra aux résidents canadiens âgés d'au moins 18 ans qui n'ont pas été propriétaire dans l'année de l'ouverture du compte et les quatre années précédentes, d'épargner en vue d'acheter une propriété. Les cotisations maximales de 8 000 \$ par année, pour un maximum de 40 000 \$, seront déductibles du revenu alors que les rendements et le retrait pour l'achat d'une première propriété ne seront pas imposables. Le retrait ne pourra être effectué qu'une seule fois, et au plus tard 15 ans après l'ouverture du compte.

La présente analyse recense les caractéristiques connues ou présumées du CELIAPP et présente les similitudes et ce qui le distingue du CELI et du REER.

Au moment d'écrire ces lignes, il convient de signaler que le gouvernement n'a dévoilé que les éléments clés de la conception du CELIAPP⁶. Le texte législatif n'ayant pas encore été dévoilé, des contours additionnels seront donc précisés plus tard avant sa mise en place prévue en 2023.

¹ Ministère des Finances du Canada (2022) *Budget 2022. Un plan pour faire croître notre économie et rendre la vie plus abordable*. <https://budget.gc.ca/2022/pdf/budget-2022-fr.pdf>.

² Parti libéral du Québec (2014) *Engagements. Parti libéral du Québec. Élections générales 2014*, p. 68. https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformesV2/Quebec/QC_PL_2014_LIB_fr.pdf.

³ Parti libéral du Canada (2021). *Avançons ensemble*, p. 13. <https://liberal.ca/wp-content/uploads/sites/292/2021/09/Plateforme-Avancons-ensemble.pdf>.

⁴ Idem.

⁵ Bureau du Directeur parlementaire du budget (2021), *Estimation des coûts d'une proposition faite en campagne électorale, 44^e élection fédérale – Introduction du Régime enregistré d'épargne propriété*. <https://www.pbo-dpb.ca/fr/epc-estimates-estimations-cpe/44/478133>.

⁶ Ministère des Finances du Canada (2022) *Budget 2022, Mesures fiscales : Renseignement supplémentaires*, p.4-5. <https://budget.gc.ca/2022/pdf/tm-mf-2022-fr.pdf>.

1. SIMILITUDES ET DISTINCTIONS

Cette première partie décrit les différents paramètres du CELIAPP, tant ceux déjà déterminés que ceux qui devront l'être, avec, lorsque cela est utile, un regard comparatif avec ceux du REER ou du CELI.

1.1 Ouverture du régime et conditions

On peut supposer que la demande sera forte pour un tel régime et comme le gouvernement indique son introduction « à un moment donné »⁷ en 2023, les institutions financières devront agir rapidement pour le mettre en place. Rappelons que dans le cas du Régime enregistré d'épargne-invalidité annoncé dans le budget fédéral 2007⁸, il y a eu un délai entre l'annonce gouvernementale et la mise en place par les institutions financières. Par ailleurs, dans le cas des contrats de rente viagère différée à un âge avancé annoncé au budget fédéral 2019⁹, ils ne sont toujours pas véritablement disponibles après trois ans.

Que ce soit le REER, le CELI ou le CELIAPP, dans chaque cas, il s'agit d'un régime individuel ayant pour objectif de faire croître le rendement de l'épargne à l'abri de l'impôt. Toutefois, afin d'avoir le droit d'ouvrir un CELIAPP, il faut être un résident canadien comme pour les deux autres régimes, mais s'ajoute également une particularité qui est que le contribuable ne doit pas avoir vécu dans une propriété lui appartenant dans l'année de l'ouverture du compte ni dans les quatre années civiles précédentes.

Lors du huis clos budgétaire, il a été mentionné que, comme il s'agit d'un compte individuel, un contribuable qui vivrait en couple dans la résidence de son conjoint aurait droit à son CELIAPP s'il est lui-même non-propriétaire d'une résidence. Si tel devait être le cas, il y aurait alors une distinction en regard du Régime d'accession à la propriété (ci-après RAP) du REER, car dans ce cas, pour qu'un contribuable puisse y avoir droit, il ne doit pas avoir résidé dans une résidence lui appartenant ou appartenant à son conjoint.

Inversement, il n'est pas précisé si les règles du RAP qui permettent, depuis 2020, à un contribuable de participer au RAP même s'il ne respecte pas le critère de l'acheteur d'une première habitation, pourvu qu'il vive séparément de son époux ou conjoint de fait pendant au moins 90 jours en raison de l'échec de leur mariage ou de leur union de fait, s'appliqueront également dans le cas du CELIAPP.

Enfin, comme pour le REER et le CELI, bien qu'un particulier pourra détenir plusieurs CELIAPP, les limites monétaires globales s'appliqueront. Précisons aussi que cette possibilité de détenir plus d'un compte, combinée au fait que la durée maximale d'un CELIAPP est de 15 ans, permet de laisser croire que le délai débute avec le CELIAPP le plus ancien.

1.2 Âge minimal et maximal

En ce qui concerne le paramètre de l'âge d'admissibilité, le CELIAPP s'apparente davantage au CELI qu'au REER. En effet, à l'instar du CELI, c'est l'atteinte de l'âge de 18 ans qui permet de contribuer à un CELIAPP. Par contre, contrairement au REER où l'âge est limité à 71 ans, la documentation budgétaire exposant le CELIAPP n'indique aucune limite. Ainsi, bien que le CELIAPP cherche à favoriser l'achat d'une première

⁷ Idem, page 5.

⁸ Ministère des Finances du Canada (2007), *Budget 2007. Le plan budgétaire 2007. Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur.* <https://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>.

⁹ Ministère des Finances du Canada (2019), *Budget 2019. Investir dans la classe moyenne.* <https://www.budget.gc.ca/2019/docs/plan/budget-2019-fr.pdf>.

propriété, les personnes plus âgées pourront tout aussi bien que les plus jeunes contribuer à leur CELIAPP sans égard à leur revenu gagné ou à leur âge, pourvu qu'elles respectent les critères d'admissibilité.

1.3 Cotisations déductibles

Comme pour le REER, les sommes versées dans un CELIAPP donneront droit à une déduction fiscale.

En ce qui concerne la date limite pour la cotisation annuelle, il n'y a pas de précision, mais il y a fort à parier que des paramètres similaires au REER s'appliqueront, soit qu'en plus des cotisations dans l'année, celles dans les 60 premiers jours de l'année suivante seront permises. D'ailleurs, le régime enregistré d'épargne logement (ci-après REEL, qui est détaillé plus loin) le permettait.

Pour l'instant, il n'est pas précisé si, comme pour le REER, une cotisation au CELIAPP pourrait être déductible dans l'année d'acquisition de la première propriété ou encore si la déduction pourrait être reportée dans une année subséquente à l'année de la cotisation.

1.4 Plafond annuel des cotisations, limite et indexation

Comme pour le CELI, et contrairement au REER, la limite annuelle de cotiser ne dépend pas du revenu. Ainsi, tous les contribuables admissibles au CELIAPP pourront, à compter de 2023, cotiser annuellement un montant maximum de 8 000 \$. Une limite à vie de cotisations est toutefois fixée à 40 000 \$.

Contrairement au REER et au CELI qui prévoit chacun un mécanisme d'indexation du plafond annuel de cotisation, le plafond annuel de 8 000 \$ et le cumulatif de 40 000 \$ du CELIAPP ne sont pas indexés. En ce sens, le CELIAPP rejoint le Régime enregistré d'épargne étude (ci-après REEE), le Régime enregistré d'épargne invalidité (ci-après REEEI) ou même le RAP où aucun mécanisme d'indexation n'est prévu, même si les montants peuvent néanmoins être ajustés sporadiquement.

1.5 Cotisations excédentaires

Pour l'instant, aucune précision n'a été formulée concernant les cotisations excédentaires au CELIAPP. Est-ce qu'un excédent de cotisations jusqu'à 2 000 \$ sera permis comme pour le REER ou ce sera comme pour le CELI où il n'y en a pas? Cela dit, il y a fort à parier que les cotisations excédentaires seront assujetties à un impôt mensuel de 1 %, comme pour le REER et le CELI.

1.6 Droit inutilisé de l'année

Contrairement aux droits REER et CELI, les droits annuels du CELIAPP ne sont pas cumulables. Ainsi, un contribuable qui verse une cotisation de 6 000 \$ sur un maximum de 8 000 \$ une année ne pourra pas verser une cotisation de 10 000 \$ l'année suivante. La limite est toujours de 8 000 \$ annuellement.

1.7 Retrait, rendement et placement

Tant dans le REER que dans le CELI, il apparaît une certaine symétrie entre la déductibilité des cotisations et l'imposition des retraits dans le cas du REER et la non-déductibilité des cotisations et la non-imposition des retraits dans le cas du CELI.

Dans le cas du CELIAPP, c'est là qu'apparaît la distinction la plus frappante. La cotisation est déductible, mais le retrait est non-imposable lorsqu'utilisé pour l'achat d'une première propriété admissible, pourvu que cela

se réalise dans les 15 années suivant l'ouverture du premier compte. Aussi, rien n'indique dans la documentation actuelle que les cotisations au CELIAPP réduisent les droits de cotisation au REER.

Par contre, les montants retirés à d'autres fins que pour l'achat d'une première propriété admissible seront imposables et, contrairement au CELI, mais comme pour le REER, un retrait ne permet pas la création de nouveaux droits.

Notons aussi qu'un contribuable est admissible à faire des retraits non imposables pour acheter une seule propriété à vie par l'intermédiaire du CELIAPP. Après avoir effectué un retrait non imposable pour l'achat d'une propriété, le particulier sera tenu de fermer ses comptes CELIAPP dans les douze mois suivant le premier retrait et n'aura pas le droit d'ouvrir un autre CELIAPP. Ainsi, il semble, en l'absence de précisions additionnelles qu'une fois le CELIAPP utilisé on ne pourrait pas continuer d'y cotiser même si le cumul des cotisations n'atteint pas 40 000\$.

Sans égard au fait que les cotisations sont déductibles, la non-imposition des sommes retirées pour l'acquisition d'une première propriété fait en sorte que le rendement de l'épargne réalisé dans un CELIAPP se trouvera entièrement détaxé comme pour le CELI alors qu'il n'est, en fait, que reporté au moment du retrait dans le cas d'un REER.

Tout porte à croire que ce sera sensiblement les mêmes institutions financières qui en seront gestionnaires et les mêmes placements qui seront admissibles. Cela dit, le contribuable et son conseiller devront avoir une réflexion sur la nature des placements étant donnée l'objectif d'acquérir une première propriété et de l'horizon de placements.

1.8 Transfert de sommes en provenance ou vers un REER

Contrairement au transfert d'un REER vers un CELI qui entraîne des conséquences fiscales (imposition du retrait), il sera possible, sous réserve des limites annuelles et cumulatives du CELIAPP, de transférer sans conséquences fiscales des sommes du REER vers un CELIAPP. Toutefois, cette option a pour effet de réduire les droits de cotisation CELIAPP sans pour autant récupérer des droits de cotisation REER ni permettre une nouvelle déduction. En effet, il n'y a pas de double déduction pour une même cotisation.

Puis, dans l'éventualité où un contribuable ayant ouvert un CELIAPP n'achète pas de propriété admissible, il sera possible de transférer les fonds du CELIAPP à un REER ou dans un FERR, selon l'âge du contribuable. Notons que le contribuable n'a pas besoin d'attendre la limite du 15 ans avant de transférer les sommes accumulées dans le CELIAPP au REER et au FERR, cela peut se faire à tout moment. Selon l'information actuellement disponible, les transferts d'un CELIAPP au REER ou au FERR permettront de reporter l'imposition sans aucune incidence négative sur les droits de cotisation au REER disponibles. Notons que dans le cas du REER, le rendement transférable au REER est possible seulement s'il y a des droits de cotisations REER inutilisés. On constate que pour quelqu'un ayant déjà cotisé le maximum au REER, le CELIAPP procure de l'épargne additionnelle à l'abri de l'impôt jusqu'à la retraite.

1.9 Effet sur la détermination des programmes gouvernementaux

Comme pour la déduction des cotisations au REER, la déduction des cotisations à un CELIAPP influencera la détermination de diverses prestations gouvernementales. En effet, plusieurs crédits ou allocations s'établissent selon le revenu net du contribuable ou du couple.

1.10 Patrimoine familial

Au Québec, le patrimoine familial est constitué de certains biens dont l'un ou l'autre des conjoints est propriétaire. Les droits accumulés durant le mariage au titre de régime de retraite, y compris les REER, font partie du patrimoine familial, tandis que l'argent, les comptes de banque, les obligations d'épargne, les bons du Trésor, les actions et autres placements (comme le CELI) n'en font pas partie. Si l'on associe le CELIAPP à une forme de placement comparable à des comptes bancaires, il devient logique de croire que la notion de patrimoine familial ne s'appliquerait pas. De plus, notons qu'un CELIAPP demeurerait soumis aux règles spécifiques prévues par le régime matrimonial (société d'acquêts, séparation de biens, etc.).

1.11 Insaisissabilité

Comme pour le CELI, les fonds se retrouvant dans un CELIAPP s'apparentent à des liquidités. Ainsi, en cas de faillite, contrairement à l'insaisissabilité qualifiant certains REER, le CELIAPP ne jouirait pas de cet attribut.

1.12 Assujettissement à l'impôt lors d'un changement de situation du contribuable

Pour l'instant, il n'est pas précisé quelles seront les règles applicables lors de certains changements de situation du contribuable.

Lors d'un décès, les sommes seront probablement imposables comme pour un REER. Toutefois, le conjoint pourra-t-il, comme pour le REER et le CELI, bénéficier d'un transfert dans son CELIAPP (ou dans son REER) sans impact sur ses droits de cotisation? Notons que le REEL (détaillé plus loin) le permettait.

Puis, si un contribuable cesse d'être résident canadien, les retraits seront-ils imposables comme pour le REER ou demeureront-ils libres d'impôt comme pour le CELI?

1.13 Contribution par le conjoint

Si un contribuable peut cotiser dans le REER de son conjoint sur la base de ses propres droits de cotisation, les contributions au CELI d'un conjoint ne sont pas permises. Seul le titulaire du CELI peut contribuer à son CELI. Certes, on peut faire un don à son conjoint pour que ce dernier contribue à son CELI, mais il ne s'agit pas d'une contribution au CELI du conjoint. Dans le cas d'un tel don, les règles d'attribution ne s'appliqueront pas tant que les sommes demeurent dans le CELI. Par contre, si les sommes retirées sont utilisées pour de l'investissement alors les règles d'attribution s'appliquent. Pour l'instant, il n'y a aucune précision concernant les règles d'attribution du CELIAPP, même s'il y a fort à parier que comme dans le CELI, il n'y en aurait pas tant et aussi longtemps que l'argent reste à l'intérieur du régime. Une fois sortie, si l'argent sert à acheter une résidence principale qui ne génère pas de revenus, ni de gain en capital, grâce à l'exemption pour résidence principale, il n'y aurait pas d'attribution également. Toutefois, cela pourrait être interprété différemment si la personne se sert d'un retrait CELIAPP pour acheter un duplex ou un triplex qui génère également des revenus.

1.14 Récapitulatif

Le tableau qui suit recense les principaux paramètres relatifs aux véhicules d'épargne que sont le REER, le CELI et le CELIAPP ce qui permet de les comparer en un coup d'œil.

Tableau 1. Tableau comparatif des principaux paramètres du REER, du CELI et du CELIAPP

	REER	CELI	CELIAPP
Nature du régime	Individuel	Individuel	Individuel
Gestionnaire du régime	Institutions financières	Institutions financières	Institutions financières
Objectif du régime	Véhicule d'épargne retraite	Véhicule d'épargne de prévoyance	Véhicule d'épargne pour l'achat d'une première propriété
Année de début du régime	1957	2009	2023
Interactions entre les régimes	Seulement avec RPA, via le facteur d'équivalence	Aucune	Non précisé, sauf pour le choix entre RAP et retrait pour une même propriété
Condition d'ouverture	Résident canadien	Résident canadien	Résident canadien
Condition additionnelle d'ouverture	Aucune	Aucune	Ne pas avoir de propriété lui appartenant dans l'année d'ouverture et les 4 précédentes
Durée maximale	Aucune, sauf âge maximal	Aucune	Fermeture 12 mois suivant le 1 ^{er} retrait ou au plus tard 15 ans après l'ouverture d'un 1 ^{er} compte
Âge minimal	Aucun	18 ans	18 ans
Âge maximal	71 ans, mais cotisation demeure possible au REER du conjoint de moins de 72 ans	Aucun	Aucun
Cotisation	Déductible	Non déductible	Déductible
Date limite pour cotiser	Dans l'année ou les 60 premiers jours de l'année suivante	31 décembre de l'année	Non précisé, mais probablement comme le REER
Report possible de la déduction d'une cotisation	Oui	s. o.	Non précisé
Plafond annuel des cotisations	18 % du revenu gagné jusqu'à concurrence de 29 210 \$ en 2022, moins le facteur d'équivalence	Montant fixe 6 000 \$ en 2022	Montant fixe 8 000 \$
Indexation du plafond des cotisations	À l'augmentation moyenne des salaires	À l'inflation, ajusté par multiple de 500 \$	Aucune
Limite de cotisation à vie	Aucune	Aucune	40 000 \$, sous réserve de la limite annuelle
Seuil de cotisations excédentaires permises	2 000 \$ si 18 ans et +	Aucune	Non précisé
Impôt sur les cotisations excédentaires	1 % par mois au-delà du seuil	1 % par mois	Non précisé
Droit annuel inutilisé	Cumulable depuis 1990	Cumulable depuis l'âge de 18 ans	Non cumulable
Rendement	Non imposable	Non imposable	Non imposable

	REER	CELI	CELIAPP
Placements admissibles et placements interdits	Similaire	Similaire	Non précisé
Retrait	Imposable, sauf si pour RAP ou REEP Condition RAP : ne pas avoir de propriété lui appartenant ou appartenant à sa conjointe dans l'année d'ouverture et les 4 précédentes	Non imposable	Non imposable, si pour l'achat d'une 1 ^{re} propriété admissible et limité à une seule propriété à vie Imposable, sinon
Ajustement du solde de cotisations lors de retraits	Non	Oui	Non
Transfert de sommes en provenance d'un REER	s. o.	Imposable comme un retrait	Sans conséquence fiscale, sous réserve des limites annuelles et cumulatives
Transfert de sommes en provenance d'un CELIAPP	Possible (ou FERR) sans incidence fiscale, ni sur les droits de cotisation	Non	s. o.
Conversion du régime	Possible, en FERR au plus tard à 71 ans	Non	Non, mais avant l'échéance de la durée maximale, transfert possible au REER/FERR
Incidence sur certaines prestations et crédits basés sur le revenu	Oui : tant cotisations que retraits	Non : tant cotisations que retraits	Oui : Cotisations Non : Retrait pour 1 ^{re} propriété Oui : si retrait imposable
Prise en compte dans le patrimoine familial	Oui	Non	Non
Règles spécifiques des régimes matrimoniaux (acquêt, séparation de bien, etc.)	Oui	Oui	Oui
Insaississabilité en cas de faillite	Oui, dans certains cas	Non	Non
Assujettissement à l'impôt au moment du décès	Oui, mais report possible si le conjoint ou un enfant ou petit-enfant à charge mineur est désigné comme bénéficiaire	Aucun Si conjoint est bénéficiaire, ajout des sommes à son propre CELI sans impact sur ses droits de cotisation	Non précisé
Assujettissement à l'impôt des retraits lorsqu'un contribuable devient un non-résident	Oui	Non	Non précisé
Contribution par le conjoint	Selon les droits de cotisations du contributeur	Non permis	Non précisé
Offrir en garantie d'emprunt	Non	Oui	Non précisé

2. TIRER LES LEÇONS DU PASSÉ

Peu de gens se souviennent, mais le REEL, un régime similaire au CELIAPP, a déjà existé au Canada.

Le REEL a été annoncé dans le budget fédéral 1974¹⁰ et aboli dans le budget fédéral 1985¹¹. Comme dans le CELIAPP, les contributions étaient déductibles, les rendements pouvaient s'accumuler libre d'impôt et les retraits également lorsqu'utilisés pour l'achat d'une maison ou même, au départ, pour l'achat des principaux appareils ménagers et des meubles. Durant toute la durée de ce régime, la cotisation maximale annuelle était limitée à 1 000 \$ pour un cumulatif total de 10 000 \$.

Tant Larin et Tremblay¹² que Robson et Smart¹³ rappellent que le REEL a dû être resserré pour des raisons d'équité et d'efficacité. Le budget fédéral 1977¹⁴ a en effet annoncé des modifications pour corriger certains aspects.

- L'ameublement a été exclu des biens donnant droit à l'utilisation libre d'impôt des sommes provenant d'un REEL.
- Une durée de détention maximale avant l'acquisition d'une première propriété a été établie à 20 ans. En effet, contrairement au CELIAPP qui fixe déjà une durée maximale de 15 ans, le REEL n'en prévoyait pas à l'origine.
- Le CELIAPP possède certaines similarités avec le REEL, deux d'entre elles ont aussi été éliminées par le budget de 1977.
 - D'abord, le transfert en franchise d'impôt des fonds d'un REEL vers un REER était, comme pour le CELIAPP, initialement permis, mais cette possibilité a été supprimée.
 - Aussi, comme pour le CELIAPP, le REEL se limitait au départ à considérer individuellement les contribuables pour déterminer s'ils étaient propriétaires ou non. Après 1977, la notion de propriétaire a été élargie pour y inclure les contribuables cohabitant avec un conjoint propriétaire d'un logement.
- Dans ces deux derniers cas, il sera intéressant de voir si le CELIAPP évoluera dans le même sens.

Enfin, le budget fédéral 1977 est venu prévoir la possibilité de déduire les cotisations faites à un REEL dans l'année d'acquisition d'une propriété. Cet élément restera à préciser dans les textes législatifs concernant le CELIAPP.

Après le budget fédéral 1985, il n'était plus possible de cotiser à un REEL. En mettant fin au REEL, le gouvernement fédéral a permis aux détenteurs de retirer leurs fonds en franchise d'impôt, sans égard à leur utilisation. Dans le cas où un régime n'avait pas encore été fermé en date du 1^{er} janvier 1986, le revenu gagné

¹⁰ Ministère des Finances du Canada (1974), *Budget en bref. 18 novembre 1974*. 1974, <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/1974-NO-brf-fra.pdf>.

¹¹ Ministère des Finances du Canada (1985), *Budget 1985. Pour assurer le renouveau économique. Documents budgétaires*. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/1985-pap-fra.pdf>.

¹² Larin, G. N., Tremblay, H. (1978), « Le Régime enregistré d'épargne-logement : une bonne affaire? », *L'Actualité économique*, 54(1), 77–91.

¹³ Robson, J., Smart, M. (2021), The Liberal's plan for first-time homeowners is a good start but should be more equitable, *Finance of the Nation*, consulté le 3 mai 2022, <https://financesofthenation.ca/2021/08/31/the-liberals-plan-for-first-time-homeowners-is-a-good-start-but-should-be-more-equitable/>

¹⁴ Ministère des Finances du Canada (1977) *Budget 1977. Documents budgétaires*. <https://www.budget.gc.ca/pdfarch/1977-plan-fra.pdf>.

par la suite n'était plus exonéré d'impôt. Au moment d'éliminer le REEL, le gouvernement fédéral estimait les sommes accumulées à environ 2 milliards de dollars.

Notons que lorsque le REEL existait, il n'y avait ni CELI, ni RAP à l'intérieur du REER. En effet, le RAP a vu le jour en 1992. Il s'agissait initialement d'un régime temporaire mis en place pour stimuler l'économie. Or, il est rapidement devenu permanent.

3. RAP ou CELIAPP

On entend déjà la question résonner, vaut-il mieux utiliser le RAP ou le CELIAPP? Soulignons qu'il faudra minimalement choisir! En effet, les documents gouvernementaux précisent qu'il ne sera pas possible d'utiliser à la fois le CELIAPP et le RAP relativement à l'achat d'une même propriété. Dans un tel contexte, le RAP risque d'apparaître plus avantageux pour ceux qui souhaitent acquérir une première propriété prochainement alors que le CELIAPP prendrait le relai pour ceux dont l'acquisition se fera une fois que les cotisations maximales auront pu être versées au CELIAPP.

Une autre question légitime consiste à se demander s'il n'aurait pas été plus simple que le gouvernement fédéral permette tout simplement de retirer jusqu'à 40 000\$ du REER à travers le RAP existant. Il aurait également été envisageable de revoir les paramètres de remboursement des sommes du RAP pour en étaler les remboursements sur une plus longue période ou même de laisser le choix aux utilisateurs de rembourser ou non les sommes à leur REER. Cette approche aurait eu plusieurs avantages. D'abord, celui de faciliter la compréhension pour les contribuables en misant sur un programme existant et connu au lieu d'en créer un nouveau. Autres avantages non négligeables, le RAP revu aurait pu être pleinement utilisé dès cette année et aurait permis d'éviter que les institutions financières aient à mettre en place un nouveau régime.

4. EFFET POUR LES PROVINCES

Comme dans le cas des mesures fédérales qui affectent le revenu imposable, toutes les provinces, à l'exception du Québec, doivent s'harmoniser. En effet, les autres provinces ont signé des accords de perception fiscale avec le gouvernement fédéral dans lesquels elles ont convenu d'utiliser le même revenu imposable que le gouvernement fédéral. L'annonce fédérale entraîne donc un manque à gagner pour les provinces canadiennes. Robson et Smart, sur la base de la proposition initiale, estimait le coût pour les provinces à 530 M\$ annuellement¹⁵.

Dans le cas du Québec, même s'il a toute l'autonomie fiscale de s'harmoniser ou non, la question reste un peu théorique, car en cas de non-harmonisation, la décision équivaldrait à priver les contribuables québécois du CELIAPP. Le Québec doit minimalement en reconnaître les fondations, soit l'existence du régime ainsi que ses limites quant aux droits de cotiser afin que les rendements puissent croître à l'abri de l'impôt. Cela dit, le gouvernement du Québec pourrait, s'il le souhaite, limiter certains paramètres plus accessoires de l'avantage fiscal ou même en bonifier certains aspects. L'histoire nous donne l'exemple, dans le cas du REEL, du gouvernement du Québec qui a triplé la déduction en 1982 pour stimuler la construction domiciliaire, c'est-à-dire qu'une cotisation de 1 000 \$ ouvrait droit à une déduction de 3 000 \$. Puis, il a éliminé la possibilité de déduire les cotisations au REEL en 1983, soit deux ans avant l'abolition fédérale!

¹⁵ *Op. cit.*, note 13.

5. QUELQUES OBSERVATIONS ADDITIONNELLES EN MATIÈRE DE PLANIFICATIONS FISCALES

Il est possible que la mise en place du CELIAPP amènent des effets non-souhaités par l'intermédiaire de planifications fiscales. Par exemple, selon les paramètres actuels, même un contribuable qui n'a pas la moindre intention d'acheter une première propriété pourra, s'il est admissible, ouvrir un CELIAPP et y cotiser. Dans les limites du délai de 15 ans, le contribuable pourra alors, à tout moment, transférer le solde de son CELIAPP à son REER sans conséquence fiscale immédiate et sans affecter ses droits de cotisation REER. Ainsi, à moins que des règles viennent l'interdire, un contribuable de plus de 71 ans n'ayant plus le droit de cotiser à son REER, pourrait encore cotiser à son CELIAPP, s'il n'a pas été propriétaire dans l'année de création du CELIAPP et dans les quatre précédentes. Or, cette cotisation pourrait ensuite être transférée à son FERR. Ainsi, un aîné à revenu élevé admissible pourrait, en bénéficiant de la déduction, réduire son revenu net et ainsi voir réduire l'impôt de récupération sur sa PSV tout en voyant accroître son épargne retraite alors qu'il n'a plus le droit de cotiser à son REER.

Un autre des éléments qui restera à éclaircir concerne la situation d'un contribuable admissible ayant ouvert un CELIAPP, mais qui choisit, pour une raison ou une autre, de ne pas en retirer de sommes au moment d'acquérir sa première propriété. Cela peut sembler contre-intuitif, mais un contribuable à revenu élevé, ou un autre ayant reçu un héritage, bénéficiant d'un bon capital pourrait en décider ainsi. Actuellement, il est seulement prévu que le régime doit être fermé dans les 12 mois suivant un premier retrait, mais que se passe-t-il s'il n'y a pas de retrait, malgré d'achat d'une première propriété? Même si cela n'est pas précisé, il y a fort à parier qu'il ne pourrait plus cotiser au CELIAPP une fois devenue propriétaire, mais s'il a déjà cotisé le maximum de 40 000 \$ sur 5 ans et si rien ne prévoit la fermeture du régime à la suite de l'achat d'une propriété, il aurait alors l'opportunité de laisser croître les sommes accumulées à l'abri de l'impôt avant de les retirer ou de les transférer à son REER.

DISCUSSION ET CONCLUSION

Si lors de la dernière campagne électorale, ce régime était décrit comme combinant les avantages d'un REER, soit la déductibilité des cotisations et d'un CELI, soit la non-imposition des retraits, sous l'angle de la politique fiscale, cela constitue un bris dans la symétrie entre déduction/imposition ou non-déduction/non-imposition. Certes le REEL qui a existé de 1974 à 1985 avait aussi cette caractéristique, mais il s'agit malgré tout d'une distinction frappante.

Considérant l'état actuel du marché immobilier, il faut s'interroger sur l'impact qu'aura le CELIAPP. Ce nouveau régime aggravera-t-il ou atténuera-t-il la pression sur les prix des maisons? De prime abord, on peut penser qu'il augmentera la demande, mais comme il a été soulevé lors de la création du REEL, sachant que ce nouveau régime ne peut être utilisé qu'une seule fois à vie, il pourrait inciter certains contribuables à retarder l'achat de la première propriété afin de bénéficier pleinement de l'avantage offert par le CELIAPP.

Si le CELIAPP se veut une solution pour faciliter l'accession à la propriété, l'expérience passée du REEL a montré que la mise en place d'un nouveau régime d'épargne pour l'achat d'une première propriété peut conduire à des effets indirects non souhaités par l'intermédiaire de toutes sortes de planifications fiscales et qu'au fil du temps, il nécessitera assurément certains ajustements.

Dans un tel contexte, il aurait été probablement possible d'adapter un véhicule déjà existant, comme le RAP du REER, pour atteindre le principal objectif du CELIAPP. Un RAP revu, à la place d'un CELIAPP, aurait assurément minimisé le risque d'effets non-souhaités, tout en évitant la création d'un nouveau régime pour les institutions financières, en plus de ne pas créer une possibilité d'épargne additionnelle à traitement fiscal favorable aux mieux nantis.

Outre l'adaptation du RAP, d'autres options auraient pu également être envisagées, comme celle avancée par Robson et Smart¹⁶ qui proposent de s'inspirer du régime enregistré d'épargne-étude (REEE). Sur cette base, au lieu d'offrir la déductibilité de la cotisation, le gouvernement aurait pu offrir de verser une subvention proportionnelle au montant cotisé sans égard au revenu ou même une subvention dont la générosité diminue au fur et à mesure que le revenu s'accroît.

En effet, en plus des droits de cotisation déjà existants au REER et au CELI, le CELIAPP en ajoutera d'autres. Pour ceux qui en ont les moyens et qui peuvent maximiser leurs cotisations, on ne peut nier que le CELIAPP leur profitera davantage. On pense notamment aux non-propriétaires qui ont une plus grande capacité d'épargne ainsi qu'à ceux dont les contributions au REER sont limitées par leur facteur d'équivalence.

Concernant le coût du CELIAPP, le DPB l'estime à 3,2 G \$ sur 4 ans dans sa plus récente analyse¹⁷ alors que dans le budget, le gouvernement fédéral l'a estimé à seulement 725 M \$ sur un même horizon. Nonobstant les précisions à venir sur le CELIAPP, il faudra comprendre les sources de cet écart.

¹⁶ *Op. cit.*, note 13.

¹⁷ Bureau du Directeur parlementaire du budget (2022), *Note sur l'évaluation du coût d'une mesure législative, budget 2022 – Compte d'épargne libre d'impôt pour l'achat d'une première propriété*, 5 mai. <https://www.pbo-dpb.ca/fr/publications/LEG-2223-004-S--tax-free-first-home-savings-accounts--compte-epargne-libre-impot-achat-une-premiere-proprie>

Le CELIAPP ouvrira vraisemblablement la voie à plusieurs planifications fiscales. Évidemment, il sera du rôle des conseillers fiscaux et financiers de faire les meilleures combinaisons des caractéristiques distinctives du CELIAPP, du CELI et du REER à l'avantage de leurs clients.

Cela dit, le CELIAPP vient possiblement clarifier le message, le REER est un véhicule d'épargne conçu pour la retraite, le CELI est un véhicule d'épargne conçu pour la prévoyance alors que le CELIAPP est un véhicule d'épargne conçu pour l'achat d'une première propriété.

D'ici sa mise en place quelque part en 2023, il faudra lire attentivement les textes législatifs pour mieux cerner les véritables contours du CELIAPP.