

**Des réflexions en matière de fiscalité
pour atténuer le déséquilibre budgétaire et améliorer sa cohérence**

Luc Godbout¹

Avril 2024



¹ Luc Godbout est professeur titulaire au Département de fiscalité de l'École de gestion à l'Université de Sherbrooke. Il est aussi titulaire et chercheur principal de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP). L'auteur remercie Luce Samoïsette, Michaël Robert-Angers, Suzie St-Cerny et Samuel Carbonneau pour leur apport à certaines sections du présent mémoire. Enfin, la CFFP remercie 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.

TABLE DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	1
1. QUELQUES MESURES CIBLÉES TOUCHANT LES CONTRIBUABLES À HAUTS REVENUS	5
1.1 Montant personnel de base réductible jusqu'à zéro	5
1.2 Resserrement de certains critères au fractionnement des revenus de pension	6
1.3 Imposition du gain en capital : réduire l'avantage de 50 % à 25 %.....	7
2. QUELQUES MESURES CIBLÉES EN MATIÈRE D'INCITATION AU TRAVAIL DES AÎNÉS	9
2.1 Mettre en place un crédit d'impôt pour prolongation de carrière	9
2.2 Exclure des revenus de travail dans le calcul de la récupération de la PSV	9
2.3 Repousser l'âge limite de conversion d'un REER en FERR	9
3. MESURES CIBLÉES POUR MAXIMISER LE BON D'ÉTUDES CANADIEN (REEE)	11
3.1 Des résultats mitigés	11
3.2 Des actions possibles pour augmenter le nombre de bénéficiaires	12
4. QUELQUES MESURES CIBLÉES SOUS L'ANGLE DE LA COHÉRENCE DU CÉLIAPP AVEC LES AUTRES VÉHICULES D'ÉPARGNE	13
4.1 Interdire les cotisations au CELIAPP après l'achat d'une première habitation	13
4.2 Tenir compte des droits inutilisés de cotisation lors de transferts du CELIAPP au REER.....	13
4.3 Limiter le droit de cotiser au CÉLIAPP aux résidents.....	13
EN GUISE DE CONCLUSION	14

MISE EN CONTEXTE

Le gouvernement fédéral a indiqué à plusieurs reprises depuis la pandémie vouloir respecter ce qu'il nomme une cible ou un ancrage budgétaire, soit la réduction de la dette fédérale² en proportion de l'économie.

L'Énoncé économique de l'automne de 2023³ montrait un ratio dette-PIB qui passerait de 42,4 % en 2023-2024 à 39,1 % en 2028-2029.

L'énoncé indiquait également que « *Compte tenu de la croissance modeste prévue à court terme, le gouvernement prend d'autres mesures pour continuer de respecter son point d'ancrage budgétaire* ».

Des objectifs liés à la préparation du Budget 2024 ont alors été précisés, soit :

- *Maintenir le déficit de 2023-2024 à un niveau égal ou inférieur à la projection du Budget de 2023, qui était de 40,1 milliards de dollars ;*
- *Abaisser le ratio de la dette au PIB en 2024-2025 par rapport à l'Énoncé économique de l'automne, et le maintenir sur une trajectoire descendante par la suite ;*
- *Maintenir un ratio du déficit au PIB sur une trajectoire descendante en 2024-2025 et maintenir les déficits en dessous de 1 % du PIB en 2026-2027 et les années suivantes⁴.*

Le tableau 1 reprend les principaux éléments du cadre financier du gouvernement fédéral tel que présenté dans l'Énoncé économique. On y constate que les objectifs énoncés y sont bien sûr respectés.

On peut noter que le solde budgétaire est déficitaire sur l'ensemble de la période, même si son importance relative mesurée en proportion du PIB diminue au fil du temps. Précisons que le gouvernement ne s'est pas engagé à retrouver l'équilibre budgétaire après 2028-2029.

Tableau 1. **Extrait du cadre financier du gouvernement fédéral**

	2023- 2024	2024- 2025	2025- 2026	2026- 2027	2027- 2028	2028- 2029
Revenus budgétaires	456,2	483,4	502,4	527,4	551,0	573,8
- Charges de programmes	442,2	466,8	484,8	499,4	515,5	534,1
- Frais de la dette publique	46,5	52,4	53,3	55,1	58,4	60,7
+ Gains (pertes) actuariel(le)s net(te)s	(7,6)	(2,6)	(2,6)	-	(0,9)	2,5
= Solde budgétaire	(40,0)	(38,4)	(38,3)	(27,1)	(23,8)	(18,4)
Solde budgétaire en % du PIB	-1,4 %	-1,3 %	-1,2 %	-0,8 %	-0,7 %	-0,5 %
Dette fédérale en % du PIB	42,4 %	42,7 %	42,2 %	41,2 %	40,2 %	39,1 %

Source : Gouvernement du Canada (2023), *Énoncé économique de l'automne 2023*, p. 90.

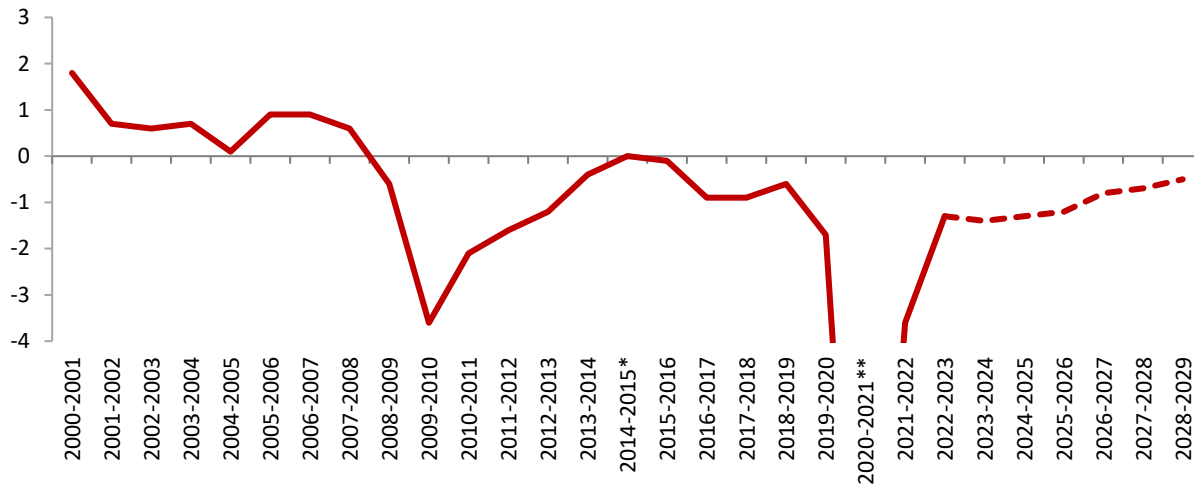
La figure 1 montre que ce cycle déficitaire perdure depuis la crise financière de 2008-2009, où après un presque rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2014-2015 (déficit de 500 millions de dollars), les déficits ont repris de l'importance.

² Rappelons qu'il s'agit de la dette qui correspondrait aux déficits cumulés.

³ Gouvernement du Canada (2023), [Énoncé économique de l'automne 2023](#).

⁴ Idem, p. 13-14.

Figure 1. Solde budgétaire fédéral en pourcentage du PIB



Sources : Gouvernement du Canada (2023) Tableaux de référence financiers et Gouvernement du Canada (2023), Énoncé économique de l'automne 2023.

Notes : * Solde budgétaire de -500 M\$.

** En 2020-2021, le ratio du solde budgétaire au PIB a été de -14,8 %.

Ainsi, malgré les soldes budgétaires négatifs, le gouvernement fédéral a présenté plusieurs nouvelles initiatives depuis l'Énoncé de l'automne 2024. Outre le dépôt du projet de loi le 29 février dernier qui définit les principes fondamentaux de la première phase d'un régime canadien d'assurance médicaments national et universel, dont le coût additionnel pour le secteur public (fédéral et provinces) avait été estimé par le Bureau du directeur parlementaire du budget à plus de 10 milliards de dollars annuellement⁵, une fois opérationnel, le tableau 2 recense la série d'annonces prébudgétaires effectuées entre le 27 mars 2024 et le 9 avril 2024. Ces annonces totalisent des coûts de plusieurs milliards de dollars.

⁵ Bureau du directeur parlement du budget (2023), [Estimation des coûts d'un régime d'assurance-médicaments universel à payeur unique](#), octobre.

Tableau 2. **Annonces prébudgétaires fédérales 2024**

Date	Description de la mesure	Coût indiqué
27 mars	Modification annoncée de la charte hypothécaire canadienne pour que la cote de crédit des contribuables tienne compte des antécédents locatifs et création d'un fonds de protection des locataires pour rendre l'aide juridique plus accessible.	15 M\$ pour le fonds. Aucun horizon de temps n'est indiqué.
28 mars	Prolongation jusqu'au 31 mars 2025 du crédit pour l'exploration minière de 15 % pour les détenteurs d'actions accréditatives	65 M\$ sur un an
28 mars	Création d'un nouveau programme de prêts pour l'expansion des services de garde et de subventions non remboursables pour les fournisseurs de services de garde publics et à but non lucratif	1 G\$ en prêts et 60 M\$ en subventions. Pas d'horizon indiqué.
28 mars	Agrandissement du programme d'exonération du remboursement des prêts d'études canadiens aux éducateurs et éducatrices en service de garde qui décident de travailler dans une région éloignée	48 M\$, pas d'horizon indiqué
30 mars	La contraception et les médicaments pour le diabète seront ajoutés au nouveau régime national d'assurance-médicaments (projet de loi C-64)	
1^{er} avril	Mise en place d'un nouveau programme national d'alimentation scolaire	1 G\$ sur cinq ans
2 avril	Investissement dans le fonds pour Fonds pour accélérer la construction de logements	400 M\$, pas d'horizon indiqué.
2 avril	Investissement dans les infrastructures municipales avec le lancement du nouveau « fonds canadien pour les infrastructures liées au logement »	6 G\$ pas d'horizon indiqué
3 avril	Lancement du programme « Bâtir au Canada », destiné aux provinces. Les provinces devront respecter les critères dont le modèle sera basé sur une initiative de la C.-B. et des critères du programme de prêt pour la construction, pour recevoir du financement pour de nouveaux logements.	Injection de 15 G\$ dans le programme de prêts pour la construction d'appartements, portant sa valeur totale à 55 G\$, pas d'horizon indiqué.
4 avril	Mise sur pied du Fonds canadien de protection des loyers, cofinancé par le gouvernement fédéral et le secteur privé	1,5 G\$ pas d'horizon indiqué.
5 avril	Annonce de divers investissements par rapport à la crise du logement. Création d'un fonds pour l'innovation et la technologie en construction résidentielle. Mise à jour du catalogue de conception de logements.	50 M\$ nouveau fonds, 50 M\$ agences de développement régional du Canada, 500 M\$ programme de prêts pour la construction d'appartements réservés pour les constructeurs de préfabriqués, 11,6 M\$ catalogue de conception de logements actualisé. Pas d'horizon indiqué
7 avril	Création d'un Fonds d'accès à une puissance de calcul pour l'IA, annonce d'investissements pour accélérer l'adoption de l'IA dans l'économie canadienne et création d'un institut canadien de la sécurité de l'IA	2 G\$ pour le nouveau fonds et 350 M\$ pour les divers investissements. Pas d'horizon indiqué
8 avril	Dévoilement de la nouvelle stratégie de défense nationale	8,1 G\$ de plus sur cinq ans, 73 G\$ de plus sur 20 ans
9 avril	Création d'un fonds pour soutenir les organismes communautaires qui offrent des soins pour la santé mentale des jeunes	500 M\$, pas d'horizon indiqué

Date	Description de la mesure	Coût indiqué
10 avril	Augmentation du crédit pour volontaires des services d'incendies et bénévoles en recherche et sauvetage de 3 000 \$ à 6 000 \$ à compter de l'année 2024. Investissement pour les services d'urgence des premières nations	105 M \$ sur les 6 prochaines années Investissement pour les premières nations de 166,2 M \$ sur cinq ans
11 avril	Quatre annonces : 1. La limite du RAP passerait de 35 000 \$ à 60 000 \$ 2. Autorisation d'un période d'amortissement hypothécaire de 30 ans pour les habitations neuves à partir du 1 ^{er} août 2024. 3. Les périodes d'amortissement pour les propriétaires actuels seraient conséquemment aussi prolongées de façon permanente. 4. Les gens ayant effectué un RAP entre le 1 ^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2025 auront droit à une période de grâce de remboursement prolongée de trois ans.	

Sources : Lien ajouté avec la date des annonces.

Pour que les ancrages et objectifs du gouvernement fédéral soient respectés, le gouvernement devra indiquer comment ces initiatives seront financées : Hausse de revenus ? Baisse d'autres dépenses ? Un mélange de deux ?

Le présent mémoire reprend des réflexions présentées au gouvernement fédéral à diverses occasions et transmises également dans le cadre des consultations prébudgétaires 2024⁶.

Certaines propositions peuvent contribuer à hausser les revenus du gouvernement (mesures ciblées touchant les contribuables à hauts revenus), d'autres visent à offrir un soutien supplémentaire à des groupes de population pour des objectifs de croissance économique de moyen et long terme (mesures ciblées en matière d'incitation au travail des aînés et mesures ciblées pour maximiser le bon d'études canadien) et enfin, d'autres visent une plus grande cohérence entre des véhicules d'épargne (mesures ciblées sous l'angle de la cohérence du CELIAPP avec les autres véhicules d'épargne).

⁶ Gouvernement du Canada (n.d.) [Les consultations prébudgétaires de 2024](#).

1. QUELQUES MESURES CIBLÉES TOUCHANT LES CONTRIBUABLES À HAUTS REVENUS

Les mesures présentées dans cette section ciblent des préférences fiscales qui peuvent se recouper quant à leurs bénéficiaires, l'idée étant de présenter différentes avenues possibles pour mettre davantage à contribution les contribuables à plus hauts revenus.

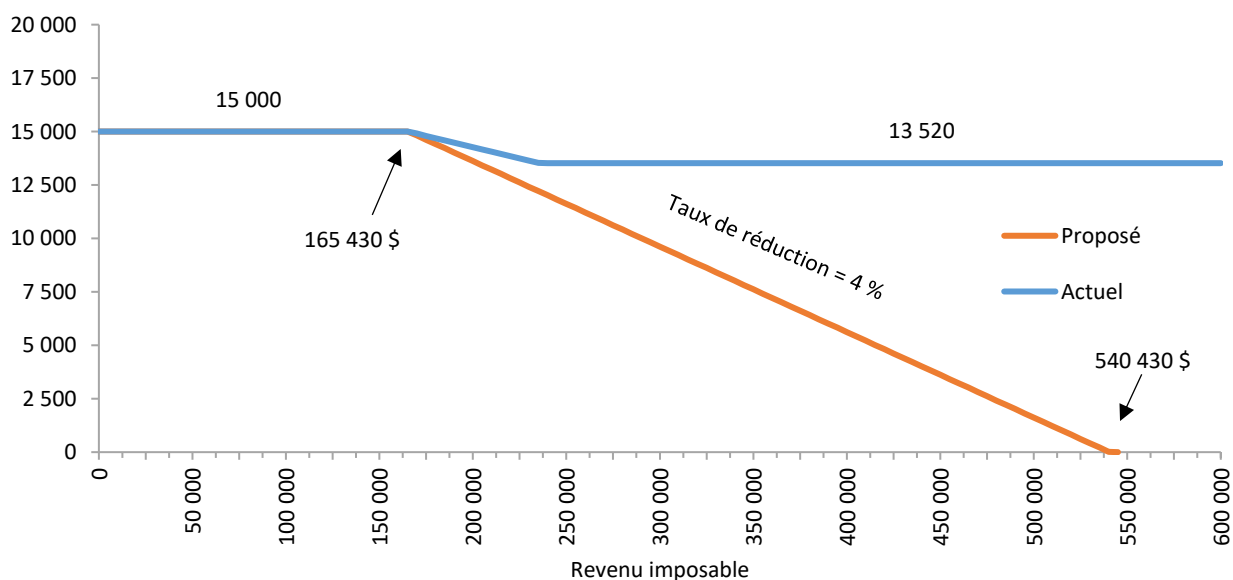
1.1 Montant personnel de base réductible jusqu'à zéro

Dans sa Mise à jour économique et budgétaire de décembre 2019, le gouvernement fédéral a annoncé une majoration graduelle du Montant personnel de base à 15 000 \$ d'ici 2023. Ce faisant, il introduisait également un élément de réductibilité pour la portion bonifiée du Montant personnel de base, avec pour effet que cette portion disparaît entre les revenus correspondant aux seuils de la 4^e et de la 5^e tranche du barème d'imposition fédéral. Ainsi, en 2023, le montant est de 15 000 \$ pour les particuliers dont le revenu net est inférieur ou égal à 165 430 \$ ou de 13 520 \$ pour les particuliers dont le revenu net est supérieur ou égal à 235 675 \$.

La réductibilité d'une portion du montant personnel de base existe également dans d'autres provinces canadiennes.

Au lieu de limiter la réductibilité à la bonification du Montant personnel de base entre la 4^e et la 5^e tranche, cette réductibilité pourrait se poursuivre jusqu'à zéro, toujours à partir du seuil de la 4^e tranche du barème d'imposition des particuliers. En appliquant un taux de réduction de 4 % au montant personnel de base, ce dernier atteindrait zéro à un revenu imposable de 540 430 \$ en 2023.

Figure 2 : Montant personnel de base actuel et proposé selon une réduction au rythme de 4 % par dollar de revenu imposable au-delà du seuil d'entrée de la 4^e tranche du barème, 2023



Source : Agence du revenu du Canada et calculs des auteurs.

1.2 Resserrement de certains critères au fractionnement des revenus de pension

Le fractionnement du revenu de pension, introduit par le gouvernement fédéral en 2007 a en quelque sorte élargi l'unité d'imposition au couple lorsqu'un des membres a des revenus de pension.

Ajout d'une condition liée à l'âge

En 2014, le Québec a fixé à 65 ans l'âge minimal d'admissibilité au mécanisme de fractionnement pour celui qui « transfère » une partie de son revenu, introduisant ainsi une distinction avec les paramètres de la mesure fédérale. Par cette modification, le coût de la mesure a été réduit de plus du tiers.

Ce changement faisait partie des efforts contribuant au retour à l'équilibre budgétaire, mais était aussi justifié par la volonté d'améliorer l'équité du régime fiscal.

« Cette iniquité provient du mécanisme de fractionnement des revenus de retraite entre conjoints qui favorise indûment les particuliers recevant une rente d'un régime de pension agréé (RPA). Certains revenus de retraite, tels que ceux versés par un RPA, peuvent être fractionnés entre les conjoints, quel que soit leur âge, alors que d'autres revenus de retraite provenant, par exemple, d'un régime enregistré d'épargne-retraite (REER), ne peuvent être fractionnés entre les conjoints avant l'âge de 65 ans.

[...]

Les particuliers qui ont participé à un RPA offert par un employeur, lequel a contribué au régime, sont ainsi avantagés par rapport à ceux qui ont accumulé seuls des revenus de retraite, notamment par l'intermédiaire d'un REER⁷. »

Une limitation similaire pourrait être envisagée par le gouvernement fédéral. En 2021, année la plus récente des Statistiques fédérales sur le revenu, près de 20 % des montants déduits en vertu du fractionnement du revenu de pension l'étaient par des particuliers âgés de moins de 65 ans.

Dans une étude publiée par la Chaire au début de 2019, l'économie pour le gouvernement fédéral d'imposer cette restriction liée à l'âge avait été estimée, pour 2017, à 430 millions de dollars⁸.

Limiter le montant de revenu de pension pouvant être fractionné

Un pas de plus dans le resserrement des paramètres de la mesure serait de restreindre le montant de revenu de pension pouvant être fractionné. Actuellement, il n'y a aucune limite au montant qui peut être transféré, à condition qu'il s'agisse de revenus admissibles au fractionnement.

La Commission d'examen sur la fiscalité québécoise recommandait de limiter le montant pouvant être transféré à 25 000 \$. Étant donné qu'il est permis de transférer jusqu'à 50 % du revenu de pension, une telle limitation n'affecterait que ceux et celles qui ont un revenu de pension admissible au fractionnement supérieur à 50 000 \$.

Dans son cahier de recherche de 2019, la Chaire montrait que 90,8 % des déductions effectuées en vertu du fractionnement du revenu de pension étaient inférieures à 25 000 \$ en 2017. Ainsi, moins de 10 % des

⁷ Gouvernement du Québec (2014), *Plan budgétaire. Budget 2014-2015*, p. A. 43.

⁸ Voir Carole Vincent, Suzie St-Cerny et Luc Godbout (2019), [Le fractionnement du revenu de pension : fonctionnement, enjeux et pistes et de réflexion](#), Chaire en fiscalité et en finances publiques, Cahier de recherche no 2019-02.

ménages qui utilisent le fractionnement auraient alors été touchés par cette limitation. Il est important de noter que la limitation n'élimine pas l'avantage en économies d'impôt découlant du fractionnement ; l'avantage est simplement réduit. De plus, il était alors indiqué que les contribuables qui déduisaient plus de 25 000 \$ de fractionnement du revenu de pension avaient un revenu total moyen avant fractionnement de plus de 163 000 \$.

L'évaluation alors effectuée quant à l'économie en impôt sur le revenu des particuliers découlant d'une limitation de fractionnement à 25 000 \$ était d'environ 95 millions de dollars pour le gouvernement fédéral⁹.

1.3 Imposition du gain en capital : réduire l'avantage de 50 % à 25 %

Le gain en capital n'a pas toujours été imposé, il ne l'était pas avant 1972. Le budget Benson (1971) a réformé la définition de revenu pour inclure le gain en capital à une inclusion partielle de 50 % (un avantage de 50 %, soit la portion du gain en capital non incluse à l'imposition), une proposition qui découlait des recommandations de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) qui indiquait toutefois de l'inclure en totalité. L'inclusion aux revenus du gain en capital n'a jamais été complète. Le traitement préférentiel a varié entre 25 % et 50 % au fil des années comme illustré dans le tableau 3.

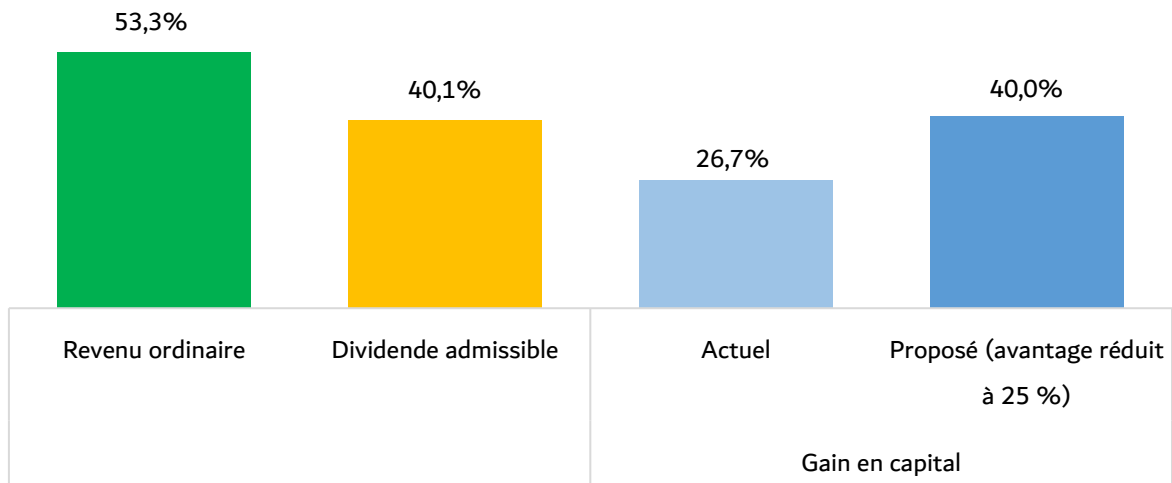
Tableau 3. **Historique de la portion non incluse du gain en capital au Québec et au Canada**

Période	Portion non incluse du G/C
Avant 1972	100 %
1972 – 1987	50 %
1988 – 1989	33 1/3 %
1990 – 27 février 2000	25 %
28 février 2000 – 17 octobre 2000	33 1/3 %
18 octobre 2000 – actuel	50 %

Actuellement, le taux marginal d'imposition sur un gain en capital est inférieur au taux marginal d'imposition le plus élevé sur les dividendes déterminés, ce qui encourage les planifications fiscales visant à convertir des dividendes en gain en capital. Avec les taux d'imposition au Québec (les résultats sont similaires en Ontario), la différence entre les taux marginaux supérieurs est de plus de 13 points de pourcentage (26,7 % pour le gain en capital contre 40,0 % pour les dividendes déterminés). La réduction de l'avantage associé au gain en capital de 50 % à 25 % aurait pour effet d'assurer une meilleure symétrie dans le traitement fiscal des dividendes et du gain en capital. Ainsi, le taux marginal quasi identique (40,0 % pour le gain en capital contre 40,1 % pour les dividendes déterminés).

⁹ L'économie totale de combinaison des deux propositions de resserrement était évaluée à 490 millions de dollars pour le gouvernement fédéral.

Figure 3. Taux marginal d'imposition en fonction du type de revenu au Québec en 2023



Sources : Agence du revenu du Canada, Revenu Québec et calculs des auteurs.

Le Rapport sur les dépenses fiscales fédérales¹⁰ indique que l'exclusion, dans le calcul du revenu, de 50 % du gain en capital net génère une dépense fiscale projetée de 22,2 milliards de dollars en 2023. Ainsi, réduire de moitié l'avantage pourrait, sans tenir compte de l'effet sur les comportements, diminuer cette dépense de moitié et donc générer une économie au gouvernement fédéral qui pourrait atteindre 11 milliards de dollars. Ce changement a également l'avantage de générer non seulement des revenus supplémentaires au gouvernement fédéral, mais aussi aux provinces.

La réduction de l'avantage du gain en capital pourrait être implantée à brève échéance et de manière relativement simple, permettant ainsi de dégager des sommes conséquentes. À titre indicatif, lors de la hausse du taux d'inclusion du gain en capital ayant pris effet au 1^{er} janvier 1988 et au 1^{er} janvier 1990, l'annonce avait été faite en juin 1987 (annonce de la réforme fiscale), laissant le temps aux contribuables avant la prise d'effet. À l'inverse, lors de la réduction du taux d'inclusion du gain en capital en 2000, les annonces prenaient effet le jour même.

Un autre élément touchant le gain en capital concerne la durée de détention. Certaines juridictions, dont les États-Unis, appliquent un traitement particulier selon la durée de détention. Par exemple, aucun traitement préférentiel n'est offert lorsque le gain en capital découle d'une détention inférieure à une année. À ce titre, la législation fédérale applique depuis 2023 une durée de détention minimale de 365 jours afin d'avoir droit au traitement préférentiel concernant les biens immobiliers résidentiels. Cette règle pourrait s'étendre à l'ensemble des biens ouvrant droit au traitement préférentiel du gain en capital.

¹⁰ Gouvernement du Canada (2023), [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales Concepts, estimations et évaluations 2023](#), p. 212-213.

2. QUELQUES MESURES CIBLÉES EN MATIÈRE D'INCITATION AU TRAVAIL DES AÎNÉS

Les mesures présentées dans cette section ciblent certains paramètres de la fiscalité touchant les aînés, dans un contexte de vieillissement de la population, l'idée étant d'accroître l'incitation au travail et le prolongement de la vie active.

2.1 Mettre en place un crédit d'impôt pour prolongation de carrière

Dans sa plateforme électorale 2021, le Parti libéral du Canada s'est engagé à mettre en place un crédit d'impôt pour prolongation de carrière similaire à celui du Québec¹¹. Comme décrit, celui-ci ne viserait que les travailleurs âgés de 65 ans et plus. Pour ces derniers, l'estimation du coût de la mesure par le directeur parlementaire du budget a été effectuée en utilisant les mêmes paramètres que ceux du crédit d'impôt du Québec¹². Sur cette base, ceux qui en bénéficieraient verraient leur taux de conservation du revenu de travail croître.

2.2 Exclure des revenus de travail dans le calcul de la récupération de la PSV

Un texte de la Banque Scotia a abordé la question des travailleurs expérimentés au Canada comme source de main-d'œuvre sous-utilisée¹³. Les auteurs y suggèrent la mise en place de mesures visant à inciter davantage la participation de ces travailleurs. Parmi les suggestions émises, il y a celle d'ajuster le taux de récupération de la PSV des Canadiens âgés de 65 à 67 ans pour qu'ils soient moins pénalisés quand ils gagnent un revenu d'emploi pendant ces deux années.

Partant de cette idée, la suggestion présentée vise plutôt à permettre d'exclure, dans le calcul de la récupération de la PSV, jusqu'à 35 000 \$ de revenu de travail, soit un niveau de revenu de travail similaire au seuil de réduction de revenu de travail du crédit d'impôt prolongation de carrière.

2.3 Repousser l'âge limite de conversion d'un REER en FERR

Certains changements peuvent à la fois optimiser les mécanismes des régimes de retraite et contribuer à l'incitation à la prolongation de carrière.

C'est particulièrement le cas pour la détermination de l'âge auquel les régimes enregistrés d'accumulation de capital – comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) – viennent à échéance. Cette échéance arrive au plus tard l'année où le particulier bénéficiaire atteint l'âge de 71 ans.

Fait à noter, depuis la création du REER en 1957, l'âge limite de 71 ans n'a jamais été rehaussé. Pourtant, depuis 1957, l'espérance de vie des aînés au Canada s'est significativement améliorée. En effet, alors que l'espérance de vie à 65 ans était de 14,5 ans durant la période 1955-1957, elle atteignait 20,8 ans en 2020-2022. C'est donc dire que l'espérance de vie à 65 ans s'est accrue de plus de 6 ans.

¹¹ Parti libéral du Canada (2021), *Avançons ensemble* (plateforme électorale), p. 28.

¹² Directeur parlementaire du budget (2021), *Estimation du coût d'une promesse électorale. Crédit d'impôt pour prolongation de carrière*.

¹³ Jean-François Perrault et Robert Asselin (2022), « *Canadian Workers in Their 50s and 60s: Overlooked and Underutilized* », *Insights & Views*, 15 juin.

Puisque, depuis juillet 2022, la pension de Sécurité de la vieillesse (PSV) des bénéficiaires de 75 ans et plus est bonifiée de 10 %, pourquoi ne pas en profiter pour harmoniser d'autres éléments autour de cette bonification à 75 ans ? Il est suggéré à cet égard de repousser l'âge limite de conversion d'un REER en FERR de 71 ans à 75 ans. Ce changement pourrait aussi avoir des effets positifs sur l'incitation à la prolongation de carrière¹⁴.

¹⁴ Luc Godbout (2022), « [Pourquoi pas 75 ans ?](#) », *Note de renseignement*, Institut C. D. Howe.

3. MESURES CIBLÉES POUR MAXIMISER LE BON D'ÉTUDES CANADIEN (REEE)¹⁵

Il y a 20 ans, le budget fédéral annonçait une nouveauté afin de favoriser l'accès à l'enseignement postsecondaire des enfants de famille à revenu modeste. Il instaurait un Bon d'études canadien (BEC) déposé directement dans un Régime enregistré d'épargne-études (REEE)¹⁶.

Ce bon est accessible aux enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004, issus de famille à revenu modeste, et ce même sans contribution parentale au REEE. Il prévoit un versement de 500 \$ dans un REEE la première année et de 100 \$ pour chaque année subséquente d'admissibilité jusqu'à l'âge de 15 ans pour un maximum de 2000 \$ à vie. L'admissibilité est déterminée sur la base du revenu familial et du nombre d'enfants au sein de la famille.

L'idée sous-jacente de ce bon est de cristalliser chez les parents l'idée que leur enfant puisse poursuivre des études postsecondaires, et qu'une fois l'ouverture d'un REEE est faite, les motiver à faire quelques cotisations.

Le budget fédéral 2004 indiquait que lorsque l'initiative serait à maturité, le BEC devrait coûter annuellement environ 325 millions \$ et être accordé à 2,2 millions d'enfants environ.

3.1 Des résultats mitigés

Même si les statistiques du taux participation canadien au BEC, montrent une amélioration en passant de 29,1 % en 2013 à 42,5 % en 2022, elles révèlent surtout qu'en 2022, 2,5 millions d'enfants admissibles sur les 4,4 millions admissibles depuis 2004 ne l'ont pas reçu, notamment parce que les parents n'ont pas ouvert de REEE¹⁷.

Précisons que les personnes admissibles au BEC, mais qui ne l'ont pas reçu, peuvent déposer une demande pour le recevoir dès qu'elles atteignent l'âge de 18 ans, mais avant 21 ans. En 2022, EDSC prévoyait qu'approximativement 142 000 personnes nées en 2004 n'ayant pas ouvert de REEE seraient admissibles au BEC sur le territoire canadien.

Avec la participation limitée, le coût du programme n'a atteint que 151 millions de dollars en 2022, soit moins de la moitié du montant projeté à l'échéance par le budget fédéral 2004 et le nombre de bénéficiaires n'atteignait pas 30 % de la cible prévue, 658 000 plutôt que 2,2 millions d'enfants.

Certes, au fil des années, les gouvernements ont cherché différentes manières de sensibiliser la population aux avantages de l'épargne-études, dont le Programme canadien pour l'épargne-études visant à promouvoir la connaissance et la compréhension des avantages de l'épargne précoce au sein des familles à revenu modeste. Mais, il semble que la seule promotion du REEE ne soit pas suffisante pour s'assurer que l'ensemble des enfants aient accès à de l'épargne-étude pour leurs études postsecondaires.

¹⁵ Le contenu de cette section reprend ce qui a été publié comme Note de renseignement à l'Institut C.D. Howe : Luc Godbout et Luce Samoisette (mars 2024), « [Maximiser le bon d'études canadien en l'offrant à tous les enfants de familles à revenu modeste](#) », *Note de renseignement*, Institut C.D. Howe.

¹⁶ Ministère des Finances du Canada (2004), [Plan budgétaire. Budget 2004](#).

¹⁷ Emploi et Développement social Canada (2024), [Programme canadien pour l'épargne-études – Rapport statistique annuel de 2022](#).

3.2 Des actions possibles pour augmenter le nombre de bénéficiaires

Devant ce constat mitigé, il est temps de passer à l'action. D'abord, le gouvernement fédéral a tout en main, grâce aux versements de l'Allocation canadienne pour enfants, pour identifier les enfants admissibles au BEC qui n'ont pas de compte REEE. Une mention annuelle sur l'avis de cotisation des parents pour les sensibiliser aux avantages du BEC serait un minimum.

Pour les personnes admissibles atteignant 18 ans sans que leurs parents aient ouvert de REEE (autour de 142 000 pour celles nées en 2004), l'Agence du revenu du Canada devrait les informer du montant auquel elles ont droit et ouvrir à leur nom un compte comme pour le Crédit canadien pour la formation afin qu'elles puissent accéder aux sommes.

Aussi, la législation fiscale actuelle ne permet pas à une province ou à un organisme de bienfaisance d'ouvrir un REEE pour le compte d'un enfant. Une solution simple consiste à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin de permettre à d'autres que les parents ou grands-parents, notamment les gouvernements provinciaux ou des organismes de bienfaisance, d'être souscripteur d'un REEE.

Sachant que les enfants de familles à revenu modeste bénéficiaires d'un REEE sont plus enclins à poursuivre des études, ce qui constitue un important investissement dans l'amélioration des conditions de vie des familles tout en contribuant à l'économie canadienne, il faut retenir qu'il est possible d'agir pour que chaque enfant admissible obtienne du fédéral le BEC auquel il a droit en vue de financer ses études.

4. QUELQUES MESURES CIBLÉES SOUS L'ANGLE DE LA COHÉRENCE DU CÉLIAPP AVEC LES AUTRES VÉHICULES D'ÉPARGNE

Les mesures présentées dans cette section ciblent certains paramètres du CÉLIAPP, l'idée étant d'accroître la cohérence entre les différents régimes d'épargne offerts par la fiscalité canadienne.

4.1 Interdire les cotisations au CELIAPP après l'achat d'une première habitation

À l'intérieur de la période où le retrait admissible a été fait et la fermeture du CELIAPP, le particulier peut continuer d'y cotiser dans les limites annuelles et à vie. Évidemment, ces cotisations n'ouvrent pas droit à des retraits admissibles, mais elles pourront faire l'objet d'un transfert à un REER. On peut s'interroger sur la pertinence de permettre la poursuite des cotisations, une fois que le retrait admissible pour une première habitation effectué.

Qui plus est, un autre des éléments concerne la situation d'un particulier admissible ayant ouvert un CELIAPP, mais qui choisit, pour une raison ou une autre, de ne pas faire un retrait admissible au moment d'acquérir sa première habitation. 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 non imposable, mais comme il n'y a pas de test de première habitation annuel, ce particulier pourrait continuer de cotiser à son CELIAPP, malgré d'achat d'une première propriété en tenant compte des autres paramètres, dont la période de participation maximale et éventuellement transférer les sommes vers son REER/FERR.

4.2 Tenir compte des droits inutilisés de cotisation lors de transferts du CELIAPP au REER

Les transferts de sommes inutilisées de son CELIAPP au REER ne sont pas limités par les droits de cotisation au REER disponibles. À cet égard, il est possible de constater une différence par rapport au REER où le rendement inutilisé est transférable au REER seulement s'il y a des droits de cotisations REER inutilisés. Dans ce contexte, un particulier ayant déjà cotisé le maximum au REER, le CELIAPP procure de l'épargne additionnelle à l'abri de l'impôt jusqu'à la retraite.

4.3 Limiter le droit de cotiser au CÉLIAPP aux résidents

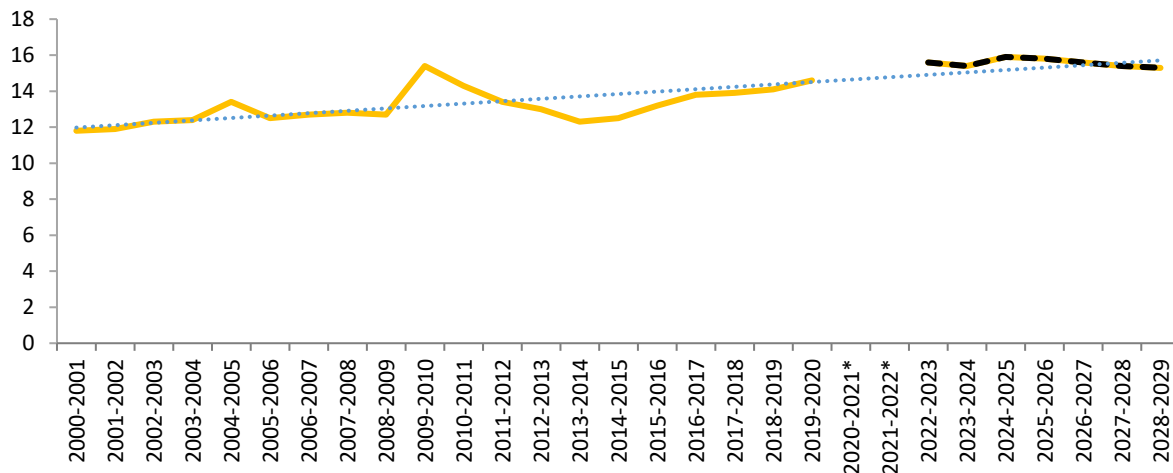
Un particulier continue d'avoir le droit de verser des cotisations à un CELIAPP existant après avoir émigré du Canada, sous condition de la période de participation maximale et des plafonds annuels et à vie. Cet élément se distingue des paramètres du CELI et du REEI où un bénéficiaire ne peut pas cotiser à ces régimes lorsqu'il est non-résident.

EN GUISE DE CONCLUSION

Les présentes réflexions se limitent à quelques propositions de nature fiscale.

Au fil des dernières années, on constate un élargissement des dépenses fédérales en proportion de la taille de l'économie, le ratio est passé de 12,5 % en 2014-2015 à un estimé de 15,9 % en 2024-2025 avant la prise en compte des récentes initiatives (figure 4). Il s'agit d'un sommet depuis 2000, abstraction faite des années pandémiques et de leurs interventions ponctuelles.

Figure 4. Charges de programmes excluant les pertes actuarielles nettes en pourcentage du PIB



Sources : Gouvernement du Canada (2023) Tableaux de références financier et Gouvernement du Canada (2023), Énoncé économique de l'automne 2023.

Note : * Les ratios de 2020-2021 et 2021-2022 sont respectivement de 27,5 % et 18,7 %.

Sans se prononcer sur la pertinence de cet interventionnisme accru, dans un contexte budgétaire déficitaire, une règle de conduite serait d'identifier de nouvelles sources de financements lorsque le gouvernement souhaite faire de nouvelles initiatives.