



## **Pour mieux redistribuer les revenus aux moins nantis<sup>1</sup>**

**Jean-Pierre Aubry**, économiste

Le 22 décembre 2004

ASDEQ, Comité des politiques publiques

Document CPP 2004-05

La société québécoise est très soucieuse d'assurer un niveau de vie décent à ses citoyens les plus démunis. Cette préoccupation apparaît clairement dans de nombreux débats publics. Plusieurs personnes et organismes se portent régulièrement à la défense des plus démunis et demandent que les gouvernements prennent des mesures pour leur assurer un niveau de vie décent et des conditions qui leur permettront de sortir du cercle vicieux de la pauvreté.

Les gouvernements fédéral et provinciaux<sup>2</sup> prennent une batterie de mesures pour assurer un niveau acceptable de redistribution de la richesse que les citoyens détiennent collectivement :

- le versement d'allocations de toutes sortes (allocations de bien-être social, pensions de vieillesse, pensions d'invalidité, allocations de chômage ...)
- le versement de subsides (logements à prix modique, garderie à 7 \$....)
- la progressivité du système de l'impôt sur les particuliers.<sup>3</sup>

Cependant, nous pourrions prendre une définition encore plus large de notre système de redistribution en inscrivant sur cette liste une grande partie des dépenses/subventions (explicites ou implicites) faites ou versées par les gouvernements pour faire en sorte que des produits et services soient accessibles à tous et surtout aux moins fortunés (dépenses/subventions pour les transports en commun, pour l'éducation et pour les soins de santé, les subsides implicites pour garder le prix de l'électricité sous le prix du marché...)<sup>4</sup>. Il y a donc des montants colossaux qui permettent un niveau important de redistribution de la richesse et qui affectent tant les dépenses que les revenus des gouvernements.

---

<sup>1</sup> Un merci à Jac-André Boulet ainsi qu'à Charles A. Carrier, Jean-Michel Cousineau, Martin Comeau et les autres membres du Comité des politiques publiques de l'ASDEQ pour leurs commentaires. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

<sup>2</sup> La contribution relativement petite des municipalités au niveau de la redistribution des revenus est incluse dans celle des provinces.

<sup>3</sup> Inclusion faite des nombreux crédits d'impôt.

<sup>4</sup> D'une certaine façon, plusieurs soins de santé et services d'éducation sont considérés comme des biens publics.

Il est reconnu qu'un certain niveau de redistribution de la richesse collective, des plus riches vers les plus pauvres, est non seulement humainement et socialement souhaitable mais également économiquement rentable parce qu'il crée un climat social plus stable et qu'il permet l'émergence d'une main-d'œuvre plus productive. Il faut en plus souligner le soutien que les groupes de citoyens les moins riches apporte à la demande intérieur.

Dans le texte qui suit, j'aimerais aborder les deux questions suivantes :

1. Est-ce que nos gouvernements peuvent aller encore plus loin dans la redistribution des revenus, en taxant davantage les plus riches pour donner plus aux pauvres ?
2. Est-ce que la très grande ouverture de notre économie au commerce international et la mobilité des capitaux, des équipements et même des travailleurs nous laissent moins de latitude pour redistribuer la richesse collective?

## 1. **Éléments de problématique**

Lorsqu'un gouvernement prend des mesures pour favoriser une plus grande redistribution des revenus, il doit se demander si ces mesures, en plus d'aider directement les plus démunis, auront pour effet d'accroître ou de réduire, à plus long terme, (a) la production (et donc la consommation) de biens et de services, (b) le niveau de vie de l'ensemble de ses citoyens et (c) surtout le bien-être de l'ensemble de la population.<sup>5</sup>

La mise en place de mesures de redistribution pourrait, par exemple, réduire la violence dans les foyers et dans les rues et générer une meilleure scolarisation des enfants des bénéficiaires, permettant ainsi, comme nous l'avons dit plus haut, une amélioration du climat social et une plus grande productivité de la main-d'œuvre. Par contre, ces mesures pourraient aussi faire en sorte que des gens ayant un faible salaire soient moins incités à travailler et même que certains d'entre eux quittent leur emploi.<sup>6</sup> D'autres pourraient aussi décider de travailler au noir et de cacher ainsi au fisc leurs revenus pour

---

<sup>5</sup> Le niveau de vie est souvent mesuré par le niveau de consommation de biens et services alors que le bien-être est un concept plus large qui inclut des éléments psychologiques (satisfaction personnelle, réduction du stress, sentiment de sécurité...) et la satisfaction liée à la consommation de biens publics souvent "gratuits" (qualité de l'air, de l'eau...). Il est donc possible que certaines mesures de redistribution aient pour effet net de réduire la richesse totale d'une collectivité, tel que mesuré par le PIB. Le gouvernement pourrait cependant accepter de les mettre en place parce qu'elles auraient un effet bénéfique sur la qualité de vie des citoyens. Cette approche me semble tout à fait correcte, mais le gouvernement doit s'assurer que cette décision est bien un choix collectif sans quoi il pourrait y avoir un "*backlash*" important et coûteux à plus long terme.

<sup>6</sup> Quand l'écart entre le salaire et l'aide gouvernementale est mince, un travailleur est peu incité à aller travailler. Dans notre système, il y a de nombreux cas où les bénéficiaires de l'aide gouvernementale perdent, au moins pendant un certain temps, de l'argent en allant travailler. La forte montée de l'État-providence observée à la fin des années soixante et le début des années soixante-dix serait, selon moi et d'autres chercheurs, responsable d'une partie significative de la hausse du taux de chômage non-inflationniste (TCNI) au Canada, lequel serait passé de 4 % à 7 % pendant cette période.

éviter de payer des impôts. Ces mesures pourraient également inciter ceux qui sont davantage taxés de réduire leurs heures de travail ou d'aller travailler dans une autre province ou un autre pays. En somme, les gouvernements doivent se demander quel sera l'effet net de telles mesures. **Il est incorrect de faire l'hypothèse que, quelles que soient ces mesures de redistribution, elles n'auront aucun impact sur la taille de l'ensemble des revenus.**<sup>7</sup> En d'autres mots, la taille du gâteau à redistribuer pourrait suffisamment diminuer à moyen et à long terme pour faire en sorte que tous y perdent, même les plus démunis.

**Dans une économie ouverte** comme celle du Québec où les entreprises, les équipements et les capitaux sont très mobiles, il est risqué pour un gouvernement de taxer les entreprises à un taux sensiblement supérieur à ceux en vigueur dans d'autres provinces ou dans d'autres pays à moins que les taux de profits avant taxes soient plus élevés qu'ailleurs et procurent à l'économie québécoise un avantage comparatif important. Or, compte tenu du haut niveau de concurrence internationale dans tous les secteurs où nous produisons, il y a très peu de cas de cette nature dans les économies canadienne et québécoise.<sup>8</sup> Nos gouvernements doivent donc maintenir des taux de taxation fort compétitifs, notamment sur les facteurs de production les plus mobiles comme les grandes entreprises, pour éviter leur fuite. Les PME sont peut-être moins mobiles, mais elles sont habituellement aussi très vulnérables à une perte de compétitivité de sorte que les gouvernements ont peu de marge de manœuvre au niveau du taux de taxation de ces dernières. Il semble donc que les gouvernements auraient peu de latitude pour utiliser davantage l'impôt sur les corporations pour financer un niveau plus élevé de redistribution des revenus. Par contre, une augmentation de la productivité et de la compétitivité du Canada et du Québec aura pour effet d'accroître la production (la taille du gâteau à distribuer) et la capacité de redistribuer aux plus démunis une partie de l'augmentation de la richesse collective ainsi générée.

Est-ce que les gouvernements peuvent taxer davantage les particuliers qui ont un revenu au dessus de la moyenne de façon à distribuer davantage aux moins nantis ? Oui, si la très grande majorité des travailleurs acceptent d'être taxés à un taux encore plus élevé. Plusieurs travailleurs valorisent le partage collectif et ils sont donc prêts à transférer une partie importante de leurs propres revenus vers des citoyens moins nantis. Cependant, lorsque les taux de taxation atteignent des niveaux élevés, de plus en plus de travailleurs pensent qu'ils sont surtaxés et que les gouvernements ne devraient pas

---

<sup>7</sup> Plusieurs groupes de pression qui militent en faveur d'une augmentation de l'aide gouvernementale pour les démunis tiennent un discours qui donne trop souvent l'impression au public que les gouvernements ont des fonds importants inutilisés ou qu'il n'ont qu'à emprunter ou qu'à taxer les grosses entreprises et les citoyens les plus riches. Ces groupes donnent également trop souvent l'impression que si les gouvernements accédaient à leur demande, il n'y aurait aucun effet négatif sur le PIB, l'emploi et le niveau de vie de l'ensemble des citoyens.

<sup>8</sup> Dans les quelques cas où il y a des rentes, les gouvernements les collectent présentement (ex. l'électricité, le pétrole, les boissons alcoolisées, le tabac, ainsi que les jeux et les loteries). De fait, les situations qui prévalent en général sont à l'inverse de la capture d'une rente positive ; ce sont des cas où les gouvernements se sentent obligés de subventionner des entreprises pour les attirer et même pour les garder en opération sur leur territoire.

hausser davantage leurs impôts pour financer une plus grande redistribution des revenus. Ce sentiment est encore plus fort si ces derniers croient que les transferts gouvernementaux sont peu efficaces à sortir les bénéficiaires de leur pauvreté. Il est donc impératif que les gouvernements se demandent comment les contribuables vont réagir à une augmentation des transferts financés par une augmentation des impôts sur les particuliers. Est-ce qu'ils réduiront leurs heures de travail et leur productivité ? Ou, au contraire, chercheront-ils à travailler plus pour récupérer une partie de la réduction de leur revenu disponible ? Certains seront-ils plus tentés de travailler au noir ? Ces mesures pourraient également inciter ceux qui sont davantage taxés d'aller travailler dans une autre province ou un autre pays ou de soustraire au fisc des revenus imposables vers d'autres juridictions. Nous avons tous entendu parler de professionnels (ex. médecins) et travailleurs spécialisés (ex. infirmières) qui ont été attirés à l'étranger par de meilleurs salaires et conditions de travail. Il faut donc que les gouvernements soient bien conscients que, si certains travailleurs sont peu mobiles, d'autres qui font une contribution significative à la création de la richesse collective le sont beaucoup plus.

Advenant une réaction relativement forte de la classe moyenne et des plus riches, il est possible que l'effet net sur le bien-être de la population d'une augmentation de l'aide aux plus démunis défrayée par une augmentation des impôts des contribuables soit négatif. À plus long terme, si la grande majorité des travailleurs se sentent surtaxés, leur poids politique pourra également faire en sorte qu'un parti politique moins en faveur du partage collectif prenne le pouvoir. En bout de ligne, les moins nantis pourraient perdre beaucoup.

Est-ce que l'on se rapproche, au Québec et dans plusieurs autres provinces, d'une situation où une hausse importante de l'impôt des contribuables pour redistribuer plus aux moins bien nantis risquerait de provoquer une dynamique qui ferait en sorte que cet effort serait contre-productif ? Plusieurs signes révèlent que les gouvernements doivent agir prudemment.

- une proportion élevée et grandissante de contribuables qui ne paient aucun impôt sur le revenu (40%) ;<sup>9</sup>
- la nécessité de taxer à un niveau de plus en plus élevé la classe moyenne,
- une économie qui a de la difficulté à attirer et à garder des immigrants,
- une économie qui perd de ses professionnels et de ses techniciens au profit des autres provinces et de l'étranger ;
- une économie au noir grandissante ;
- des contribuables de plus en plus nombreux qui se disent surtaxés et qui sont prêts à supporter des politiques plus à droite.

Comment éviter une détérioration de la situation des moins biens nantis ? Comment améliorer leur situation ? Y a-t-il des solutions moins risquées que de taxer

---

<sup>9</sup> Ceci implique que la proportion des contribuables qui doit supporter le fardeau des dépenses de redistribution et du service de la dette et des autres dépenses est de plus en plus petite.

beaucoup plus les contribuables ? J'aimerais maintenant proposer différentes avenues de solutions<sup>10</sup> :

## 2. Avenues de solutions

**Il faudrait d'abord rejeter l'adoption de toute mesure qui aurait pour effet de réduire l'ouverture de l'économie québécoise aux autres économies.** Aller vers une économie plus fermée serait, à mon avis, catastrophique. Ceci impliquerait à plus long terme une réduction de la production de l'économie québécoise ce qui réduirait le niveau de vie de tous les Québécois et surtout des moins nantis qui sont les plus vulnérables à de tels changements. Le Québec se doit de jouer la carte de la concurrence et de bien la jouer.

**Sur quel horizon faut-il planifier les politiques de redistribution des revenus ? Il me semble évident que cela doit être fait sur un horizon de long terme.** Une politique de redistribution doit non seulement s'occuper des moins nantis d'aujourd'hui mais aussi de ceux des années futures, d'où l'importance de planifier à long terme et de vivre selon ses moyens présents et futurs. Il faut éviter de léguer à nos enfants et à nos petits-enfants, un pays qui serait trop endetté et dont le service de la dette grugerait une trop grande partie des ressources, ce qui limiterait dans le futur la capacité d'aider les citoyens les plus vulnérables. Il faut donc faire en sorte que la situation financière de nos gouvernements demeure et soit perçue par les marchés financiers comme étant très bonne.

**Le système canadien de transfert de revenus aux particuliers est une mosaïque de programmes administrés principalement par deux ordres de gouvernement. Ces programmes sont dans l'ensemble relativement coûteux sur le plan administratif et parfois mal intégrés. De plus, ils semblent peu efficaces à sortir les bénéficiaires du cercle vicieux de la pauvreté.** De nombreux efforts ont été faits par les gouvernements, notamment le gouvernement du Québec pour mieux intégrer les divers programmes d'aide ; cependant, il y a encore beaucoup de gains à réaliser. Le système canadien de transfert de revenus aux particuliers fait encore en sorte que plusieurs démunis doivent accepter une réduction de leur niveau de vie à court et à moyen terme, lorsqu'ils acceptent un emploi rémunéré près du salaire minimum.<sup>11</sup> C'est

---

<sup>10</sup> Utiliser les taxes indirectes (TPS, taxes de vente,...) ne change pas beaucoup la problématique car, une fois que les taxes sont "refilées" aux consommateurs, c'est le contribuable qui doit prendre une partie de son revenu, comme pour l'impôt des particuliers, pour payer cette taxe. Certes, le consommateur peut refuser de faire certains achats, mais plus les taxes indirectes s'appliquent à un très large panier de biens et services, moins il a ce choix. Les gouvernements peuvent également décréter des hausses du taux des taxes indirectes qui tiennent compte d'une certaine baisse de la consommation de façon à récolter les montants désirés. Finalement, si les gouvernements augmentent leurs transferts de façon à ce que les plus démunis ne fassent pas face à une perte de leur pouvoir d'achat, ce sont les contribuables qui défrayeront ces coûts.

<sup>11</sup> Les travaux de Bernard Fortin de l'Université Laval démontrent clairement qu'il a de nombreux contribuables qui reçoivent de l'aide de leurs gouvernements et dont le taux implicite de taxation, s'ils prennent un emploi, est extrêmement élevé et parfois même plus grand que l'unité.

également un système qui incite trop à travailler au noir. Il est très important que notre régime d'assistance social non seulement soutienne ceux qui en ont besoin mais également encourage ceux qui sont aptes au travail à travailler et à devenir ainsi plus autonomes. Selon moi, il est impératif que les gouvernements mettent de l'ordre dans ce système et que les sommes ainsi récupérées, à l'exemple de la réforme américaine de l'aide sociale en 1996, soient utilisées pour aider davantage les citoyens les plus vulnérables. Il est extrêmement malheureux que des guerres de juridictions ralentissent la recherche de gains au niveau de l'intégration des programmes, de leur incitation au travail et de l'efficacité générale du système.<sup>12</sup>

**Il me semble également important de développer une culture où les citoyens valorisent la contribution de tous au bien-être collectif et le partage avec ceux qui malheureusement ne peuvent pas subvenir à leurs propres besoins.** On entend beaucoup parler de droits acquis, de besoins non remplis mais trop peu de la responsabilité de ceux qui peuvent contribuer par leur travail au bien-être collectif. Il faut valoriser le travail et sa contribution au bien-être collectif, tant chez les riches que chez les pauvres. Dans la même veine, il faut dévaloriser le travail au noir et les autres formes d'évasion fiscale qui sont malheureusement de plus en plus socialement acceptées. Plus nous réussissons à convaincre les plus nantis d'accepter un taux relativement élevé de taxation, plus il sera facile d'avoir un plus grand partage des ressources. Il en résultera un accroissement du bien-être de la population. Un pays qui est très ouvert sur le commerce international peut avoir une très bonne performance tout en ayant un taux de taxation des particuliers plus élevé que ses partenaires commerciaux et cela tout en ayant une main-d'œuvre mobile. Cependant, une telle situation ne sera possible que si on développe à l'intérieur de ce pays un fort consensus en faveur d'un plus grand partage.

**Comme dernier point, j'aimerais souligner qu'il est important que les gouvernements opèrent de façon efficace (capable d'atteindre ses objectifs) et efficiente (rencontre des objectifs avec un minimum de ressources).** On a vu ces dernières années trop d'exemples où les gouvernements ont adopté de mauvaises stratégies (ex. encourager les médecins et les infirmières à prendre leur retraite parce que l'on s'attendait à des gains de productivité très importants) et ont gaspillé des ressources (ex. le coût du Registre canadien des armes à feu). La mauvaise gestion a pour effet de réduire la richesse collective et par conséquent l'ampleur de la redistribution des revenus entre citoyens. La répétition des scandales reliés à la mauvaise gestion ont également pour effet d'encourager le travail au noir, le "chacun pour soi" et le "si eux le font pourquoi pas moi". Rendre l'appareil gouvernemental plus efficace et plus efficient est dans l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Il faut donc que les gouvernements s'attaquent à cette tâche avec plus de diligence. Rejeter cette approche pour protéger des chasses gardées, c'est accepter de maintenir une taxe sur l'ensemble des travailleurs et c'est réduire l'aide aux plus démunis.

---

<sup>12</sup> Il serait également important d'ajouter à cette liste la simplification du système de l'impôt des particuliers. Je pense qu'il faudrait définir un système simple qui englobe à la fois l'impôt des particuliers et les transferts gouvernementaux aux individus et qui s'inspire du concept du revenu minimum garanti.