

Note

« Le Régime enregistré d'épargne-logement : une bonne affaire? »

Gilles N. Larin et Hélène Tremblay

L'Actualité économique, vol. 54, n° 1, 1978, p. 77-91.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/800759ar>

DOI: 10.7202/800759ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : erudit@umontreal.ca

NOTES

Le Régime enregistré d'épargne-logement : une bonne affaire ?

La présente note s'attache, d'une part, à analyser le contenu, la portée et les objectifs du nouveau régime d'épargne-logement et, d'autre part, à présenter les avantages et les faiblesses du dit programme, s'aidant, à l'occasion, des statistiques disponibles sur le sujet. Elle se termine par la présentation de quelques alternatives possibles, tirées de l'expérience américaine qui, elles aussi, visent à encourager l'habitation.

A. DÉFINITION DU REEL

Le Régime enregistré d'épargne-logement (ou REEL) instauré par le gouvernement fédéral en 1974, vise essentiellement à exempter une portion du revenu imposable lorsque celle-ci est épargnée dans un fond spécial en vue de l'acquisition ultérieure d'une maison ou de meubles s'y rapportant.

a) *Objectifs du REEL*

Tels que formulés par l'honorable J. Turner, alors ministre des Finances, ils reposent sur deux principes à savoir : 1^o encourager les jeunes gens à accumuler l'épargne nécessaire pour effectuer le paiement initial lors de l'achat d'une maison et pour décorer cette dernière, 2^o alléger les pressions inflationnistes sur le prix des maisons engendrées par la spéculation foncière ¹.

b) *Règles imposées par le programme*

Pour être éligible au régime, il faut rencontrer les exigences suivantes :
— être citoyen canadien de plus de 18 ans

1. Tiré de Salyzyn, V., *Income Tax Policy and Economic Evaluation*, CCH Canadian Ltd., Montréal, nov. 1976, p. 149 (Adaptation de l'auteur).

- ne jamais avoir bénéficié du REEL dans le passé
- ne pas posséder de maison au Canada (quelle que soit la forme de propriété) au moment de la demande.

En plus de ces contraintes au niveau de l'éligibilité du candidat, certaines règles doivent être suivies au sein du régime. Ainsi, la limite annuelle est fixée à \$1,000 avec un potentiel maximal de \$10,000 à la clôture du régime. Les montants ainsi épargnés, de même que les revenus en intérêts qui en découlent doivent être en fiducie et le bénéficiaire dispose d'un maximum de 60 jours après la fin de l'année fiscale visée pour déposer ses fonds. Il ne pourra déduire de son revenu imposable les intérêts encourus lorsqu'il contracte un emprunt personnel en vue de souscrire au REEL.

Le moment du retrait venu, le bénéficiaire doit effectuer celui-ci au total du montant accumulé dans le fond. S'il veut jouir des avantages fiscaux sur ce montant, il devra le consacrer à l'achat d'une maison (quel qu'en soit le mode d'appropriation ou le type de maison : condominium, maison uni ou pluri-familiale, maison mobile, part sociale dans une coopérative d'habitation ou à l'ameublement de cette dernière (ou celle de son conjoint)). Il peut également, tout en maintenant ses argents déductibles d'impôts, transférer ses fonds du REEL au REER (Régime enregistré d'épargne-retraite) ou dans l'achat d'une rente à versement invariable². Mais les avantages à retirer d'une telle solution de rechange sont moins évidents puisque les revenus ainsi transférés seront imposables éventuellement au moment de leur réception. Par contre, le contribuable qui garde ses fonds par devers lui se verra pleinement imposé sur les dits fonds à titre de revenus ordinaires ajoutés à ceux déjà déclarés durant l'année du retrait.

A ces règles de base il faut en ajouter quelques autres qui éclairciront les points obscurs de la loi. La présentation de cas précis y concourra.

Ainsi, le bénéficiaire du programme ne peut posséder de maison au moment de sa demande d'adhésion. Par contre, il peut s'en porter acquéreur ultérieurement et s'il le désire, ne pas utiliser ses fonds au REEL. Il lui suffit alors légalement de ne pas déposer ses contributions annuelles au REEL durant l'année d'acquisition de la maison de même que toutes les années subséquentes pendant lesquelles il sera propriétaire. Les opportunités qui s'offrent à lui sont alors de laisser courir les intérêts et de ne fermer son compte d'épargne-logement que lorsqu'il le jugera opportun pour l'achat de mobilier ou encore de recommencer à souscrire au REEL s'il perd ou vend son droit de propriété. A noter que le mobilier accepté par Revenu-Canada inclut les appareils électriques, les

2. Les modifications apportées à la loi sur le REEL par le budget de 1977 seront présentées un peu plus loin, pour conserver la logique chronologique de l'analyse.

meubles de salle à dîner ou de séjour, les gros appareils électriques, les tentures, les rideaux, les tapis et n'exclut en fait que les meubles de jardin ou les appareils normalement vendus avec la maison, i.e. la fournaise, le système de climatisation, etc.

Autre point à noter : si le bénéficiaire meurt, les montants alors placés sont pleinement imposés comme ayant été perçus le jour du décès, à moins d'une disposition spéciale dans le testament qui demande d'utiliser ces fonds à l'achat de meubles ou à la réduction d'une hypothèque. La loi permet également de transférer le REEL au conjoint dans un délai de 15 mois après le décès. Celui-ci pourra alors s'exempter de l'impôt s'il achète une maison ou des meubles, souscrit lui-même à un REEL lorsqu'il est éligible, ou achète une rente à versement invariable.

Voilà résumés les points saillants du texte de loi relatif au REEL. Il est maintenant possible à partir de cette connaissance sommaire de déduire une analyse critique de ses différents aspects. Nous nous inspirons largement des commentaires de V. Salyzyn dans son ouvrage : *Income Tax Policy and Economic Evaluation*³.

B. CRITIQUE DU REEL

a) *Avantages du régime*

Les avantages à retirer du dit régime sont effectifs mais reposent, du moins en partie, sur des aspects étrangers au projet de la loi.

1° Le régime est accordé sans égard au niveau de revenu du contribuable et surtout au niveau de ses primes au REER. Voilà une façon détournée d'élever le plafond imposé à ce dernier et donc de reporter une partie de son fardeau fiscal au moment de sa retraite lorsque, règle générale, son revenu et par conséquent son taux marginal d'imposition seront plus faibles.

2° Il offre des allègements fiscaux intéressants pour une famille, même lorsque l'un de ses membres (supposons qu'il s'agit du mari) n'est pas éligible. En ce cas, l'épouse s'inscrit au REEL. Lorsque son régime est complété, elle achète la maison de son mari qui, à son tour peut débiter son propre REEL. Par la suite, un enfant majeur peut réclamer lui aussi le plan d'épargne. De plus, si l'un de ses parents lui verse l'argent nécessaire, ce don est exempt d'impôt, puisqu'il est inférieur à la limite permise par la loi.

3° Une autre voie pour tirer avantage du régime est de s'y inscrire en prévision d'une année sabbatique : les sommes retirées mais non employées aux fins reconnues subissent certes l'imposition mais à un taux applicable à l'année du retrait. Si les revenus anticipés s'avèrent faibles,

3. C.C.H. Canadian Ltd., Montréal, nov. 1976, *op. cit.*

le taux marginal d'imposition demeurera inférieur au taux en vigueur durant les années actives.

- 4° Le REEL présente aux yeux du gouvernement un attrait sérieux :
- en réduisant au minimum les coûts administratifs encourus puisqu'il n'exige pas l'emploi de personnel supplémentaire, son contrôle s'effectuant avec les ressources déjà disponibles pour l'analyse annuelle des rapports. Et la gestion des argents ainsi accumulés est laissée aux entreprises fiduciaires qui y trouvent sûrement intérêt.
 - en étalant sur une longue période le coût d'application du programme sur le budget gouvernemental via les pertes de revenus du fisc.

b) *Faiblesses du régime*

Certaines d'entre elles se confondent aux avantages ci-haut énumérés puisque ces derniers signifient en réalité des échappatoires à la loi telle que conçue originalement. Cette remarque mise à part, le REEL offre de sérieuses carences qui ont fait dire à M. Drache, directeur à la division de l'impôt sur les particuliers du Ministère des Finances : « *The RHOSP offers far less scope for tax and investment planning* »⁴. Tentons de vérifier cette assertion des points de vue suivants : (i) les objectifs poursuivis par le texte de loi ; (ii) les principes généraux d'équité et de justice fiscales.

i) Le premier objectif explicitement déclaré par M. Turner suppose un encouragement à l'épargne pour les jeunes ménages. Cette hypothèse se compose de deux volets différents, à savoir un stimulant efficace à l'épargne et de plus, un avantage offert aux jeunes.

En ce qui a trait au premier volet, il s'agit de vérifier si le dit encouragement est justifié. A ce propos, Salyzyn⁵ démontre que ce choix ne s'effectue pas sans coût pour le contribuable : l'inflation et le niveau d'imposition du revenu sont deux facteurs qui perturbent grandement les effets anticipés de l'épargne-logement. Un exemple nous aidera à comprendre cette remarque.

Un individu désire souscrire au REEL. La maison convoitée coûte \$50,000. Un paiement initial de 10% du prix de vente est exigé, quel que soit ce prix. Nous supposons également que le contribuable en question dépose le maximum alloué au REEL (ces deux hypothèses sont réalistes. Nous pourrions ultérieurement vérifier la seconde).

Supposons maintenant que le taux d'inflation durant la 1^{ère} année de contribution s'élève à 1%. Le versement initial exigé l'année suivante

4. Cité par B. Riddell, « Plenty of Planning Scope in RRSPs and Rhosp », *The Financial Post*, 29 janv. 1977.

5. *Op. cit.*

sera ainsi augmenté de \$50. L'avantage fiscal retiré du REEL sera alors assuré quel que soit son taux marginal d'imposition, puisque même si celui-ci ne s'élève qu'à 20%, il aura économisé \$200 i.e. : $20\% \times \$1000$, de sa contribution au REEL. Mais un taux de 1% n'est pas très réaliste. Dressons un tableau plus complet des différentes situations possibles.

Ainsi, pour une inflation de 10% et le prix d'une maison de \$20,000, un individu doit avoir un taux marginal d'imposition de plus de 20% pour y trouver avantage au seul niveau du paiement initial (ce dernier aura augmenté de \$200 tandis que l'épargne d'impôt s'élève au même montant). Pour une maison de \$40,000 et une inflation de 10%, l'individu doit être sujet à une imposition marginale supérieure à 50%, ce qui élimine la grande majorité des contribuables.

TABLEAU 1

VARIATION DU PRIX DES MAISONS ET EFFETS SUR LA VALEUR DU REEL

Prix initial de la maison (en dollars)	Chaque 1% d'inflation va augmenter :		Taux d'inflation pour lequel l'augmenta- tion dans le <i>paiement initial</i> égale la concession fiscale lorsque le taux margi- nal d'imposition est :				
	le prix de la maison de : (en dollars)	le versement initial de : (i.e. 10% du prix actuel) (en dollars)	20%	30%	40%	50%	60%
20,000	200	20	10.00	15.0	20.00	25.00	30
30,000	300	30	6.67	10.0	13.33	16.67	20
40,000	400	40	5.00	7.5	10.00	12.50	15
50,000	500	50	4.00	6.0	8.00	10.00	12
60,000	600	60	3.33	5.0	6.67	8.33	10
100,000	1,000	100	2.00	3.0	4.00	5.00	6

Nous avons vérifié auprès de Statistique Canada et avons découvert que l'inflation en 1974 sur la construction domiciliaire se chiffrait à 17%⁶. Si l'on s'en reporte au tableau précédent, seuls les contribuables ayant un taux marginal supérieur à 35% dans le cas d'une maison neuve de \$20,000 ou un taux supérieur à 50% pour toutes les maisons valant \$30,000 et plus ont effectivement trouvé avantage à investir dans le REEL. Il est difficile de croire que les jeunes couples, i.e. ceux visés par le programme, se situent dans les bornes élevées de revenus.

6. Tiré de *Statistique des prix de la Construction*, BFS 62-008, trimestriel, Canada, 4^e trim. 1976. (Indice des prix des logements neufs.)

Dans ce calcul n'entre pas en ligne de compte l'inflation sur le prix total de la maison. Même dans le cas d'une inflation de 1%, le contribuable doit être imposé à un taux marginal supérieur à 50% avant que l'allègement fiscal n'excède la hausse du prix d'une maison de \$50,000 ou plus. Seuls les individus dont le revenu est parfaitement indexé à l'inflation (en termes chronologiques et non seulement quantitatifs) ne subiront pas de préjudice à ce niveau. M. Salyzyn conclut logiquement que la plupart des acquéreurs potentiels devraient acheter immédiatement leur demeure.

En ce qui a trait à l'utilisation du programme par les jeunes gens, les statistiques disponibles pour l'année 1974 ne permettent pas de se prononcer sur l'âge moyen des bénéficiaires. Les seules données relatives au sujet nous apparaissent au tableau 2. Celui-ci nous informe sur le montant moyen versé par contribuable selon différentes catégories d'âge. Or une telle statistique est influencée par deux variables différentes : le montant moyen versé par chaque utilisateur du REEL et le pourcentage des contribuables qui se sont prévalus d'un tel programme. Il est donc impossible de distinguer le poids respectif de chacune d'elles. On ne peut que constater le montant plus élevé par contribuable consacré par les groupes entre 30 et 40 ans, de sexe masculin ou féminin. Si l'on calcule un minimum de 10 ans pour bénéficier pleinement du régime, ceux-ci ne deviendront propriétaires qu'entre 40 et 50 ans ; il est alors difficile de parler des jeunes ménages. (Il est intéressant de remarquer la différence d'utilisation du REEL selon le sexe, les femmes s'en prévalant moins).

ii) Le second objectif visé par le REEL projette la baisse des pressions inflationnistes sur le prix des maisons. Il aurait fallu comparer l'évolution relative du prix des maisons avec celui des appartements par exemple, ou avec l'indice général des prix à la consommation, mais il est impossible, idéalement avant les dix premières années d'application du REEL d'analyser de telles statistiques.

Par contre, il est théoriquement difficile de comprendre par quels moyens le REEL croit atteindre cet objectif. Le REEL agit sur l'accroissement de maisons : cette dernière lorsqu'elle se traduira en achats effectifs tendra plutôt à créer des pressions inflationnistes que l'inverse. D'autre part, il est douteux de croire que l'épargne accumulée par les compagnies fiduciaires agira positivement sur l'offre d'habitation.

iii) Justice du REEL. — H.J. Aaron résume brièvement notre position sur les deux prochains thèmes abordés, soient la justice et l'équité fiscales, en ces termes :

« Apart from the alleged, but unsubstantiated, benefits accruing to the community when households come to own their own homes, there

appears to be no reason for subsidizing homeownership rather than other investments, or for subsidizing homeownership rather than renting or the consumption of other commodities (principe de justice)...

... *The direct benefits accrue primarily to upper income homeowners* »⁷. Si l'on définit la justice distributive au plan fiscal comme étant le principe selon lequel les personnes et les situations pécuniaires semblables devraient supporter une part semblable du fardeau fiscal⁸ et à l'inverse, des personnes et situations différentes endosseraient une part différente, il apparaît évident que le REEL de par ses concepts sous-jacents ne vise pas l'amélioration de la justice distributive entre les contribuables canadiens. Sous ce critère, il favorise plutôt l'inverse, à savoir lorsque 2 individus dans une situation similaire, i.e. ayant un certain montant à investir, n'auront pas le même traitement fiscal selon que l'un décide

TABLEAU 2

MONTANT MOYEN VERSÉ AU REEL PAR CONTRIBUABLE,
GROUPES D'ÂGE ET SEXE, CANADA, 1974

Groupes d'âge	Hommes			Femmes		
	Montant total versé (\$'000)	Déclarations totales nombre	Montant par individu faisant un rapport d'impôt (\$'000)	Montant total versé (\$'000)	Déclarations totales	Montant par individu (\$'000)
Moins de 25 ans	23,051	1,616,079	18.22	22,472	1,290,478	15.60
25 à 29 ans	43,554	932,350	14.26	23,045	609,157	17.40
30 à 34	21,916	724,943	46.71	9,427	403,787	37.80
35 à 39	11,606	611,668	30.23	4,398	337,350	23.30
40 à 44	7,486	609,343	18.97	2,181	319,432	13.00
45 à 49	6,425	584,079	12.29	3,005	317,879	6.80
50 à 54	5,695	545,011	11.00	2,747	292,947	9.40
55 à 59	4,670	423,633	10.45	2,337	232,743	9.38
60 à 64	2,902	372,539	11.02	929	190,250	10.00
65 à 69	1,094	274,917	7.79	270	180,023	4.80
70 ans et plus	454	374,475	3.98	167	350,132	1.50
Total	128,871	7,073,234	12.12	71,075	4,528,936	4.70

SOURCE : *Statistique fiscale, Edition 1976*, ministère du Revenu du Canada (calculs effectués par l'auteur).

7. Aaron, H.J., *Shelter & Subsidies*, Brookings, Washington, 1972.

8. Bouvier, Emile, *L'Economique*, Guérin, Montréal.

d'utiliser ses actifs liquides en actions ou dans un compte d'épargne ordinaire et que l'autre préfère les consacrer à un REEL. Peut-être est-ce en partie pour pallier cette « injustice » que la loi de l'impôt sur le revenu a exonéré les premiers \$1000 d'intérêts sur tout genre de placement, et ce, en même temps qu'elle a instauré le REEL ? Cet argument serait surprenant puisque l'implantation du REER n'avait suscité aucune répartition semblable au niveau de l'imposition des revenus d'intérêts. Il faut chercher nécessairement ailleurs la justification éthique d'une telle mesure.

iv) Équité du REEL. — L'équité fiscale est ce principe « en vertu duquel les personnes dotées de gros revenus devraient verser une plus grande part que celles disposant de faibles revenus »⁹. Ce qui revient à taxer les individus selon leurs capacités contributives.

Dans le cas qui nous intéresse, il s'agit d'analyser dans quelle mesure le REEL peut favoriser les familles à revenu modeste. Le tableau 3 nous permet d'aborder indirectement cet aspect. Nous y constatons dans un premier temps, que ce sont les individus déclarant les plus gros revenus qui se prévalent le plus des avantages du régime. 6.1% des contribuables gagnant entre \$50,000 et \$100,000 et 6.4% de ceux de plus de \$100,000 se réclament du régime, contrairement à moins de 2% de ceux dont le revenu est inférieur à \$7,000 en 1974. Il est vrai que la loi ne cherche en aucun moment à favoriser les gagne-petits puisqu'il faut en premier lieu être en mesure d'épargner avant de se prévaloir du REEL, aucune facilité n'étant accordée à l'emprunt pour y accéder. Par contre, quel que soit le revenu des adhérents au programme, le montant moyen déposé par chacun s'approche carrément du maximum permis. Seuls les individus gagnant moins de \$4,000 épargnent en moyenne moins de \$900 en 1974. Détail assez pittoresque, la classe des revenus entre \$50,000 et \$100,000 dépasse même le \$1,000 alloué ! Quoi qu'il en soit, on constate ainsi que les contribuables qui jouissent du plan ne le font que dans l'optique d'une pleine contribution, rarement pour des montants d'épargne moindres.

Il peut paraître surprenant que les contribuables n'adhèrent pas davantage au régime. Seulement 1.8% de ceux-ci n'en sont prévalus en 1974. Est-ce dû à un manque d'intérêt de leur part ou à un manque d'information ? Pour être en mesure d'y répondre une série chronologique des données statistiques aurait été nécessaire. Pour pallier, du moins indirectement, cette lacune, le tableau 4 sur l'utilisation depuis 1971 du REER par les contribuables, nous révèle que depuis cette date, le nombre d'individus qui utilisent ce plan d'épargne a rapidement augmenté passant en moyenne de 3.6% pour l'ensemble des classes de

9. Bouvier, Emile, *L'Economique*, *op. cit.*

revenus à 8.1% en 1974. Les facteurs qui justifient cette hausse, même depuis 1973, période nettement inflationniste et donc désavantageuse pour l'épargne, ne peuvent être aisément identifiés : meilleure information, propension à l'épargne en général différente, ou seulement à l'épargne-retraite (désir d'accroître ses revenus futurs en réaction contre la spirale inflationniste), volonté implicite de soustraire une plus grande part de ses revenus au fisc... ? Quoi qu'il en soit, il est possible de croire que le REEL aussi dans l'avenir connaîtra une hausse de popularité

TABLEAU 3

REEL : NOMBRE MOYEN D'USAGERS ET MONTANT MOYEN ÉPARGNÉ,
CLASSES DE REVENUS, CANADA, 1974

Classes de revenu (en dollars)	REEL : nombre d'usagers	Nombre d'usagers du REEL sur le total des déclarations (en pourcentage)	Montant épargné par individu (en dollars)
Pertes et néant	41	0.042	975.60
0 — 1,000	1,898	0.115	720.23
1,000 — 2,000			
2,000 — 3,000	3,179	0.335	804.03
3,000 — 4,000	3,812	0.428	884.31
4,000 — 5,000	8,916	1.024	922.95
5,000 — 6,000	10,251	1.178	918.93
6,000 — 7,000	12,531	1.589	926.50
7,000 — 8,000	16,221	2.254	945.63
8,000 — 9,000	17,065	2.617	942.77
9,000 — 10,000	18,903	3.009	942.13
10,000 — 11,000	16,628	2.933	947.32
11,000 — 12,000	14,879	2.929	962.09
12,000 — 13,000	13,459	3.096	966.34
13,000 — 14,000	13,223	3.689	951.60
14,000 — 15,000	8,929	3.010	971.33
15,000 — 16,000	7,505	3.170	957.36
16,000 — 17,000	6,643	3.495	954.99
17,000 — 18,000	4,915	3.372	972.53
18,000 — 19,000	4,822	4.047	986.93
19,000 — 20,000	3,671	3.995	978.75
20,000 — 25,000	10,335	3.991	966.52
25,000 — 50,000	9,448	4.416	990.65
50,000 — 100,000	2,582	6.131	1,003.10
100,000 et plus	521	6.419	998.08
Total	210,877	1.818	948.16

SOURCE : Calculs obtenus à partir des données tirées de : *Statistique fiscale, édition 1976*.
Ministère du Revenu du Canada, Division des Impôts. (Calculs effectués par l'auteur.)

même si le niveau de participation des contribuables n'y atteindra assurément jamais celui concernant le REER, puisque le REEL demeure essentiellement de portée plus réduite : l'intérêt manifesté pour l'achat domiciliaire ne peut avoir un champ d'application aussi universel que le REER et ce dernier, grâce à la déduction permise des intérêts payés lors d'un emprunt effectué en vue du REER aide les classes de revenus moins favorisés à y participer.

TABLEAU 4

UTILISATION COMPARÉE DU REEL ET DU REER PAR LES
CONTRIBUABLES CANADIENS EN 1974, PAR CLASSES DE REVENUS ET
ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DU REER, DE 1971 À 1973

Classes (en dollars)	% d'utilisation du REEL par les con- tribuables 1974	% d'utilisation du REER par les con- tribuables 1974	% d'utilisation du REER par les con- tribuables 1973	% d'utilisation du REER par les con- tribuables 1972	% d'utilisation du REER par les con- tribuables 1971
Pertes et néant	0.042	0.2606	0.124	0.219	0.154
0 — 1,000	} 0.115	} 0.2024	} 0.225	} 0.206	} 0.215
1,000 — 2,000					
2,000 — 3,000	0.335	0.4031	0.633	0.622	0.528
3,000 — 4,000	0.428	1.0819	1.102	1.061	0.859
4,000 — 5,000	1.024	1.676	2.002	1.814	1.525
5,000 — 6,000	1.178	2.778	2.953	2.623	2.113
6,000 — 7,000	1.589	4.179	4.682	3.776	2.855
7,000 — 8,000	2.254	5.245	5.882	4.902	3.617
8,000 — 9,000	2.617	7.762	7.437	6.107	3.722
9,000 — 10,000	3.009	8.305	8.770	7.563	5.335
10,000 — 11,000	2.993	9.710	10.255	8.778	6.977
11,000 — 12,000	2.929	11.257	12.24	10.350	8.554
12,000 — 13,000	3.096	12.56	14.22	12.68	11.037
13,000 — 14,000	3.689	14.22	16.69	15.86	12.938
14,000 — 15,000	3.010	17.37	19.55	19.07	15.132
15,000 — 16,000	3.170	19.69	22.85	20.69	18.96
16,000 — 17,000	3.495	22.47	24.80	24.29	20.26
17,000 — 18,000	3.372	24.96	29.86	30.66	24.44
18,000 — 19,000	4.047	27.37	31.13	30.54	25.27
19,000 — 20,000	3.995	31.80	35.91	34.35	26.19
20,000 — 25,000	3.991	38.50	40.11	39.34	30.91
25,000 — 50,000	4.416	53.04	53.61	50.18	40.52
50,000 — 100,000	6.131	63.50	61.36	59.44	52.94
100,000 et plus	6.419	53.12	49.75	43.92	38.60
Total	1.818	8.071	6.888	5.253	3.647

SOURCE: Voir tableau 3. Les calculs ont été effectués par l'auteur à partir des données pour les années indiquées en utilisant les chiffres de différentes éditions de *Statistique fiscale*.

c) *Modifications apportées par le budget de 1977*

Par contre, le budget de 1977 corrige les lacunes présentées dans la loi de 1974. Et ces correctifs ont une portée capitale pour l'avenir du programme. Les principales mesures qui ne s'appliqueront qu'aux épargnes déposées à partir de 1977 sont les suivantes :

1° Il ne sera plus loisible de transférer un REEL au REER. Or le principal avantage que relevait M. Drache, si l'on s'en souvient, reposait justement sur cette possibilité.

2° Une échappatoire à la loi est éliminée : la propriété d'une maison ne sera plus attachée au seul individu mais au couple. Un conjoint dont le partenaire est déjà propriétaire (s'ils vivent ensemble) ne pourra se prévaloir du régime. Ce correctif rétablit donc le REEL dans son rôle véritable : encourager la famille qui n'a pas de maison à en acquérir une. Il ne sera plus loisible d'utiliser le REEL pour l'achat de mobilier.

Ces deux correctifs, contrairement aux autres, ne seront applicables qu'à partir de 1978.

Ces mesures, même si elles n'élargissent pas l'accès au régime pour les familles à faible revenu, évitent tout de même les deux abus les plus flagrants de la part des familles mieux nanties.

3° La vie maximale d'un REEL se limite à 20 ans.

4° La permission de contribuer au régime durant l'année d'acquisition de la maison est accordée.

5° Lors de son retrait du régime, un individu qui conserve son fond sous forme des liquidités sera encore imposé sur ce montant à titre de revenu. Mais par contre, il pourra, dans l'une des trois années subséquentes, déduire de son revenu les montants qu'il investira dans sa maison à la condition que ceux-ci n'excèdent pas le total antérieurement accumulé dans le REEL.

Différents points ci-haut relevés regroupaient brièvement les principales failles du régime d'épargne canadien. La conclusion à en tirer n'est pas très réjouissante. Aucun avantage réel ne persiste depuis les correctifs introduits par le budget de 1977 à l'utilisation de ce programme. Existe-t-il alors d'autres stimulants possibles à l'acquisition immobilière ? La prochaine section se consacre à cette question. Elle présente, en premier lieu, les autres projets des gouvernements qui poursuivent les mêmes objectifs et, en deuxième lieu, esquisse rapidement quelques autres avenues possibles que nous propose l'exemple américain.

C. AUTRES AVENUES POSSIBLES

Le REEL n'est somme toute qu'une des avenues possibles dans l'ensemble des politiques gouvernementales envisageables pour l'aide à l'acquisition domiciliaire. Et peut-être n'est-elle pas la meilleure puis-

qu'on la conseillait (avant la réforme budgétaire) à ceux qui ne désiraient pas s'acheter de maison. Par contre, elle se révèle justement non indiquée dans l'éventualité d'un achat puisque l'inflation vient contre-carrer les effets attendus par le REEL.

Mais le gouvernement canadien offre déjà aux contribuables des voies possibles d'encouragement. Enumérons-en quelques-unes.

1° L'exemption du revenu imposable de la « rente implicite » (*imputed rent*) : un propriétaire-résident n'a pas à déclarer dans son rapport d'impôt le revenu implicite qu'il retire de cette occupation. Il s'agit alors d'une exemption spéciale à ce type d'investissement contrairement aux autres. Expliquons cette politique par un exemple. Un individu possède \$30,000 à investir. S'il choisit de les transformer en actions ou obligations, il recevra en retour des intérêts ou dividendes qui se verront pleinement imposés, à l'exception des premiers \$1,000 et devra payer en plus un loyer. Il peut par contre investir dans l'achat comptant d'une maison et ainsi s'éviter la contrainte mensuelle du loyer. Notons que pour valider notre comparaison, nous supposerons que le futur habitat est exactement identique dans les deux cas.

Hypothèses : — l'individu gagne \$20,000/an.

— le taux de rendement sur tout investissement égale 10%.

— la maison vaut \$25,000.

— il a \$30,000 à placer.

Nous obtenons alors le tableau synthétique suivant :

	OPTION 1 : <i>Achat d'actions et loyer</i>	OPTION 2 : <i>Achat de la maison</i>
Revenu	\$20,000	\$20,000
Revenus de placement :		
— dividendes	3,000	500 (10% des \$5,000 résiduels)
— rente imputée		(2,500)
Revenus monétaires : total	\$23,000	\$20,500
Coût du logement		
Dépenses monétaires	\$ 2,500	0
Rente imputée		(\$2,500)
Revenu monétaire résiduel	\$20,500	\$20,500
Revenu imposable	23,000	20,500
Moins déductions	1,000	500
	(les premiers \$1,000 d'intérêts sont déductibles)	
TOTAL	\$22,000	\$20,000

Ainsi l'option qui consiste à investir dans l'achat d'une maison aboutit à un fardeau fiscal allégé.

2° La Société centrale d'Hypothèques et de Logement (SCHL), régie gouvernementale, donnait jusqu'en décembre 1975 une subvention de \$500 à tout acheteur de maison neuve.

Actuellement, la SCHL dirige un programme, le « Prêt d'allègement d'intérêts » PAI, qui tente cette fois, d'atteindre les familles à revenu modique.

Elle subventionne partiellement l'emprunt hypothécaire d'un individu selon la règle suivante. Durant les 5 premières années d'emprunt la SCHL prête à l'acheteur les intérêts courus qui se situent entre le taux du marché que ce dernier a obtenu et 8%, et ce, pour un maximum possible de \$1,200 la première année ; le montant ainsi prêté diminue de 20% à chacune des 4 années subséquentes (ce qui implique un maximum de \$960 la 2^e année, de \$720 la 3^e...). Le bénéficiaire doit rembourser cette avance consentie par la SCHL à partir de la septième année après l'obtention de l'hypothèque, et ce, au taux courant du marché.

La SCHL offre en outre à certains bénéficiaires du PAI une subvention possible de \$750. Mais pour être éligibles, ceux-ci doivent non seulement avoir obtenu un PAI, mais de plus avoir un enfant à charge, d'une part, et supporter des mensualités qui dépassent 25% de leur revenu, d'autre part.

La SCHL vise par ses programmes à faciliter l'accès à l'emprunt hypothécaire : le PAI s'adresse à toutes les catégories de revenu et consiste essentiellement en un second prêt hypothécaire à moyen terme tandis que la subvention de \$750 touche grosso modo les individus à faible revenu et constitue un don véritable.

Les deux items précédents constituent l'essentiel des subventions accordées par le fédéral aux contribuables pour l'achat domiciliaire. Il existe aux Etats-Unis une série de programmes qui recherchent le même objectif. On peut cependant ajouter à celui-ci des buts secondaires tels que définis par Aaron¹⁰ :

- favoriser les familles à revenu faible ou moyen
- différer le plus longtemps possible l'impact financier de ces programmes sur le budget fédéral
- relier directement la subvention accordée aux besoins économiques réels des ménages
- travailler conjointement avec les promoteurs et constructeurs privés dont l'opposition retarderait l'application des politiques.
- favoriser l'intégration sociale des différents groupes économiques, ethniques, raciaux...

10. Aaron, H.J., *op. cit.*, p. 127.

1° Un des programmes élargit les exemptions fiscales. En plus de la « rente imputée » non déclarée, le contribuable peut déduire ses impôts fonciers de même que les intérêts versés à l'intérieur d'un emprunt hypothécaire.

Ces avantages réduisent le prix réel de la maison mais ils se justifient difficilement d'un point de vue de la justice et de l'équité¹¹.

De plus il défavorise la location d'une maison ou d'un logement par rapport à l'achat de ceux-ci.

2° Le gouvernement américain, pour encourager plus directement l'emprunt hypothécaire, a mis sur pied des programmes. « L'assurance-hypothèque », d'une part, administrée par le FHA (Federal Housing Administration), établi en 1934 et, d'autre part, « les garanties sur emprunts » administré par le VA (Veteran's Administration) créé en 1944. Les deux institutions visent essentiellement le même but : protéger les prêteurs contre toute mauvaise créance provenant des emprunteurs privés ou semi-privés, et utilisent pour y parvenir des outils similaires. Les différences qui distinguent ces deux organismes sont assez faibles : le FHA devant s'autofinancer charge 0.5% du montant de l'hypothèque au prêteur tandis que le coût du programme du VA est gratuit, subventionné par le gouvernement ; de plus, le VA ne s'adresse qu'aux vétérans, mais la protection subsiste dans le cas où un vétéran cède son hypothèque à un particulier. L'effet principal de ces politiques a été d'élever le ratio montant prêté sur la valeur marchande de la maison consenti par les prêteurs hypothécaires, ce qui avantage particulièrement les jeunes ménages : ils forment généralement le groupe ayant peu de liquidités. La preuve en est qu'en 1972, le montant moyen consenti se chiffrait entre 93 et 98% de la valeur d'une maison sujette aux programmes du FHA et du VA, contre 72 à 73% seulement de cette valeur dans le cas d'une hypothèque traditionnelle. De plus, l'âge moyen des bénéficiaires dans le premier cas était de 4 à 6 ans inférieur.

3° Il existe un autre programme voté en 1968 : le « Homeownership Assistance ». Il se rapproche étrangement des PAI accordés par la SCHL. Ainsi, est éligible tout candidat qui paie au moins 20% de son revenu ajusté (i.e. revenu brut moins 5% pour dépenses de sécurité sociale et \$300 par enfant mineur). En ce cas, le Department of Housing & Urban Development paie au prêteur la différence entre un amortissement calculé sur 30 ans au taux marchand et un amortissement à 1% de taux d'intérêt. Mais ce service présente un désavantage sérieux ; l'emprunteur n'a aucun intérêt à obtenir un bon prix d'achat puisque sa subvention en est complètement indépendante. Ce qui implique un fardeau accru pour le gouvernement.

11. Bouvier, Emile, *L'Economique*, Guérin, Montréal.

Aux Etats-Unis, contrairement au Canada, il existe en plus de nombreux programmes pour subventionner les locataires : en plus des « Low Rent Public Housing », similaires à nos HLM, le gouvernement offre deux programmes : les « Rent Supplements » et la « Rental Assistance », qui se ressemblent. Ils offrent aux locataires à faible revenu une subvention sous certaines conditions d'ordre économique.

4° Le gouvernement américain incite les prêteurs privés à consentir des prêts à un taux nettement inférieur à celui du marché. Pour ce faire, le Government National Mortgage Association (GNMA) rachète ces prêts aux compagnies prêteuses au taux du marché. Les compagnies, de leur côté prêtent à des promoteurs et constructeurs privés ou semi-privés sans but lucratif, à dividendes limités ou encore à des coopératives. Cette politique a pour conséquence d'offrir des logements à des coûts mensuels inférieurs à ceux construits dans des situations normales.

Tous les divers programmes américains pré-cités présentent, selon Aaron, certains désavantages :

- ils ne sont pas destinés aux familles vraiment très pauvres pour lesquelles les coûts résiduels demeurent encore inabordables ;
- ils engendrent certains abus et une inefficacité administrative chronique.

Conclusion

Cette note a permis de démontrer le plus clairement possible que le REEL tel que conçu par les autorités gouvernementales, n'est pas une forme d'investissement à privilégier, même depuis les correctifs apportés par le budget de 1977. Il ne subsiste alors guère d'avantage net à en être retiré pour le contribuable. De plus, même si les statistiques sur l'utilisation du REEL sont trop brèves pour conclure radicalement sur le sujet, il est possible d'envisager que les objectifs poursuivis par le REEL, tels que définis par le gouvernement, ne seront que peu ou pas atteints.

Il vaudrait donc mieux d'étudier sérieusement d'autres avenues possibles d'aide à l'achat domiciliaire.

Gilles N. LARIN,
Université de Sherbrooke,
en collaboration avec
Hélène TREMBLAY.