

Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes

4 avril 2013

Jennifer Robson, Université Carleton

Le Canada a réalisé d'importants progrès au chapitre de la réduction de la pauvreté, particulièrement auprès des aînés, des enfants et des familles monoparentales. L'élément commun et essentiel à chacun de ces groupes est la mise en place et la maturation des transferts de revenus liés à notre régime fédéral d'impôt sur le revenu.

Chose inquiétante, la pauvreté demeure toutefois répandue au sein des peuples autochtones du Canada et des personnes handicapées. En outre, nous constatons actuellement une augmentation des taux de faible revenu (après impôt) chez les Canadiens en âge de travailler, en particulier les célibataires et les nouveaux arrivants. Heureusement, pour la majorité des personnes vivant dans la pauvreté au Canada, la situation n'est que temporaire. Pourtant, il semble y avoir davantage de personnes aux prises avec une pauvreté « persistante » qu'il y a seulement dix ans.

Malgré les progrès réalisés sur certains aspects du faible revenu, l'inégalité des revenus augmente. Des études révèlent que l'inégalité des revenus s'est accrue au cours des années 1990, bien que l'estimation de l'importance et de la rapidité de l'augmentation varie. De plus, les tendances relatives à l'inégalité diffèrent grandement d'une région du pays à l'autre. L'inégalité, davantage que la pauvreté absolue, est liée à un large éventail de problèmes économiques, sociaux et politiques, allant de l'obésité aux crimes violents. Sur le plan individuel, l'économie comportementale nous indique que les gens sont plus sensibles aux gains et aux pertes sur le plan personnel par rapport aux autres qu'aux dollars absolus en question.

Autrement dit, **le problème de la pauvreté au Canada n'est pas réglé.** Nous n'avons pas réduit la pauvreté au sein de nombreux groupes vulnérables. Qui plus est, les inégalités croissantes entre les riches et le reste de la population auront pour conséquence que de moins en moins de Canadiens auront accès aux chemins les plus sûrs vers les débouchés et la prospérité.

Outils clés dans la boîte à outils fédérale : impôts et transferts

Les niveaux de revenus des Canadiens diffèrent beaucoup, même chez ceux qui travaillent à temps plein. De nombreuses bonnes raisons expliquent cette situation, notamment les conditions de travail, la demande des employeurs et l'éducation ou les compétences personnelles. Depuis longtemps, notre régime fiscal et les transferts de revenus aux particuliers nous ont permis de veiller à ce que les plus démunis aient ce qu'il faut pour vivre et que les plus riches paient leur juste part. L'impôt sur le revenu des particuliers et les transferts individuels

sont les outils essentiels pour accomplir des progrès sur le plan de la pauvreté absolue au sein de nombreux groupes et sur le plan des inégalités au sein de la population canadienne.

À partir du milieu des années 1990, les effets de répartition de notre régime d'imposition et de transferts ont commencé à ralentir – autrement dit, quelque chose a fait en sorte que notre régime d'imposition et de transferts a perdu de son efficacité pour compenser les inégalités attribuables à la disparité salariale sur le marché du travail et aux bénéfices sur les marchés financiers.

En proportion de tous les transferts gouvernementaux à tous les Canadiens, les 20 % des personnes les plus pauvres reçoivent moins aujourd'hui qu'en 1989, alors que les parts des 60 % de Canadiens représentant la classe moyenne ont augmenté ou sont restées les mêmes. Bien que les 20 % des Canadiens les plus riches aient également eu une réduction de leur part des transferts gouvernementaux, la réduction a été plus importante pour les personnes à faible revenu.¹

La comparaison des mesures d'inégalité du revenu « avant impôts et transferts » aux mesures d'inégalité du revenu « après impôts et transferts » nous donne une estimation de l'incidence de l'outil clé sur l'atténuation des inégalités du marché pour les familles et les particuliers. **Selon les normes internationales, le Canada en fait moins actuellement pour réduire les inégalités par les impôts et transferts que la moyenne des pays de l'OCDE, et moins que tous les pays du G7, sauf les États-Unis.**

Fig. 1 : Coefficient actuel de Gini, revenu avant et après impôts et transferts
(Statistiques de l'OCDE)

Coefficient de Gini (avant impôts et transferts)
Coefficient de Gini (après impôts et transferts)

Canada France Allemagne Italie Japon Royaume-Uni États-Unis OCDE - Moyenne

Recommandation 1 : En plus d'examiner l'incidence des systèmes d'imposition et de transfert sur l'inégalité des revenus au Canada, **le comité a une remarquable occasion d'attirer l'attention sur les inégalités au chapitre de la richesse et sur les conséquences de certaines mesures fiscales sur les inégalités relatives aux ressources financières et aux revenus des Canadiens.**

Indépendamment de l'inégalité des revenus, l'inégalité de la richesse s'accroît rapidement au Canada, en partie en raison de l'importante augmentation de la valeur nette des avoirs des Canadiens les plus riches, et en partie en raison de la diminution de la valeur nette des avoirs des Canadiens les plus pauvres. Les économies et les avoirs jouent un rôle important dans le bien-être des particuliers et des ménages; ils leur permettent de prendre des risques fructueux et d'accroître leur résilience par rapport aux difficultés financières. Pour nous tous, le bien-être

¹ Statistique Canada, CANSIM, Tableau 202-0708.

financier ne signifie pas uniquement les revenus avec lesquels nous vivons quotidiennement, mais aussi les économies et les avoirs que nous amassons et utilisons à long terme.

Nous ne pouvons pas éliminer la polarisation des ressources économiques en tenant seulement compte du revenu. Les Canadiens à faible revenu possèdent des biens et, comme les personnes à revenu moyen, bon nombre d'entre eux travaillent d'arrache-pied pour faire de modestes économies. Les Canadiens aisés possèdent davantage de biens et ont tendance à détenir leur richesse sous forme d'instruments fiscaux préférentiels (les régimes enregistrés d'épargne-retraite, par exemple). En fonction de données tirées de l'Enquête sur la sécurité financière, j'estime que les ménages aisés bénéficient d'une certaine forme d'avantage fiscal pour la moitié ou plus de leurs avoirs nets. **Alors que le système canadien d'imposition et de transferts a cessé ses efforts en vue de réduire l'inégalité des revenus, il a peut-être commencé à favoriser les inégalités au chapitre de la richesse.**

Notre régime fiscal fédéral est plus complexe que jamais. Nous avons assisté à la mise en place de beaucoup de nouvelles déductions, de crédits non remboursables et remboursables, ce qui produit un système plus complexe et moins transparent, dans lequel il est plus difficile de suivre les effets distributifs selon le revenu et la richesse. On peut se poser des questions pertinentes au sujet de l'efficacité d'une série de crédits évidents mais modestes, et en grande partie symboliques. De même, la limite des cotisations annuelles aux REER a augmenté de façon disproportionnée par rapport aux contributions réelles moyennes des Canadiens au cours des dix dernières années ou plus. Chaque crédit, chaque augmentation de la valeur d'une déduction annuelle représente un coût pour notre cadre financier.

Recommandation 2 : Que le comité propose un examen détaillé et public du code fédéral d'impôt sur le revenu afin de simplifier les crédits et déductions ciblés en vue d'assurer un équilibre entre la clarté et la transparence et un régime fiscal équitable, tout en portant une attention particulière aux effets sur le revenu et la richesse des ménages.

Cinquante ans se sont écoulés depuis que le gouvernement du Canada a entrepris un tel examen approfondi. Nous étions à l'époque et sommes toujours « des gens pragmatiques et pratiques », qui préfèrent « avoir affaire à un mal qu'ils connaissent bien, plutôt qu'à un mal dont ils ignorent tout »², et pourtant, il est manifeste que le système actuel est lourd, complexe et plus coûteux que nécessaire.

Les économies réalisées grâce à l'élimination des échappatoires sont considérées comme une partie importante du plan du gouvernement visant à atteindre l'équilibre budgétaire. Un examen plus approfondi, ayant possiblement une envergure similaire à celle de la commission Carter, pourrait se traduire par une réduction importante des dépenses fiscales. Ces économies pourraient servir à l'amélioration des transferts de revenus dont on a déjà démontré l'efficacité relativement à la sécurité économique des Canadiens vulnérables, à savoir le Supplément de revenu garanti, la Prestation fiscale canadienne pour enfants et la Prestation fiscale pour le revenu de travail.

² Duncan Gordon Blair, député (Grenville-Carleton), Chambre des communes, 23 juin 1971.

Recommandation 3 : Dans le cadre de son étude actuelle, le comité pourrait examiner les moyens de rendre les instruments d'épargne plus progressifs tout en préservant leur qualité universelle essentielle.

Tous les Canadiens qui veulent épargner et accumuler des actifs devraient bénéficier d'un accès équitable aux instruments fédéraux conçus pour leur faciliter la tâche. Dans le contexte d'un système plus juste, proportionnellement, un plus grand soutien public serait offert à ceux qui en ont besoin. L'exemption relative aux contributions au compte d'épargne libre d'impôt pour le calcul du Supplément de revenu garanti est un grand pas dans la bonne direction. Aux États-Unis, les décideurs ont envisagé, par exemple, les crédits d'impôt remboursables pour les petits épargnants. Les changements apportés aux subventions de contrepartie et aux bons fondés sur le revenu ont rendu la Subvention canadienne pour l'épargne-études (pour les régimes enregistrés d'épargne-études) et les régimes enregistrés d'épargne-invalidité un peu plus progressifs que les autres instruments fiscaux préférentiels. L'amélioration de l'accessibilité de ces instruments est une autre avenue importante qu'il vaut la peine d'explorer.

Programmes et services

Recommandation 4 : Accélérer l'investissement fédéral dans la littératie financière.

Il n'y a pas de simplification du code fiscal, de mesure incitative d'économie ni d'amélioration des transferts de revenus qui peut tout à fait éliminer le besoin des Canadiens de maintenir leur capacité financière. Comme l'indique clairement le mandat relatif à cette étude du comité, les Canadiens veulent un système qui favorise les possibilités individuelles. Tout changement dans notre situation financière ou dans les systèmes privés ou publics que nous utilisons nous impose de prendre des décisions personnelles dans notre propre intérêt. Lorsqu'une aide adéquate (y compris de l'information et des conseils) n'est pas accessible, il est beaucoup plus difficile de faire le suivi, de joindre les deux bouts, de choisir les produits, de planifier l'avenir ou de bien s'informer. Les Canadiens qui sont au bas de notre échelle de répartition des revenus réussissent mieux que la plupart des Canadiens à établir un budget et à trouver des moyens d'économiser. Cependant, tout comme il existe des inégalités dans notre système d'imposition et de transferts, il en existe aussi dans la prestation des services personnels sur le plan financier au Canada.

Dans le cadre du Budget 2013, le gouvernement a réitéré son engagement à l'égard de la littératie financière et a annoncé une autre augmentation du financement annuel prévu pour le programme d'éducation financière de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. L'ACFC joue un rôle important dans l'élaboration et la diffusion de ressources d'information aux consommateurs canadiens et aux intermédiaires, et s'avère être un partenaire précieux pour les organisations à l'échelle des provinces et des collectivités. En complément aux investissements qu'il fait actuellement dans la littératie financière, le gouvernement fédéral pourrait intensifier ses efforts pour :

- **Favoriser l'évaluation et la diffusion de bonnes pratiques dans les programmes de littératie financière.**

- **Intégrer directement des renseignements et conseils financiers personnalisés et pertinents dans plus de programmes fédéraux**, des prêts d'études canadiens à l'assurance-emploi, en passant par les prestations aux aînés.
- **Examiner la possibilité de mettre sur pied, en partenariat avec le secteur privé et le secteur bénévole, un réseau pancanadien de centres de services à but non lucratif axés sur la capacité financière.** En s'appuyant sur le réseau des Citizen's Advice Bureaus du Royaume-Uni et le réseau des Financial Empowerment Centers des États-Unis, ces centres locaux pourraient offrir des renseignements, des conseils et de l'aide de façon accessible, impartiale et adaptée en fonction des besoins locaux. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les réseaux offrent une gamme de services de soutien, comme la résolution de problèmes financiers, les comptoirs d'information fiscale, les activités d'apprentissage de nature financière et l'aide pour les demandes d'adhésion aux programmes et les demandes de prestations. Il y a déjà plusieurs fournisseurs expérimentés de programmes de littératie financière au pays qui pourraient servir de point de départ pour l'établissement de ce réseau.

Recommandation 5 : Améliorer l'accès aux avantages sociaux ainsi que leur transférabilité pour un plus grand nombre de Canadiens.

On observe des inégalités en matière de revenu et de richesse, parallèlement à une polarisation des avantages sociaux qui améliorent la sécurité financière, tels que les régimes d'assurance-maladie et de soins dentaires complémentaires, le congé parental payé, l'assurance-invalidité et l'épargne-retraite. Les taux d'accès à un régime de pension ont diminué au Canada au cours des dernières décennies, mais pas de façon aussi importante que certains l'ont affirmé. En 2006, 32 % des travailleurs canadiens avaient accès à un régime de pension de l'employeur par rapport à 37 % en 1976, ce qui constitue une légère baisse.³ Le gouvernement a créé les régimes de pension agréés collectifs pour tenter de promouvoir l'accès à un régime de pension pour le nombre croissant de travailleurs itinérants, de personnes qui occupent plus d'un emploi ou de travailleurs autonomes. Les prestations parentales de l'assurance-emploi sont maintenant offertes aux travailleurs autonomes canadiens intéressés. Il reste à voir si ces mécanismes d'adhésion volontaire auront l'effet souhaité.

En coopération avec les gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral peut explorer de nouvelles voies afin de trouver des options durables et transférables pour les Canadiens qui n'ont pas accès à des avantages en milieu de travail. Un programme complémentaire du Régime de pensions du Canada pourrait offrir un meilleur accès à un régime sécuritaire d'épargne-retraite ainsi qu'à une assurance de base en cas d'invalidité. L'élimination du congé parental du système d'assurance-emploi pourrait favoriser un système plus souple, transférable et inclusif afin que tous les parents aient un revenu adéquat durant la première année de vie de leur enfant, qui est cruciale. Enfin, il nous faut trouver des solutions pour le nombre croissant de Canadiens qui n'ont pas accès à un régime d'assurance-maladie ou de soins dentaires complémentaire – selon une estimation, la moitié de tous les travailleurs qui gagnent le salaire horaire moyen et 90 % des travailleurs dont le salaire équivaut à la moitié du salaire horaire moyen n'ont pas accès à un régime d'assurance-maladie, de soins dentaires ou d'assurance-invalidité de leur employeur.⁴ Les programmes provinciaux qui ont permis d'améliorer, dans

³Calculs de l'auteure à partir des tableaux 282-0002 et 280-0008 du CANSIM.

⁴ Marshall, K. (2003), *Les avantages de l'emploi*, Statistique Canada, Ottawa.

bien des régions du pays, le bien-être des enfants et des aînés défavorisés ou des personnes qui vivent de l'aide sociale pourraient, grâce à une collaboration fédérale-provinciale, s'appliquer également aux travailleurs vulnérables.

Conclusion

Les problèmes que constituent la pauvreté et les inégalités au Canada ne sont pas insurmontables. Toutefois, si rien n'est fait, ils représenteront une menace pour notre prospérité et notre cohésion communes. Heureusement, nous avons hérité des valeurs canadiennes d'équité et d'universalisme progressif. Il y a déjà beaucoup d'instruments et d'options qui s'offrent à nous. Nous avons maintenant besoin de courage politique et de créativité en matière de politiques.