



# Coup d'œil sur le secteur des services financiers

Analyses approfondies de l'évolution du secteur des services financiers

## Comment aider les Canadiens à faible revenu à mieux épargner

Février 2005

### Table des matières

Avant-propos .....	1
Définition des REIP et des REED .....	1
Les deux arguments en faveur des REIP et des REED ..	2
Équité fiscale pour les Canadiens à faible revenu ....	2
Incitation à épargner davantage .....	3
Évaluer les deux objectifs à leurs justes mérites .....	4
Gravité du problème fiscal des faibles revenus .....	4
Pourquoi les Canadiens à faible revenu n'épargnent-ils pas plus ? .....	6
Le " problème " de l'épargne au Canada .....	6
Répercussions sur les tiers .....	7
Avantages pour les Canadiens à moyen et haut revenus .....	7
Institutions financières .....	8
Gouvernements .....	8
Autres politiques possibles .....	9
Suggestions de lectures .....	10

### Derek Holt

Économiste en chef adjoint  
(416) 974-6192  
derek.holt@rbc.com

Disponible sur Internet  
[www.rbc.com/economie](http://www.rbc.com/economie)

### Avant-propos

Pour diverses raisons, les Canadiens à faible revenu se heurtent à de nombreuses difficultés lorsqu'ils veulent se constituer un régime d'épargne qui répond à leurs besoins, avant et après leur départ à la retraite. Naturellement, ils sont avant tout limités par leur budget, mais en plus, ils sont parfois pénalisés dans leur volonté d'économiser par le régime fiscal et les programmes sociaux. Cela est vrai de tous les produits d'épargne accessibles aux personnes à faible revenu, mais les REER ont particulièrement mauvaise presse à cet égard.

En partie pour cette raison, une nouvelle forme d'abri fiscal a été proposée et discutée ces dernières années : le régime d'épargne à impôt prépayé (REIP). Ses partisans disent que le REIP ou l'une de ses variantes – notamment le régime enregistré d'épargne-développement (REED) et d'autres formules hybrides – viserait deux grands objectifs : encourager l'épargne globale, et corriger les caractéristiques de l'imposition de l'épargne-retraite et des revenus de retraite qui sont injustes pour les Canadiens de condition modeste.

Selon toute vraisemblance, ni les REIP ni les REED ne permettront d'atteindre l'un ou l'autre de ces deux buts. En fait, dans les deux cas, leurs défenseurs sont allés trop loin et ont exagéré leur argumentation, au point de grossir le problème pour proposer ensuite, en guise de solution, un instrument lourd, administrativement coûteux et relativement complexe qui, selon la forme exacte qu'il prendrait, pourrait être exagérément restrictif, susciter une grande méfiance chez les personnes à faible revenu et – comble d'ironie – être très régressif. Qui plus est, ces régimes sont susceptibles d'attirer massivement des économies déjà placées dans d'autres modes d'épargne imposables, et feraient ainsi planer un risque important sur les recettes fiscales fédérales, en particulier si ces formules comportent un plafond de cotisations illimité ou très généreux comme certains le proposent. Pour les institutions financières, les avantages nets seraient probablement insignifiants, au point qu'il est douteux qu'elles participent activement à leur commercialisation : leur seule raison de le faire serait, si certaines se mettaient à les offrir, d'éviter une cannibalisation importante de leurs autres produits d'épargne, enregistrés ou non.

Cependant, un problème très concret subsiste pour une faible proportion de contribuables canadiens, à cause du traitement fiscal de l'épargne-retraite et de la façon dont les critères de justification de ressources, fondés sur le revenu ou le patrimoine et incorporés aux programmes sociaux provinciaux, s'appliquent aux personnes à faible revenu qui ont réussi à économiser pour leur retraite ou dans un autre but. Certains Canadiens peu fortunés sont bien plus pénalisés que ceux qui ont un plus haut revenu, et cet effet pervers va jusqu'à empirer la situation d'une petite fraction d'entre eux. Mais au lieu d'envisager de bouleverser tout le régime fiscal et de le compliquer davantage en voulant éliminer une imperfection par un nouveau correctif, il vaudrait mieux envisager sérieusement de supprimer les dispositions de récupération intégrale des programmes sociaux après le départ à la retraite et de compenser cela par une modification du barème des taux d'imposition et par une récupération graduée.

La suite de ce document explique plus en détail ce que sont les REIP et les REED et pourquoi ils ont leurs défenseurs, puis cherche à évaluer quel serait leur impact probable s'ils étaient offerts sur le marché, et les solutions de rechange.

---

## 1. Définition des REIP et des REED

Précisons d'abord quelques notions simples. Un régime d'épargne à impôt prépayé permettrait à un particulier de faire pendant ses années de vie active des cotisations qui, au contraire de celles des REER, ne seraient pas déductibles de l'impôt, mais dont le placement produirait, comme avec les REER, des revenus qui resteraient à l'abri de l'impôt. Les placements dans un REIP seraient complètement liquides en ce qu'il serait possible de faire des retraits librement, pendant la vie active et pendant la retraite. Il n'y aurait aucune pénalité fiscale quel que serait l'emploi des sommes retirées : le contribuable pourrait aussi bien épargner pour s'acheter un jour un bien coûteux, comme une maison ou une voiture, que pour se constituer un revenu de retraite, pour subvenir à des besoins essentiels comme l'alimentation ou l'habillement, pour se payer des vacances, pour acheter un bateau ou une télévision, etc. Il y a deux points sur lesquels les partisans des REIP ne sont pas tous d'accord, à savoir si l'on devrait fixer des plafonds pour les cotisations (et, si oui, à quels niveaux) et restreindre les placements admissibles dans les REIP.

Par exemple, si vous cotisez 5 000 \$ à un REIP qui dégage un taux de rendement moyen de 5 % par an, vous n'avez pas droit à une déduction fiscale sur le montant initial de 5 000 \$, mais ne paierez jamais d'impôt sur les 250 \$ gagnés la première année ni sur les rendements moyens composés de chacune des années suivantes.

En gros, un REIP serait traité fiscalement comme la résidence principale d'un particulier : le versement initial ou le prix d'achat ne donne lieu à aucune déduction fiscale, mais la plus-value sur la maison n'est jamais imposable. Toutefois, la comparaison s'arrête là car un REIP n'offrirait pas l'équivalent de certains avantages de la résidence principale, comme les paiements hypothécaires à l'abri de l'impôt et la déductibilité de frais pour un bureau à domicile.

Une variante proche des REIP, le régime enregistré d'épargne-développement, a aussi été proposée. Ce dernier n'aurait pas non plus de cotisations déductibles et mettrait aussi les revenus de placement à l'abri de l'impôt, mais il aurait d'autres contraintes destinées à ne le rendre intéressants que pour les contribuables à faible revenu : les plafonds de cotisation seraient bas, les retraits ne seraient possibles que pour des dépenses approuvées très précises, le régime devrait être épuisé avant le départ à la retraite, et l'actif détenu dans le REED comme les revenus dégagés seraient exemptés des justifications de ressources fondées sur le revenu et le patrimoine servant à établir si un particulier est admissible à diverses formes de prestations sociales. Il faut noter, à cet égard, que dès lors qu'un produit de type REED serait introduit dans la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu, il faudrait que chaque province lève ses conditions de justification de ressources dans ses propres programmes sociaux.

Enfin, certains envisagent des solutions hybrides combinant des caractéristiques des deux produits, notamment une formule de REIP qui aurait en plus une des caractéristiques d'un REED : les revenus issus du régime seraient exemptés des justifications de ressources en fonction du revenu et du patrimoine qui servent à établir l'admissibilité aux programmes sociaux.

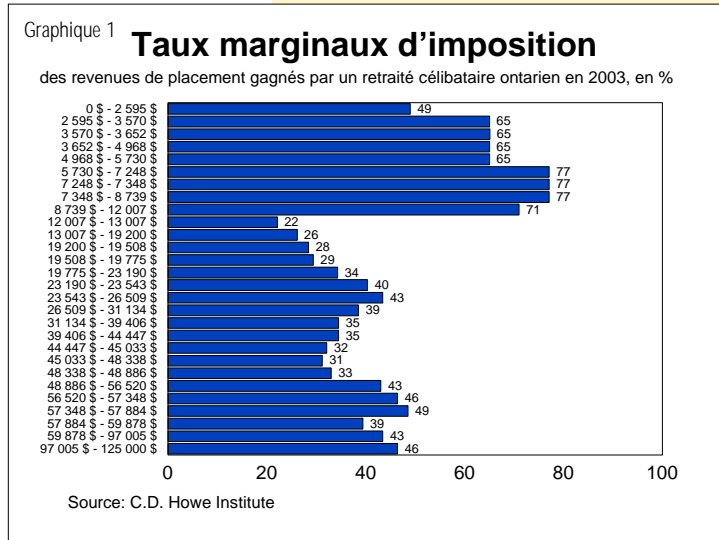
## 2. Les deux arguments en faveur des REIP et REED

Les partisans des REIP invoquent qu'ils sont nécessaires pour rendre plus équitable le traitement fiscal réservé aux personnes de condition modeste et pour amener les Canadiens à épargner davantage.

### 2.a. Équité fiscale pour les Canadiens à faible revenu

Le régime fiscal canadien est injuste à l'égard des Canadiens à faible revenu en ce qu'il pénalise leurs efforts d'épargne.

En premier lieu, cela vient de ce que les ménages à faible revenu, s'ils parviennent à épargner vraiment, risquent d'être désavantagés pendant leurs années de retraite dans la mesure où le revenu issu de leur épargne serait assujéti à des taux élevés de récupération du supplément de revenu garanti et d'autres prestations. Comme le montre le graphique 1, les taux marginaux d'imposition applicables aux revenus de placement, dans le cas d'un retraité célibataire résidant en Ontario et produisant une déclaration de revenus en 2003, peuvent monter jusqu'à 77 %, selon les montants de ses revenus de placement. Cela vient des dispositions de récupération qui s'appliquent aux prestations de sécurité de la vieillesse, au crédit d'impôt en raison de l'âge, aux crédits fiscaux pour le supplément de revenu garanti, pour la TPS, aux crédits d'impôt provincial, ainsi qu'à la réduction d'impôt et au crédit de taxe de vente de l'Ontario.



En outre, si ce même particulier économise pour sa retraite en souscrivant à un REER, l'avantage fiscal initial que lui procure la déductibilité de ses cotisations est modeste puisqu'il paie l'impôt à un taux marginal faible comparativement aux cotisants à haut revenu. Qui plus est, si des Canadiens de condition modeste parviennent à avoir une épargne suffisante pour disposer à la retraite d'un revenu plus élevé que celui qu'ils touchaient habituellement pendant leur vie active, ils risquent de voir imposer leurs revenus à des taux marginaux supérieurs à ceux auxquels ils étaient assujétiés pendant leur vie active parce qu'ils passent à une tranche d'imposition plus élevée, et ce, même en l'absence de récupération par des programmes d'assistance ou de prestations. Il en ressort que pour certains, économiser en vue de la retraite par le biais de REER est peu profitable ou inintéressant, voire désavantageux.

En deuxième lieu, les Canadiens à faible revenu peuvent être soumis à des justifications de ressources fondées sur le revenu ou le patrimoine pour être admissibles à certaines prestations sociales, comme les garderies agréées, l'aide sociale, les logements à loyer modique ou d'autres programmes. Cela signifie qu'ils doivent prouver qu'ils ont un revenu et un patrimoine minimes ou nuls, cette condition visant à éviter les abus des programmes d'aide sociale et autres (comme quand une personne retire de l'aide parce qu'elle n'a pas gagné un revenu au cours d'une période donnée alors qu'elle n'est pas du tout dans le besoin). Mais cela peut amener une personne à faible revenu à dépenser ce qu'elle possède avant de demander de l'aide, perpétuant ainsi un cycle de pauvreté puisqu'elle n'aura que peu de chances d'accumuler un patrimoine.

Ce problème peut aussi se poser pour une personne qui a une rentrée d'argent modeste imprévue, par exemple parce qu'elle a gagné à la loterie ou hérité : si elle est soumise à une justification de ressources fondée sur le patrimoine, elle sera obligée de retirer ou de dépenser ce patrimoine pour avoir droit à des prestations sociales. Selon certains, cela perpétue sa situation de pauvreté.

En réglementant sévèrement l'emploi des retraits d'un REER, on espère que les personnes à faible revenu seront amenées à faire de meilleurs choix pour l'utilisation de leur argent, dans le but d'échapper un jour au cycle de pauvreté.

Il est important de noter que ces critiques ne remettent pas forcément en cause les REER eux-mêmes, mais rappellent que certaines personnes pauvres n'ont aucun intérêt à économiser, que le produit d'épargne soit enregistré ou non.

## 2.b. Incitation à épargner davantage

La seconde raison d'être des REIP et des REER tient à un chiffre – 0 % – qui est le taux d'épargne actuel moyen de tous les Canadiens, selon sa définition classique. En d'autres

termes, les Canadiens n'économisent rien en moyenne. Cela représente le plus bas taux d'épargne personnelle de l'Après-guerre, sans toutefois être un record de tous les temps puisque ce taux a été négatif dans les années 1930, quand les Canadiens liquidaient une partie de leurs biens pour payer des dépenses supérieures à leurs revenus. Les défenseurs des REIP soutiennent que le Canada a besoin de nouvelles politiques pour encourager l'épargne et donc décourager la consommation, afin de faire remonter le taux d'épargne classique.

Cela pourrait avoir des retombées favorables, notamment le fait qu'une épargne plus forte provenant de l'économie intérieure financera l'investissement au Canada ce qui, selon la théorie, augmenterait les gains de productivité et, en fin de compte, le niveau de vie des Canadiens mesuré par le revenu personnel disponible, par habitant et après inflation.

### **3. Évaluer les deux objectifs à leurs justes mérites**

Les parties trois et quatre se penchent sur les deux arguments de base des partisans des REIP et REED et constatent qu'ils ne sont pas démontrés à plusieurs points de vue. Il existe par contre d'autres politiques possibles, plus directes, qu'explore la partie cinq.

#### **3.a. Gravité du problème fiscal des faibles revenus**

La première raison invoquée à l'appui des REIP – une iniquité potentielle dans le traitement fiscal réservé aux Canadiens à faible revenu – n'est pas très fondée. Certes, il y a des personnes de condition modeste qui épargnent et sont soumises longtemps après à des taux marginaux d'imposition en hausse, mais elles ne représentent probablement qu'une fraction infime des contribuables. Qui plus est, une éventuelle injustice fiscale dans leur cas a bien peu de chances d'être corrigée par des REIP ou REED, ceux-ci étant relativement complexes et peu incitatifs dès lors que l'on regarde la réalité en face : ce sont les contraintes budgétaires qui, concrètement, limitent le plus la capacité d'épargne.

Afin de juger de l'ampleur du problème, examinons d'abord les statistiques pour savoir combien de personnes à faible revenu se constituent une épargne-retraite. Comme les Canadiens n'en sont qu'à préparer leurs déclarations fiscales de 2004, nous prendrons les chiffres réels de l'année 2003. Cette année-là, il y avait 10,1 millions de personnes gagnant moins de 20 000 \$, qui ont cotisé pour environ 825 millions de dollars à des REER, soit 3 % du total des cotisations et un peu plus de 80 \$ par personne. Les 535 000 Canadiens de cette tranche de revenu qui ont cotisé à un REER y ont consacré en moyenne 1 544 \$. Bref, les cotisants à faible revenu représentaient 5 % des 10,1 millions de contribuables déclarant un revenu annuel de moins de 20 000 \$ et 2,4 % des 22,5 millions de contribuables de toutes les tranches de revenu. Ils ne représentent donc que des fractions plutôt petites des personnes de condition modeste et des contribuables en général.

En outre, ces pourcentages de Canadiens à faible revenu qui cotisent à un REER sont des maximums, car il y a toujours une partie de la population qui déclare un revenu bas une année donnée tout en décidant de cotiser quand même. Voici quelques cas de ce genre : une personne travaillant à temps partiel ou ayant un bas salaire peut choisir de cotiser parce que son conjoint a un bon revenu ; un étudiant ou un employé à temps partiel peut faire de même malgré une rémunération limitée en comptant que son revenu annuel augmentera à l'avenir et parce que le mécanisme des intérêts composés est le plus avantageux sur le long terme, donc quand on est encore loin de son départ à la retraite ; ou une personne disposant d'un patrimoine considérable qui travaille peu ou pas une année donnée peut souhaiter maintenir ses cotisations aux REER, soit à cause de sa fortune existante, soit parce qu'elle prévoit que son revenu gagné remontera dans les années suivantes. Dans tous ces cas, on peut difficilement dire que les intéressés ont des ressources limitées, dans le présent ou dans l'avenir.

Mais ce qui est plus important, c'est que sur ce nombre restreint de Canadiens de condition modeste qui mettent de l'argent de côté dans un REER, beaucoup ne cotisent pas assez pour être exposés un jour aux taux marginaux d'imposition qui sont les plus pénalisants par suite des dispositions de récupération. Ces dispositions s'appliquent, dans le cas d'un retraité célibataire ontarien en 2003, lorsque les revenus d'intérêts se situent entre 2 500 \$ et 12 000 \$. Faisons une hypothèse : si une personne gagnant moins de 20 000 \$ par an réussit à cotiser à son REER comme la moyenne des cotisants en 2003 1 544 \$, si elle cotise chaque année pendant trente ans, si elle augmente le montant de sa cotisation en fonction de l'inflation et si les intérêts gagnés sont de 5 % par an après inflation, alors cette personne disposerait de quelque 100 000 \$ à investir dans une rente ou un FERR après trente ans. Ce capital, placé de façon à dégager une rente fixe pendant les vingt années de retraite suivantes, procurerait un revenu annuel d'environ 8 000 \$ après correction de l'inflation. C'est juste au milieu de la tranche de revenu entraînant les taux marginaux les plus élevés, en supposant que les tranches d'imposition suivent aussi l'inflation. Mais quelle est la probabilité qu'une personne de cette condition cotise à ce rythme et avec cette constance pendant toutes ces années ?

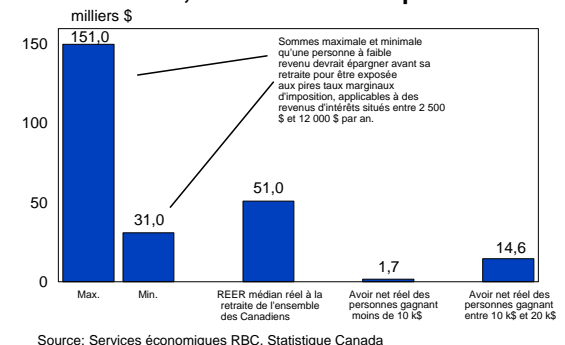
Nous pouvons savoir cela grâce à l'Enquête 2003 sur la sécurité financière de Statistique Canada, toujours d'actualité dans le cas présent. Cette enquête montre qu'en 1998, l'avoir net total des personnes à faible revenu était de 1 700 \$ pour celles qui gagnaient moins de 10 000 \$ par an et de 14 600 \$ pour celles qui touchaient entre 10 000 \$ et 20 000 \$. De plus, la valeur médiane du portefeuille total de REER détenu par les Canadiens de toutes les tranches de revenu s'élevait à environ 51 000 \$ cette année-là, et seulement 55 % des contribuables avaient un REER. Même parmi les gens qui approchent de l'âge de la retraite, environ 70 % avaient de l'épargne-retraite, mais la taille moyenne de leur portefeuille de REER était inférieure à 100 000 \$. Or cette moyenne est tirée vers le haut par les REER des personnes riches, et il vaut mieux prendre comme mesure indicative la médiane, qui est d'environ 50 000 \$ au départ à la retraite.

Un Canadien à faible revenu devrait économiser avec discipline et régularité chaque année et amasser un capital compris entre 31 000 \$ et 150 000 \$ pour dégager un revenu annuel de placement de 2 500 \$ à 12 000 \$, qui serait imposé aux taux marginaux les plus élevés en vertu de nos hypothèses. Comme l'indique le graphique 2, par comparaison, cela signifie que le Canadien moyen à faible revenu devrait s'être constitué à son départ à la retraite un capital situé entre les deux tiers et le triple du portefeuille de REER médian détenu à ce même stade de leur vie par l'ensemble des contribuables de toutes les tranches de revenu. En poussant la comparaison plus loin, il faudrait que ce Canadien investisse dans un REER un montant de 20 à plus de 80 fois l'avoir net médian des gens gagnant moins de 10 000 \$ par an, ou de 2 à 10 fois l'avoir net médian de ceux qui gagnent entre 10 000 \$ et 20 000 \$, pour s'exposer aux taux marginaux d'imposition les plus pénalisants. Cela est hautement improbable, et nous en concluons que les personnes à faible revenu qui cotisent à un REER et qui pâtissent de récupérations importantes en raison des programmes de soutien du revenu représentent, selon toute vraisemblance, une fraction infime des contribuables. La grande majorité des cotisants à faible revenu toucheront à leur retraite moins de 2 500 \$ par an en revenus de placement, et ces derniers seront imposés à des taux marginaux qui ne peuvent pas être très différents de ceux acquittés par les personnes de condition moins modeste. Paradoxalement, les partisans de REIP et REED supposent que les Canadiens à faible revenu sont bien plus riches qu'ils ne le sont en réalité.

Donc, de quoi devons-nous nous préoccuper ici ? Il faut reconnaître qu'une très petite partie de la population, elle-même représentative peut-être de certains groupes sociaux ciblés, est effectivement durement pénalisée, mais aussi qu'une proportion aussi faible ne

Graphique 2

### Défi à relever par les épargnants canadiens à bas revenu, avec données comparatives



peut pas raisonnablement justifier une transformation profonde des programmes de revenu de retraite du Canada.

### **3.b. Pourquoi les Canadiens à faible revenu n'épargnent-ils pas plus ?**

Pour que l'argument selon lequel les REIP inciteraient les Canadiens à faible revenu à économiser davantage soit fondé, il faudrait notamment qu'ils connaissent les dispositions de récupération. Cela est très discutable, et il n'est pas du tout évident que les Canadiens, à bas ou haut revenu, soient au courant des nombreuses complications du système, dont la nature même de ces dispositions n'est pas la moindre : quand on songe au temps que les employés de banque doivent consacrer à l'évaluation de besoins bancaires élémentaires, mais néanmoins importants, comprendre la nature des dispositions de récupération et le fonctionnement général des REIP est un exercice relativement sophistiqué. Les partisans des REED ont eux-mêmes constaté qu'une grande confusion régnait au sein des groupes de discussion réunis pour étudier la réceptivité des gens humbles aux REIP, et que les participants étaient méfiants à l'idée qu'ils ne pourraient pas utiliser librement l'argent placé dans un REED.

Il est plus probable que les personnes à faible revenu n'économisent pas beaucoup tout simplement parce qu'elles n'en ont pas les moyens, et peut-être aussi par manque de connaissances financières dans un monde où les modes de placement sont de plus en plus complexes et où même les investisseurs avisés ont du mal à se retrouver. En fait, ces personnes ont une forte propension marginale à consommer chaque dollar de revenu supplémentaire, et leurs dépenses sont consacrées en quasi-totalité à des besoins élémentaires comme l'alimentation, l'habillement et le logement. Cela laisse habituellement bien peu pour d'autres usages, notamment pour l'épargne-retraite.

Mais supposons néanmoins qu'une personne qui gagne 20 000 \$ par an réussisse à mettre un peu d'argent de côté, disons 1 000 \$. Il est peu probable qu'elle souhaite prendre de grands risques avec ses placements, donc qu'elle aura plutôt tendance à choisir des formules à revenus fixes et offrant une bonne liquidité. Ce genre de choix lui fera obtenir un rendement annuel moyen de 3, 4 ou 5 % après inflation, ce qui lui rapportera entre 30 et 50 \$ par an. Ces revenus de placement, s'ils sont non imposables dans un REIP ou d'un REED, lui procureront une économie d'impôt d'environ 10 à 20 \$. Plaignez cette personne d'avoir à se contenter de si peu, mais plaignez aussi le pauvre employé de banque qui n'aura que ce maigre argument pour conclure sa longue et complexe démonstration sur les REIP et les mécanismes connexes. Les raisonnements des défenseurs de ces régimes sont probablement beaucoup trop sophistiqués, comparativement aux explications plus élémentaires sur les comportements d'épargne.

En résumé, même si les REIP et les REED peuvent en théorie contribuer à solutionner le problème des dispositions de récupération, leur complexité pratique est telle qu'ils ne susciteront probablement qu'une faible participation et auront peu de chances d'inciter les personnes à faible revenu à épargner davantage.

### **3.c. Le « problème » de l'épargne au Canada**

La seconde grande justification des REIP, à savoir qu'il y a un problème d'épargne au Canada, est aussi très discutable. Le taux d'épargne personnelle, dans sa définition classique, est la proportion de l'argent gagné – y compris les revenus d'emploi et de placement et une fois déduits les impôts et transferts de toutes sortes – que les particuliers ne dépensent pas. Comme le montre le graphique 3, ce taux est effectivement très bas. Mais est-ce dire que nous n'économisons pas assez ?

La question suscite une grande controverse. Tout d'abord, le taux d'épargne est anormalement bas de nos jours car les ménages ont fini par libérer une demande accumulée pour acheter des biens chers, comme des maisons et automobiles, après s'être retenus de manière

décourageante pendant les deux tiers des années 1990 et avoir recommencé à dépenser progressivement par la suite. Ce report des gros achats et le déblocage consécutif de la demande latente ont largement contribué à faire chuter le taux d'épargne, d'autant plus qu'il avait été très haut au début et au milieu des années 1990, quand les taux d'intérêt, de chômage et, un certain temps, d'inflation, étaient élevés. Cela ne signifie pas que le Canada ait un problème d'épargne nécessitant une intervention politique. En fait, après que les Canadiens se sont retenus de dépenser pendant des années à cause des difficultés économiques et au moment où ils se rattrapent enfin, il serait bizarre d'adopter une politique publique qui les pousse à épargner plus.

Ensuite, la définition classique du taux d'épargne personnelle ne prend pas en considération l'évolution de la situation patrimoniale globale des ménages canadiens. Or, un taux d'épargne corrigé en fonction du patrimoine, qui tient compte des variations des avoirs évalués et des dettes et évite de compter certains éléments deux fois, donne une tout autre image. Le graphique 3 montre aussi que ce taux corrigé a été très fluctuant au fil des décennies, mais en moyenne élevé, et qu'il ne suit aucune tendance, ni à la hausse ni à la baisse. Il apparaît donc que non seulement les ménages économisent une partie de leur revenu de l'année en cours, mais qu'ils ont aussi un œil sur l'évolution de leur patrimoine global. Bref, il n'est pas du tout certain que les ménages aient un problème d'épargne qui justifierait une nouvelle politique incitative.

Plus important encore, il serait illusoire de vouloir prouver l'existence d'un manque d'épargne en ne considérant que les ménages, et la plupart des économistes soutiendraient qu'il faut évaluer le niveau de l'épargne à un niveau plus large, à l'échelle du pays tout entier. À l'heure actuelle, les paliers d'administration publique pris dans leur ensemble font de l'épargne par leurs excédents budgétaires, les entreprises mettent des sommes de côté par le biais des bénéfices non distribués, et le Canada enregistre un excédent commercial : tous ces éléments compensent le faible taux d'épargne des particuliers, au point que les relations internationales du Canada ne sont assurément pas marquées par un déficit d'épargne. Bien au contraire, notre pays rembourse sa dette extérieure nette, celle qu'il doit au reste du monde. Voilà qui contraste vivement avec la situation des États-Unis, un pays qui s'endette de plus en plus fortement et rapidement auprès des investisseurs étrangers, à cause des emprunts publics et d'une consommation qui fait battre des records au déficit commercial américain.

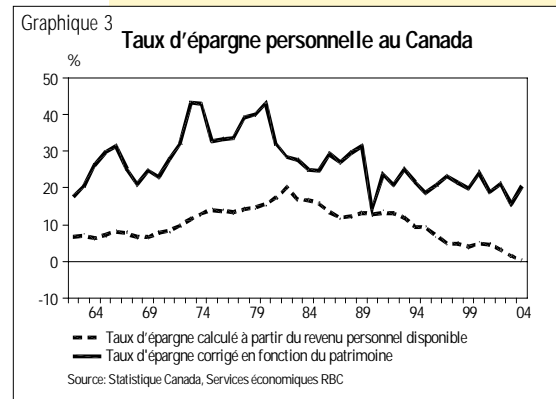
#### 4. Répercussions sur les tiers

Les Canadiens aux revenus relativement plus élevés, les gouvernements et les institutions financières sont les trois principaux groupes intéressés par ailleurs par cette question. L'incidence des REIP et des REED sur leurs intérêts doit aussi être prise en considération.

##### 4.a. Avantages pour les personnes à moyen et haut revenus

Alors que sont mis en doute le besoin et la capacité d'utilisation des REIP par les Canadiens de condition modeste ainsi que l'importance des incitatifs correspondants, les arguments avancés ne tiennent plus pour les classes supérieures, celles qui disposent de revenus moyens et élevés. Car ce sont les personnes relativement aisées qui ont le plus facilement accès aux conseillers et aux ressources nécessaires pour bien cerner les avantages de ces régimes et qui auront le plus de chances d'en profiter.

L'importance des portefeuilles détenus par les Canadiens aux revenus supérieurs rendra les économies d'impôt des REIP beaucoup plus intéressantes dans leur cas. Par exemple, en utilisant le même taux de rendement prudent de 3, 4 ou 5 % par an que dans les calculs précédents, une personne riche qui cotiserait un million de dollars à un REIP obtiendrait un revenu de placement entre 30 000 \$ et 50 000 \$ par an. De quoi procurer assez d'économies d'impôts sur les rendements non imposables du régime pour justifier l'achat d'un nouveau



véhicule toutes les quelques années. Cela n'est pas précisément l'intention de la plupart des partisans des REIP, préoccupés par le fait que les personnes à faible revenu ne soient pas traitées équitablement par les règles actuelles d'imposition des revenus de retraite, mais la réalité est incontournable : la formule serait très régressive. Les REED, eux, limiteraient cette régressivité mais sans la faire disparaître, car même un faible plafond de cotisation – disons, 2 000 \$ – les rendrait moins intéressants pour les moins nantis que pour les ménages de la classe moyenne cherchant à épargner ou à acheter des biens de consommation à l'abri de l'impôt.

#### **4.b. Institutions financières**

Même pour les institutions financières, le REIP a peu de chances de devenir un produit réellement rentable s'il est ciblé sur les personnes à faible revenu. Tout d'abord, le marché potentiel est minuscule si on lui applique les normes en vigueur pour à peu près n'importe quel produit financier : en 2003, les personnes gagnant moins de 20 000 \$ ont cotisé en tout à peine plus de 800 millions de dollars dans l'année, alors que le marché total des REER représente 27,6 milliards de dollars de cotisations. C'est donc un marché exigu en soi, mais même si les REIP devenaient plus populaires auprès des classes défavorisées, celles-ci y cotiseraient probablement en cannibalisant leurs REER existants, offrant un potentiel net de croissance minime ou nul pour les institutions financières.

Ensuite, la marge bénéficiaire que l'on peut espérer de ces affaires serait faible compte tenu des nombreux coûts à engager : il faudrait implanter de nouveaux systèmes pour assurer un suivi distinct des cotisations et des revenus de placement de ces régimes afin d'émettre les reçus fiscaux correspondants, et pour former les personnels de première ligne sur les notions fondamentales et la nature particulière des REIP, afin qu'ils puissent transmettre ces renseignements aux clients.

Les institutions financières auraient en fait intérêt à commercialiser les REIP auprès des Canadiens à moyen et haut revenus, par leurs circuits de distribution à forte valeur nette comme leurs services de gestion privée. Il n'est toutefois pas évident que cela grossisse le total des affaires à réaliser avec les produits de placement : il est probable en effet que la croissance des REIP se fasse aux dépens des REER et, surtout, des modes d'épargne imposables. S'il n'y a aucune contrainte de liquidité dans les REIP et si leurs revenus de placement sont complètement à l'abri de l'impôt, on peut se demander pourquoi une personne qui a déjà cotisé au maximum à son REER et à d'autres régimes de retraite conserverait le moindre dollar placé dans un produit d'épargne non enregistré. Pour les institutions financières, de tels déplacements d'un portefeuille à l'autre ne rapporteraient rien tout en imposant des coûts supplémentaires, pour l'implantation de nouveaux systèmes et pour l'administration courante.

#### **4.c. Gouvernements**

Ce que nous venons de décrire présenterait des risques pour les fiscaux fédéral et provinciaux. En effet, les Canadiens détiennent actuellement pour environ 600 milliards de dollars de dépôts personnels, 500 milliards de fonds communs de placement et des milliards de dollars de plus sous forme d'actions, d'obligations et de titres du marché monétaire. Qu'une petite fraction de ces sommes soit transférée dans des REIP, et les gouvernements perdraient gros en recettes fiscales sur les revenus de placement. En 2003, les Canadiens avaient gagné plus de 100 milliards de dollars en revenus de placement, et nous ne voyons pas pourquoi les impôts payés actuellement sur ces sommes ne disparaîtraient pas avec le temps à mesure que les REIP gagnent en popularité ou sont annulés. Et même si les cotisations sont liées au revenu, les montants en jeu pourraient devenir très importants chez les ménages relativement fortunés. Bref, les recettes fiscales ainsi perdues devront être compensées par une hausse de la fiscalité ou par des coupures de dépenses dans d'autres domaines, par exemple dans les transferts destinés à financer les programmes d'éducation et de santé qui

---

absorbent le gros des dépenses publiques. Si les mesures compensatoires touchent plus directement les personnes à faible revenu, ce qui serait naturel puisqu'elles dépendent davantage des services publics, la régressivité des REIP pourrait être encore aggravée.

## 5. Autres politiques possibles

Même si les REIP et REED constitueraient probablement des solutions décevantes à cet égard, il demeure que des Canadiens à faible revenu se heurtent à des obstacles importants et artificiels lorsqu'ils veulent épargner. Nous estimons louable de chercher à rendre plus équitable le traitement de l'épargne, au bénéfice des personnes de condition modeste. Et si on ne le fait pas pour des raisons morales, qu'on le fasse au moins pour les aider à briser cet engrenage de l'appauvrissement que peuvent leur imposer les régimes d'imposition et les programmes sociaux actuels et qui va à l'encontre de la politique sociale et de certaines mesures de la performance économique. Il convient aussi de corriger cet effet fondamentalement pervers qui fait que certains Canadiens peu fortunés ne reçoivent, pour prix de leurs efforts de planification et d'épargne à long terme, que des rebuffades disproportionnées des percepteurs d'impôts et des responsables des programmes d'aide aux groupes défavorisés.

### 5.a. Éducation financière

Mieux éduquer le public en matière financière est certainement un premier pas dans la bonne direction, mais il convient de le faire de manière responsable. Certains défenseurs des REIP et REED ont fait la promotion de leurs idées en dirigeant sans discernement leurs critiques contre les REER, au point de créer une confusion inutile en regard d'un problème d'une gravité limitée. Dans les faits, les REER restent le meilleur moyen d'économiser en vue de la retraite pour la très grande majorité des Canadiens, mais ils ne conviennent pas bien à des personnes qui sont dans certaines circonstances, dont un nombre très modeste de gens à faible revenu. Une grande partie des affaires traitées par les milieux de la planification financière sont déjà régies par les principes de prudence et de bonne connaissance du client, mais ce serait agir au mieux des intérêts de la clientèle que d'étendre cette pratique à l'ensemble du secteur des services financiers. Une campagne visant à renforcer les mérites des REER auprès de l'immense majorité des contribuables qui épargnent en vue de leur retraite pourrait signaler explicitement quels genres de clients risquent de ne pas gagner à cette formule, donner des conseils simples à ce sujet et proposer des solutions de remplacement pour les personnes à faible revenu, comme les comptes non enregistrés dont les retraits sont plus favorablement imposés comme gains en capital. Du point de vue des politiques, le statu quo reviendrait à envoyer un message non souhaitable, à savoir que les Canadiens à bas revenu n'ont pas à chercher à économiser car leurs efforts d'épargne sont futiles en raison des actuels régimes d'imposition et programmes d'assistance. C'est pourquoi une réforme est nécessaire, mais toute discussion sur les solutions de remplacement doit être scindée en deux : il faut rechercher d'une part des solutions aux problèmes des bénéficiaires des programmes d'assistance sociale et d'autre part des formules visant à développer l'épargne-retraite.

### 5.b. Récupération progressive sur les programmes sociaux

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale, il vaudrait mieux élargir le débat sur la manière de régler le problème de la récupération plutôt que de s'appesantir sur les REIP et les REED. Il n'est toujours pas certain qu'il soit meilleur à long terme de hausser ou de réduire les taux de récupération pour les personnes à faible revenu, mais de nouvelles discussions et recherches empiriques sont nécessaires. Il y a des cas où les dispositions de récupération sont sages : pour assurer que les logements abordables sont accordés aux plus défavorisés, pour que les places dans les garderies subventionnées aillent aux gens qui ne pourraient pas se les payer autrement, ou pour éviter que des individus plutôt bien nantis abusent des programmes sociaux. Le problème crucial semble être le côté « tout ou rien » des clauses de récupération des programmes sociaux, qui fait qu'une fois un certain seuil franchi, toute

aide sociale est perdue. Il serait préférable de moduler les dispositions de récupération de manière plus progressive.

### 5.c. Élimination de la récupération sur le revenu de retraite et révision des taux marginaux d'imposition

Pour relever le défi de l'épargne-retraite, pourquoi de pas s'attaquer au problème de la récupération plutôt que d'empiler de nouvelles formules semant la confusion ? On peut envisager de supprimer la récupération sur la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, le crédit d'impôt en raison de l'âge, les crédits pour la TPS et les taxes provinciales et d'autres mesures, et accompagner cela d'une révision du barème des taux marginaux d'imposition de façon à en neutraliser l'impact sur les recettes fiscales et à préserver le caractère progressif du système actuel.

Les grandes conclusions de cet article à l'égard de l'incidence des REIP et REED sont résumées dans le tableau ci-après.

Niveau de revenu	Utilisation	Incidence négative sur les recettes fiscales	Incidence sur les régimes d'épargne existants
faible	faible	faible	faible
moyen	élevée	élevée	élevée - cannibalisation des REER existants et autres produits non enregistrés
élevé	élevée	très élevée	élevée - cannibalisation des REER existants et autres produits non enregistrés

L'auteur remercie pour les commentaires qu'il a reçus de nombreuses personnes à propos de cet article, en particulier de David Birkbeck, Jeff Greenberg, Harry Hassanwalia, Brian Ludgate, Pierre Rouleau, Ivana Rupcic et Craig Wright. Il assume néanmoins l'entière responsabilité de toute erreur, omission ou opinion.

### Suggestions de lectures

Bird, Richard et Michael Smart : " Tax Policy and Tax Research in Canada ", en particulier p. 60 à 65.

Kesselman, Jonathan and Finn Poschmann : " A New Option for Retirement Savings: Tax-Prepaid Savings Plans ", Institut C.D. Howe, Commentaire n° 149, février 2001.

Poschmann, Finn and William B.P. Robson : " Saving's Grace: A Framework to Promote Financial Independence for Low-Income Canadians ", Institut C.D. Howe, Document n° 86, novembre 2004.

Shillington, Richard : " New Poverty Traps: Means-Testing and Modest-Income Seniors ", Institut C.D. Howe, Document n° 65, Toronto, avril 2003.

" Background Information on the Tax Treatment of Savings and Tax Pre-Paid Savings Plans (TPSPs) ", Division de l'impôt sur le revenu des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, Ministère des Finances, Gouvernement du Canada, 21 novembre 2003 (non publié).

" Les avoirs et les dettes des Canadiens : un aperçu des résultats de l'Enquête sur la sécurité financière ", n° 13-595-XIF au catalogue de Statistique Canada, mars 2001.