

Efficacité fiscale du salaire minimum : analyse comparative avec le système de bien-être social s'appuyant sur l'imposition du revenu

Yves Francis Odia¹

Introduction

Après la seconde Guerre mondiale, il s'est développé dans les pays industrialisés plusieurs politiques visant à assurer un bien-être minimal à l'ensemble de la population, financées par l'imposition des revenus. Le succès de telles politiques repose en grande partie sur, d'une part, la capacité du gouvernement à collecter efficacement les revenus et, d'autre part, les moyens mis en œuvre pour s'assurer que seules les personnes y ayant réellement droit en soient effectivement les bénéficiaires.

Il fallait s'assurer de leur acceptabilité sociale, et mettre en œuvre des mécanismes de collecte garantissant la perte sèche la plus faible – c'est-à-dire des mécanismes susceptibles d'induire le moins possible un changement comportemental pouvant menacer la viabilité des politiques mises en place. En effet, la perte sèche, dans le cas de la fiscalité, représente le coût que cette dernière fait peser sur l'économie et qui ne possède pas de contrepartie en termes de gains pour la collectivité. Il s'agit de la perte découlant essentiellement des changements de comportement par les individus (pour éviter de payer l'impôt ou pour bénéficier des politiques de bien-être) et des coûts et d'administration et de conformité liés à la politique fiscale. Pour y parvenir, les gouvernements avaient besoin d'instruments fiscaux permettant d'éviter l'évasion fiscale en rendant l'ensemble du revenu du contribuable visible pour l'agence chargée de collecter l'impôt.

Le ministre des Finances de Louis XIV, Jean-Baptiste Colbert, a très bien exprimé dans une allégorie saisissante le dilemme auquel sont confrontés les gouvernements. Il a dit :

« L'art de l'imposition consiste à plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avec le moins possible de cris »².

L'histoire de l'impôt sur le revenu dans divers pays témoigne de cette quête incessante des gouvernements pour des instruments fiscaux permettant de collecter le montant le plus élevé d'impôt, tout en minimisant la grogne au sein de la population. Plusieurs auteurs dont Brennan et Buchanan (1980)³, Buchanan et Lee (1982)⁴, Wilson (1990)⁵,

¹ École nationale d'administration publique (ÉNAP), YvesFrancis.OdiaNdongo@enap.ca

² Pichet, E. 2010. *L'ISF 2010 : Théorie et pratique*, Les Éditions du Siècle, Chatou, [accédé le 23 novembre 2014] <http://ericpichet.fr/assets/docs/ISF2010-EP-extraits-1nov2010.pdf>, p.1

³ Brennan, H. G. and J. M. Buchanan, 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.

⁴ Buchanan, J. M and D. R. Lee, 1982, "Tax Rates and Tax Revenues in Political Equilibrium: Some Simple Analytics," *Economic Inquiry*, Western Economic Association International, vol. 20(3), pages 344-54, July.

⁵ Wilson, J. D., 1990, "Are Efficiency Improvements in Government Transfer Policies Self-Defeating in Political Equilibrium?" *Economics and Politics*, vol. 2, pp. 241-58.

Kau et Rubin (1981)⁶ et Becker et Mulligan (1998)⁷ soutiennent d'ailleurs qu'une partie de la croissance du gouvernement au fil du temps découle de l'émergence de meilleurs moyens de collecte de l'impôt. Selon Becker et Mulligan, l'augmentation de l'efficacité de l'impôt sur le revenu, en réduisant les pertes sèches qui y sont associées, a été le principal catalyseur de la croissance des politiques de bien-être et de l'expansion de l'État.

Le salaire minimum, imposé sur le marché du travail dans une économie, agit également comme une taxe négative sur le travail. Cette taxe est directement redistribuée des employeurs vers les employés rémunérés à un taux inférieur ou égal au salaire horaire minimum. En effet, le salaire minimum exerce un prélèvement sur les employeurs qui doivent ainsi payer un taux de salaire plus élevé. Il est sensé venir en aide aux individus recevant un salaire insuffisant ne leur permettant pas de vivre décemment.

Au Québec, comme dans l'ensemble des autres provinces canadiennes, le gouvernement publie chaque année les taux minimaux de salaire horaire en-deçà desquels il est interdit de rémunérer les employés assujettis à la Loi sur les normes du travail. Le salaire minimum est donc une institution largement répandue, occupant une place importante dans l'organisation du marché du travail au Canada et ailleurs dans le monde. La question ici est de savoir si, en tant qu'instrument fiscal, le salaire minimum est efficace au sens de Colbert, c'est-à-dire qu'il permet de « plumer l'employeur », de manière à obtenir le plus de plumes avec le moins possible de cris. Comment l'efficacité du salaire minimum, comme outil de prélèvement, se compare à l'efficacité de l'impôt sur le revenu? Cet article se propose de répondre à cette question.

La suite de l'article se présente comme suit : après avoir exploré quelques fondements économiques du soutien au plancher salarial, l'article explique pourquoi le salaire minimum peut être considéré comme un outil fiscal. Ensuite, il présente les caractéristiques du salaire minimum au Canada. La troisième partie compare l'efficacité du salaire minimum par rapport à celle de l'imposition du revenu. La dernière partie est consacrée à la conclusion et aux recommandations de politiques publiques.

I- Pourquoi le salaire minimum est si populaire

Un sondage mené aux États-Unis par le Pew Research Center en 2006 révélait que 83% d'Américains étaient en faveur d'une augmentation du salaire minimum horaire à 7,15 dollars américains, et que presque la moitié des répondants soulignaient qu'ils soutiendraient fortement une telle augmentation (Neumark et Wascher, 2008, p. 249)⁸. Le soutien envers le salaire minimum déborde largement du cercle des individus pris individuellement, puisque plusieurs groupes économiques et politiques soutiennent également l'augmentation du salaire minimum. Il s'agit notamment : des syndicats, des militants libéraux et de certaines grandes corporations. La question que l'on peut se poser

⁶ Kau, J. B. P. H. Rubin, 1981, "The Size of Government." *Public Choice*, N°37, pp. 261-74.

⁷ Becker, G. S. and C. B. Mulligan, 1998, "Deadweight Costs and the Size of Government." NBER Working Paper No. 6789. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 1998.

⁸ Neumark, David, and William L. Wascher. 2008. *Minimum Wages*. Cambridge, MA: MIT Press.

est de savoir pourquoi le salaire minimum est-il si populaire, alors que non seulement le nombre de personnes directement touchées par la mesure est relativement faible et que plusieurs études tendent à montrer qu'il pourrait avoir d'importants impacts négatifs⁹?

Neumark et Wascher (2008) pensent que les fondements économiques du soutien élevé au salaire minimum trouvent leur sources avant tout dans le fait que toute augmentation du salaire minimum entraîne une redistribution de revenu parmi les membres de la société, plutôt que dans un sentiment de solidarité populaire, ou dans l'aversion des gens aux inégalités, ou même encore dans l'ignorance des gens vis-à-vis des impacts du salaire minimum sur l'emploi. En effet, toute augmentation du salaire minimum entraîne des perdants et des gagnants et, les gens étant mus par leurs intérêts personnels, agissent d'abord en fonction de cet intérêt.

À cause de cette propension des gens à agir selon leurs intérêts personnels, Neumark et Wascher pensent que malgré le fort appui de la population à une éventuelle augmentation du salaire minimum, dans les faits seuls un petit groupe d'individus contrôlent l'agenda politique à cet effet et influencent effectivement les décisions politiques. Seuls des groupes d'intérêt bien organisés et possédant des leviers politiques importants détiendraient en bout de ligne le pouvoir d'influencer les politiciens par leur contribution financière aux partis politique et par leur capacité de mobiliser l'électorat lors de scrutins.

Cox et Oaxaca (1982)¹⁰ ont formalisé le comportement des groupes d'intérêt et leurs gains (ou pertes) suite à une augmentation du salaire minimum, dans un contexte d'équilibre général. Ils supposent qu'il existe deux secteurs de production : un secteur qui emploie des travailleurs syndiqués et un secteur qui emploie des travailleurs non syndiqués. Les produits des deux secteurs sont des substituts bruts pour les ménages, ce qui fait que ces derniers se tournent vers les produits qui sont relativement moins coûteux. Le secteur employant des travailleurs syndiqués est relativement plus intensif en travailleurs qualifiés (par rapport au capital) que le secteur non syndiqué. Le capital est parfaitement mobile entre les secteurs. Par ailleurs, le taux de salaire des travailleurs syndiqués est supposé plus élevé (d'un taux fixe) que le taux de salaire des travailleurs non syndiqués. Le modèle suppose que toute augmentation du salaire nominal des travailleurs non syndiqués conduit à une substitution des travailleurs non qualifiés par des travailleurs qualifiés du fait que le secteur syndiqué connaît une expansion et que le secteur non syndiqué se contracte. Par ailleurs, l'augmentation du salaire minimum réduit le rendement réel du capital. Par conséquent, les travailleurs syndiqués et les patrons des entreprises employant des travailleurs syndiqués sont en faveur de l'augmentation du salaire minimum, alors que les travailleurs non syndiqués, qui pourtant sont ceux ayant un taux de rémunération faible, ainsi que les patrons qui les emploient, s'opposent à l'augmentation du salaire minimum.

⁹ Brown, Gilroy et Kohen (1982) recensent environ 26 ouvrages montrant cet effet négatif. Brown (1999) quant à lui en recense 28 et Card et Krueger (1995), 29.

¹⁰ Cox, James and Ronald Oaxaca, 1982, "The Political Economy of Minimum Wage Legislation," *Economic Inquiry*, Western Economic Association International, vol. 20(4), pages 533-55, October..

Plusieurs études menées aux États-Unis semblent confirmer les hypothèses et les conclusions de l'étude de Cox et Oaxaca (1982)¹¹. En général, ces études montrent que les États américains où le salaire moyen est relativement élevé sont souvent en faveur de l'augmentation du salaire minimum, alors que ceux où le salaire moyen est plus faible, et qui possèdent une part relativement importante d'industries employant des travailleurs au salaire minimum, votent généralement contre l'augmentation des planchers salariaux.

Cox et Oaxaca (1982, p. 553) expliquent très bien pourquoi l'augmentation du plancher salarial entraîne des gains et des pertes pour divers groupes. En effet, elle augmente le coût des emplois faiblement rémunérés et donc ceux des entreprises non syndicalisées, ce qui finalement augmente également le prix des produits qu'elles mettent sur le marché. Dans un contexte où les biens produits par les entreprises non syndicalisées sont des substituts parfaits des biens produits par les entreprises syndicalisées, on assiste à une substitution de premiers par les seconds auprès des consommateurs, et donc à une demande plus accrue pour le travail syndiqué. Par ailleurs, étant donné que le secteur syndiqué est plus intensif en travail qualifié (par rapport au capital), le taux de salaire du travailleur syndiqué augmente par rapport au taux de rendement du capital¹² et au prix du bien.

II- Le salaire minimum comme instrument de prélèvement

Le salaire minimum, du point de vue de celui qui doit en supporter la charge, agit comme les autres taxes appliquées sur la masse salariale. Il augmente le coût du travail et peut amener les employeurs à réduire leur demande de travail pour les travailleurs à bas salaire.

Partons de l'hypothèse d'un marché compétitif, où en l'absence de salaire minimum, l'équilibre se réalise au point (L*, W*) sur la figure ci-dessous. Supposons également qu'à ce point, dans la classe des emplois à faible salaire, il n'y a pas de chômage dans l'économie, hormis le chômage frictionnel (chômage volontaire pour des raisons de formation ou de changement d'emploi par exemple).

Après l'imposition d'un salaire minimum, en supposant qu'un taux de salaire unique existe sur le marché, le coût du travail augmente et à ce taux de salaire plus élevé, la demande de travail diminue. Le nouvel équilibre s'établit au point (Lm, Wm) sur le graphique. Il se crée alors un chômage U.

¹¹Besley, Timothy and Anne Case, 1995. "Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits," *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 110(3), pages 769-798.

Zavodny, Madeline, 1996, "Controlling for Endogeneity in Estimates of Minimum Wage Effects", Ph.D. dissertation, Massachusetts Institute of Technology.

Waltman, Jerold and Sarah Pittman, 2002, "The Determinants of State Minimum Wage Rates: A public Policy Approach", *Journal of Labor Research*, Volume 23, Issue 1, pp. 51-56

¹² Il faut en effet rappeler qu'à l'équilibre, les facteurs de productions sont rémunérés à leur productivité marginale.

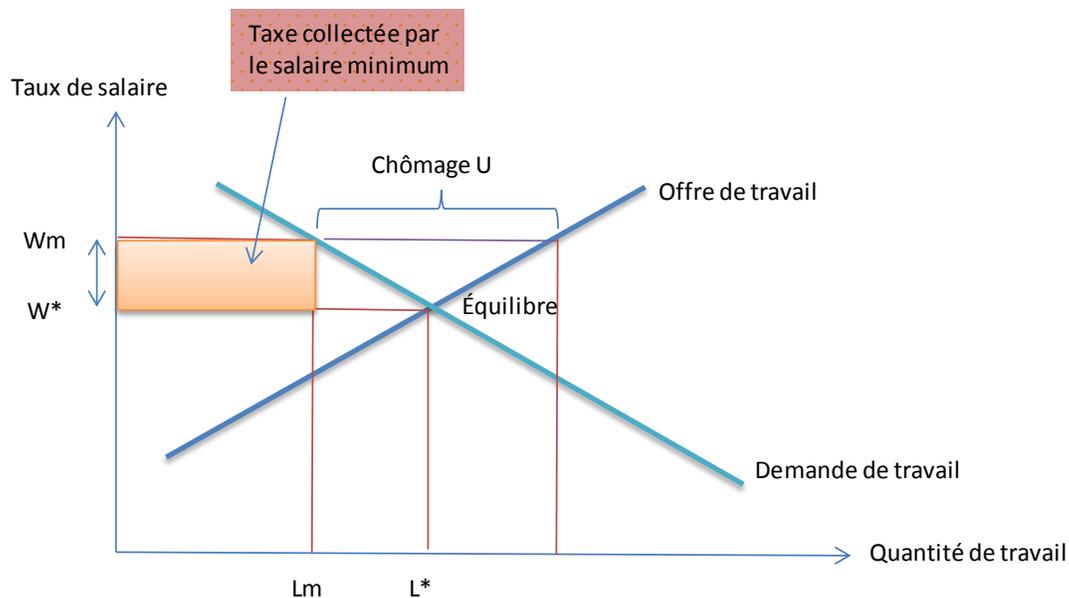


Figure 1: Illustration de l'impact de l'imposition d'un salaire minimum sur un marché concurrentiel

Le salaire minimum exerce un prélèvement sur les entreprises qui doivent payer un taux de salaire plus élevé. Il est sensé venir en aide aux individus qui reçoivent un salaire ne leur permettant pas de bénéficier de conditions de rémunération suffisantes pour vivre décemment. Nous appelons le prélèvement opéré par le salaire minimum, taxe du salaire minimum. Son montant total est le suivant :

$$\text{Recette de la taxe du salaire minimum} = L_m * (W_m - W^*)$$

Sur un marché de concurrence, W^* est égal à la productivité marginale du travail. Mais si le marché en question est un marché oligopolistique, W^* est inférieur au produit marginal du travail. Dans cette dernière configuration, les entreprises disposent d'un pouvoir de marché qui leur permet de payer des salaires ne correspondant pas à l'optimum social. L'imposition d'un salaire minimum peut réduire les marges bénéficiaires des entreprises sans nécessairement entraîner une augmentation du chômage.

Que ce soit en présence de marché concurrentiel ou non, le salaire minimum agit exactement comme toute autre taxe : Il exerce une pression à la hausse de l'offre de travail – c'est-à-dire que les employés, qui sont ici des producteurs de travail, sont disposés à offrir plus de temps de travail, étant donné le salaire relativement plus élevé. Par ailleurs, il exerce une pression à la baisse de la demande de travail – c'est-à-dire que les employeurs, qui sont ici des consommateurs de travail, sont disposés à acheter moins de travail.

Le salaire minimum partage également d'autres caractéristiques communes avec les instruments fiscaux traditionnels : la portée, le taux, la collecte, la progressivité (ou régressivité). S'agissant d'abord de la portée, chaque impôt ou taxe s'applique à un ensemble de personnes et à un ensemble d'activités économiques. Par exemple, un impôt

sur le revenu dans un pays, s'applique aux revenus gagnés par les particuliers à l'intérieur des frontières de ce pays ou État. Une taxe de vente s'applique aux biens et services vendus dans une certaine zone géographique. De même, le salaire minimum s'applique à la vente et à l'achat du travail dans une juridiction précise.

S'agissant ensuite du taux, il existe pour chaque taxe ou impôt, un taux qui indique combien d'impôt ou de taxe doit être payé par ceux qui sont assujettis à la taxe. Le taux peut être un pourcentage d'une valeur quelconque ou un montant unitaire fixe. Le salaire minimum est généralement un montant unitaire minimal que l'employeur doit verser, pour chaque heure à laquelle il a recours au travail.

Le mécanisme de collecte, indique la façon dont le gouvernement rentre en possession du produit de la taxe ou de l'impôt. Très souvent, les gouvernements s'appuient sur les entreprises qui agissent comme mandataires et perçoivent pour son compte le produit de l'impôt ou de la taxe. Pour le salaire minimum, le gouvernement s'appuie également sur les entreprises pour prélever la taxe et, ce qui est moins courant, la redistribuer directement aux bénéficiaires.

S'agissant enfin du caractère régressif ou progressif, il faut souligner que les taxes neutres sont assez rares. Les taxes sont souvent séparées en deux catégories: les taxes progressives et les taxes régressives. Elles sont progressives si leur poids sur les faibles revenus (en proportion du revenu total) est plus important que celui supporté par les riches (exemple : taxe de vente, droit de licence, taxe santé pour le Québec, etc.). Le salaire minimum agit comme une taxe négative sur le travail jusqu'à un certain seuil. Avant ce seuil, elle est en principe régressive. Au-delà du seuil, elle est nulle. La dégressivité ici est davantage un principe, puisque ce ne sont pas toujours les pauvres qui travaillent au salaire minimum.

III- Le salaire minimum au Canada

L'analyse du salaire minimum est l'un des sujets ayant le plus retenu l'attention des chercheurs en économie dans les dernières décennies¹³. Cet intérêt s'explique traditionnellement par l'impact qu'il a sur l'emploi et la pauvreté. Étant donné qu'un si grand nombre de chercheurs se sont intéressés au salaire minimum, on pourrait s'attendre à ce que le consensus soit fort à son sujet. Or, les économistes ne s'entendent pas vraiment sur son impact sur la pauvreté et l'emploi.

S'agissant de son impact sur la pauvreté, il ressort de la plupart des travaux que cet impact est ambigu. D'abord, lorsqu'on considère les ménages pauvres, on remarque que plusieurs reçoivent un salaire qui est souvent supérieur au salaire minimum, ou alors que certains membres du ménage ne reçoivent aucun salaire, ou même encore, travaillent uniquement à temps partiel. Ensuite, une proportion importante des personnes travaillant au salaire minimum ne sont pas pauvres : soit parce qu'il s'agit de jeunes vivant sous le toit de leurs parents, soit parce que l'emploi payé au salaire minimum est simplement un

¹³ Schmitt, J., 2013, "Why Does the Minimum Wage Have no Discernible Effect on Employment," Center for Economic and Policy Research, <http://www.cepr.net/documents/publications/min-wage-2013-02.pdf>, (page consultée le 20 janvier 2015).

travail d'appoint ou un emploi occupé à titre occasionnel, le temps d'opérer une transition vers un autre emploi mieux rémunéré¹⁴.

En 2014, le Comité consultatif sur l'établissement du salaire minimum en Ontario souligne que :

« Seulement environ 12,5 % des travailleurs rémunérés au salaire minimum faisaient partie de ménages pauvres en 2011, selon la mesure de faible revenu (MFR) de Statistique Canada. L'immense majorité (87,5 %) des travailleurs faisaient partie de ménages dont les revenus étaient supérieurs à la MFR. »¹⁵

Au Québec, Cousineau (2010) a mené une étude analysant l'effet du salaire minimum sur les taux de pauvreté. Il arrive à la conclusion :

« (...) que le salaire minimum ne contribue pas à réduire la pauvreté dans l'ensemble des familles et dans la population en général. Cela peut s'avérer compréhensible parce que la plupart des personnes et des familles qui souffrent de la pauvreté sont sans emploi, qu'une portion significative des personnes au salaire minimum ne fait pas partie des familles à faible revenu et qu'une hausse du salaire minimum peut conduire à une baisse des heures travaillées ou à des pertes d'emploi pour certaines catégories de main-d'œuvre. »¹⁶

S'agissant de l'impact du salaire minimum sur l'emploi, la théorie économique de base soutient que la fixation d'un salaire minimum, si ce dernier est au-dessus du salaire d'équilibre sur le marché, entraîne une baisse de la demande de travail pour les employés à bas salaires. En effet, le coût du travail étant devenu plus cher pour cette catégorie d'employés, les entreprises diminuent leur production ou alors cherchent des substituts moins coûteux pour remplacer le travail (Benjamin *et al.*, 2012)¹⁷. Quelques économistes soulignent cependant que l'effet sur l'emploi ne sera pas forcément négatif. Spécifiquement, en présence de monopsonie (une seule entreprise demande la main-d'œuvre face à une multitude de travailleurs), ils anticipent que le salaire minimum aura un impact positif sur l'emploi¹⁸.

Les économistes montrent également que, même si l'emploi lui-même ne baisse pas suite à une augmentation du salaire minimum, d'autres composantes de l'emploi sont souvent

¹⁴ Voir les études suivantes : Pour les Etats-Unis, Burkhauser et Finnegan, 1989; Card *et* Kruger, 1995; Neumark et Wascher, 2002; Neumark Schweitzer *et* Wascher, 2005; Burkhauser et Sabia, 2007. Pour le Canada, Shannon *et* Beach, 1995; Goldberg *et* Green, 1999; Campolieti, Gunderson *et* Lee, 2012.

¹⁵ Comité consultatif sur l'établissement du salaire minimum, 2014, *Rapport et recommandations au ministre du Travail*, http://www.labour.gov.on.ca/french/es/pdf/mwap_report.pdf, (page consultée le 28 janvier 2015)

¹⁶ Cousineau, J.-M., 2010, « L'effet du salaire minimum sur les taux de pauvreté au Québec: une étude économétrique », *Regards sur le travail*, vol. 7, n° 1. Automne.

¹⁷ Benjamin, D., M. Gunderson, T. Lemieux et C. W. Riddell (2012). *Labour Market Economics*, 7^e édition, McGraw Hill Ryerson.

¹⁸ Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis and C. Teulings (1996): "The economic impact of minimum wages in Europe", *Economic Policy*, 23, 317-372.

Green, D. A., 2014, « What Is a Minimum Wage For? Empirical Results and Theories of Justice ». *Canadian Public Policy*, vol. 40, N° 4, December.

modifiées. Les entreprises limitent généralement l'embauche de nouveaux travailleurs et le roulement de personnel devient moins important. La flexibilité du marché du travail est réduite, ce qui le rend un peu plus vulnérable à des chocs asymétriques. Les employeurs peuvent également décider, pour compenser la hausse de salaire, d'agir sur les coûts de main-d'œuvre non liés aux salaires, en réduisant les avantages sociaux, en coupant dans les programmes de formation ou en réduisant les heures travaillées (Schmitt, 2013).

Selon des auteurs (Dolado *et al.* (2000); Rizov et Croucher (2011)¹⁹; Reich (2012)²⁰), l'augmentation du salaire minimum peut entraîner également l'augmentation de la productivité, sous la pression des employeurs (qui apportent des changements dans le mode de gestion ou dans l'organisation de l'entreprise), ou alors sous l'initiative personnelle des employés qui, bénéficiant d'un salaire plus élevé, décident d'augmenter leur productivité. Cet effet est compatible avec la théorie du salaire d'efficience qui soutient qu'il peut être dans l'intérêt des employeurs de verser des salaires élevés à ses employés dans le but d'augmenter leur efficacité.

Dans les études portant sur le Canada, les chercheurs trouvent généralement que l'augmentation du salaire minimum a un impact négatif sur l'emploi, en particulier chez les jeunes travailleurs. L'effet semble avoir empiré avec le temps, du moins pour une catégorie de travailleurs. En effet, les études réalisées dans les années 1980 montraient qu'une augmentation de 10% du salaire minimum conduirait à une baisse de 1 à 3% de l'emploi²¹. Des études menées plus récemment tendent à montrer que l'emploi chez les jeunes et les adolescents diminue de 3 à 6 % lorsque le salaire minimum augmente de 10 %²².

Les jeunes et les adolescents souffriraient davantage de l'effet négatif du salaire minimum sur l'emploi essentiellement parce que, lorsque le coût du travail augmente du fait de l'augmentation du salaire minimum, les employeurs deviennent plus attentifs à des qualités supplémentaires comme le sérieux, l'expérience, ou même la stabilité. Ces qualités sont relativement plus présentes chez des travailleurs plus âgés. Fang et Gunderson (2009)²³ remarquent à cet effet que les hausses du salaire minimum au Canada avaient des effets favorables sur l'emploi chez les travailleurs plus âgés.

Les données de Statistique Canada montrent qu'entre 1997 et 2013, la proportion de travailleurs payés au salaire minimum est passée de 5,0% à 6,7%. Garlarneau *et* Fecteau (2014)²⁴ mettent en garde d'assimiler automatiquement cette augmentation à un

¹⁹ Rizov, M. *et* R. Croucher, 2011, « The impact of the UK national minimum wage on productivity by low-paying sectors and firm- size groups: report to the Low Pay Commission ». Project Report. The Low Pay Commission, London.

²⁰ Reich, M., 2012, « Increasing the Minimum Wage in San Jose: Benefits and Costs », *Policy Brief*, Center on Wage and Employment Dynamics, University of California, Berkeley, October.

²¹ Swidinsky, 1980; Schaafsma *et* Walsh, 1983

²² Baker, B. *et* Stanger, 1999; Yeun, 2003; Baker, 2005, Campolieti, Fang *et* Gunderson, 2005; Campolieti, Gunderson *et* Riddell, 2006; Sen, Rybczynski *et* Van De Waal, 2011

²³ Fang, Tony and Morley Gunderson, 2009, « Minimum Wage Impacts on Older Workers: Longitudinal Estimates from Canada », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, N° 2, pp. 371-387.

²⁴ Galarneau, D. *et* E. Fecteau, 2014, « Les hauts et les bas du salaire minimum », *Regards sur la société canadienne*, Statistique Canada, Juillet.

accroissement de la proportion des emplois peu rémunérés. Une partie de l'augmentation s'explique en effet par le fait que le salaire minimum a augmenté plus vite que certains salaires autrefois situés juste au-dessus du salaire minimum, au point de les rattraper. Si on décidait de représenter la distribution de salaire sur un graphique, on observerait donc un pic au niveau du salaire minimum, étant donnée la concentration de salariés dans cette zone.

Le profil des personnes rémunérées au salaire minimum au Canada n'a pas beaucoup changé dans le temps. Les données de Statistique Canada entre 1997 et 2013 indiquent que les groupes de personnes ayant le plus de chance d'être rémunérées au salaire minimum sont restés les mêmes : les jeunes, les femmes et les personnes ayant un faible niveau de scolarité. En 2013, 50 % des employés âgés de 15 à 19 ans étaient rémunérés au salaire minimum, alors que ce taux était de 13 % pour les jeunes âgés de 20 à 24 ans. Pour ce qui est femmes, ce taux était de 8 %, soit 2 points de pourcentage de plus que celui des hommes (6 %). Le taux pour les personnes faiblement scolarisées était 7 fois plus élevé que celui des personnes scolarisées (un taux de 20% chez les personnes ne détenant pas de diplôme d'études secondaires, contre seulement 3% chez celles possédant un grade universitaire).

Les employés occupant un emploi à temps partiel étaient également surreprésentés dans la proportion de personnes rémunérées au salaire minimum (22%). Par ailleurs, le salaire minimum est concentré dans certains emplois : 17% sont des emplois dans le secteur du commerce de détail 27% dans le secteur de l'hébergement et restauration.

IV- L'efficacité du salaire minimum comme outil de prélèvement

Les défenseurs et les adversaires du salaire minimum se battent habituellement sur le terrain de son efficacité redistributrice. Les premiers soutenant que c'est un instrument qui est relativement peu coûteux pour les gouvernements, qui n'alourdit pas le fardeau fiscal des individus et qui serait particulièrement plus efficace pour redistribuer les revenus lorsque le fardeau fiscal de l'ensemble de la population est déjà élevé²⁵. Les seconds soutiennent que l'une des plus grandes faiblesses du salaire minimum c'est son incapacité à réduire les inégalités et la pauvreté, étant donné que celui-ci ne tient pas compte de la structure des revenus familiaux²⁶.

Notre travail ne s'intéresse pas principalement à l'efficacité du salaire minimum sous l'angle de la redistribution, mais plutôt sous l'angle du prélèvement. Selon Jean-Baptiste Colbert, l'art de prélever consiste à développer des outils prélèvement particulièrement « furtifs » aux yeux des contribuables.

Dans le jargon militaire, la furtivité est la caractéristique d'un engin militaire conçu pour avoir une signature – c'est-à-dire l'ensemble des éléments qui permettent de détecter sa présence, son type ou son identité – réduite. C'est donc dire qu'un engin furtif est plutôt

²⁵ Dolado, J., Felgueroso, F. and J. Jimeno, 2000, *The role of the minimum wage in the welfare state: an appraisal* (IZA Discussion Paper No. 152). Bonn: IZA.

²⁶ Cahuc, P., Cette, G. et A. Zylberberg, 2008, *Salaires minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?* La Documentation française, Paris

relativement peu détectable, classifiable ou même identifiable. Un instrument de prélèvement qui modifie beaucoup le comportement des contribuables n'est certainement pas des plus furtifs.

a. Efficacité de la fiscalité : fondements théoriques

Gary Becker et Casey Mulligan ont écrit deux articles qui se ressemblent dans lesquels, ils étudient le lien entre d'une part l'efficacité des dépenses, des taxes/impôts et de la réglementation et, d'autre part, la taille du gouvernement²⁷. Ils soutiennent l'idée, à certains égards surprenante, que la croissance importante de la taille de l'État dans les pays développés tout au long du 20^e siècle découle essentiellement de l'adoption par ces États de politiques fiscales et de programmes de dépenses efficaces, au sens de Colbert.

Becker et Mulligan proposent un modèle simple de concurrence pour le pouvoir politique entre deux groupes d'intérêt : d'une part les Payeurs net de taxe et d'autre part les Bénéficiaires net. Les résultats de la compétition politiques résultent en ce que les Payeurs de taxe se voient imposés à hauteur de T pour financer des subventions égales à G pour les Bénéficiaires. Les Payeurs de taxe consacrent des ressources, A , en lobbying sur les législateurs et pour influencer les électeurs, en essayant de les convaincre de voter pour maintenir les impôts à un niveau relativement faible. De même, les Bénéficiaires consacrent des ressources, B , afin d'essayer d'influencer les législateurs et les électeurs pour augmenter les transferts qui leurs sont destinés.

Selon ce modèle, les dépenses publiques et les impôts dépendent directement des montants dépensés par les Payeurs de taxe et les Bénéficiaires pour gagner l'influence politique. Ainsi, l'augmentation de la pression politique de la part des Payeurs de taxe diminue les dépenses publiques et les impôts, alors qu'une pression accrue de la part du groupe des Bénéficiaires augmente les dépenses publiques et les impôts. Cependant, ces effets sont soumis à des rendements décroissants.

Ainsi donc, le groupe des contribuables net, ou payeurs net de taxes, cherche à minimiser le coût total C_A qui correspond au coût que supportent ses membres du fait des dépenses qu'ils consentent en lobbying, auquel s'ajoute le montant des impôts qu'ils payent, ainsi que la perte sèche découlant de la fiscalité.

$$C_A = A + T + \Delta(T)$$

De même, les Bénéficiaires net maximisent la différence entre la valeur des subventions reçues S_B et le montant qu'ils consacrent à l'activité politique sous forme de lobbying. Puisque les subventions modifient parfois le comportement des individus, qui veulent ainsi obtenir le maximum de subvention possible ou simplement y être admissible, ce changement dans le comportement a un coût $\Gamma(G)$ (encore appelé perte sèche). Il faut

²⁷ Becker G. S. and C. B. Mulligan, 2003, « Deadweight Costs and the Size of Government », *Journal of Law and Economics*, University of Chicago Press, Vol. 46 n° 2, pp. 293-340, October.

Becker, G.S. and C.B. Mulligan, 1998, *Accounting for the growth of government*. Place: University of Chicago, August.

donc également soustraire ce coût du montant de la subvention reçue. Ainsi, les bénéficiaires maximisent :

$$S_B = G - B - \Gamma(G)$$

Le travail de Becker et Mulligan est en grande partie construit autour de trois postulats²⁸ :

- i- Le passage à un système fiscal avec une perte sèche marginale de la taxation plus élevée augmente la pression par le groupe de Payeurs net de taxe et réduit le total des impôts et des dépenses publiques.
- ii- Le passage à un système de subventions ayant une perte sèche marginale des dépenses publiques plus élevée abaisse la pression exercée par les Bénéficiaires pour augmenter les subventions et réduit le total des impôts et des dépenses.
- iii- Une augmentation exogène des dépenses augmente la pression sur le gouvernement par les Bénéficiaires net de subventions et de ce fait augmente les dépenses totales du gouvernement, mais moins qu'un dollar pour un dollar. Une augmentation exogène des recettes du gouvernement diminue la pression par les Payeurs de taxe et augmente ainsi le revenu total, mais moins qu'un dollar pour un dollar.

Les auteurs soulignent que l'analyse moderne des finances publiques, notamment celle des effets de la fiscalité sur les revenus du gouvernement et sur le comportement individuel, et l'analyse des dépenses sur les coûts et les comportements, repose essentiellement sur l'analyse des pertes sèches. Ils mettent donc l'accent sur cet aspect dans l'étude du comportement politique, de sorte que, tout comme les changements de comportement privé affectent le montant des recettes fiscales, ces changements dans le comportement privé déterminent également le succès d'une politique fiscale.

Les deux premiers postulats impliquent que la taille de l'État augmente lorsque celui-ci met en place un système d'imposition efficace, puisque les Payeurs net de taxe se battent moins fortement contre des taux d'imposition plus élevés. Ainsi, les réactions politiques à une amélioration de l'efficacité grâce à une taxe forfaitaire auront pour effet d'étendre, et non de contracter, la collecte des impôts et les dépenses publiques. En effet, une taxe forfaitaire s'appuie sur une base fiscale relativement large, ce qui fait que l'impôt prélevé par contribuable est relativement faible, entraînant ainsi la baisse de la pression exercée par le payeur net de taxe (qui veille à ce que la pression exercée ne lui coûte pas trop cher au regard du gain qu'il obtient en termes de taux d'imposition bas).

Par contre, des dépenses publiques plus efficaces induisent de plus grandes activités politiques de la part des Bénéficiaires de subventions, ce qui conduit à une plus grande taxation et à plus de dépenses de la part du gouvernement. En effet, des dépenses efficaces au sens économique supposent des subventions forfaitaires, donc qui ne modifient pas le comportement des individus dans le but d'en profiter. Cependant, des subventions forfaitaires entraînent des montants de subventions par Bénéficiaire relativement faibles, ces derniers feront donc pression sur le gouvernement pour augmenter le montant par bénéficiaire, ce qui aura pour impact d'accroître la taille de

²⁸ Ils font d'autres postulats que nous ne soulignons pas ici.

l'État. Selon Becker et Mulligan, les Payeurs de taxe pourraient donc préférer les subventions inefficaces. Les Payeurs de taxe et les membres du groupe visé peuvent en effet préférer un programme ciblé malgré les inefficiences qu'il crée (certains individus changeant en effet leur comportement pour être éligible au programme) – les premiers parce que le programme ciblé a un petit budget, et les seconds parce que le programme ciblé a un budget plus important par bénéficiaire.

L'analyse de Becker et Mulligan est différente des autres analyses sur le lien entre la taille de l'État et la structure fiscale entre autres parce qu'elle identifie un sens de la causalité différent de celui habituellement identifié. Selon eux, c'est la structure fiscale qui détermine la taille de l'État et non le contraire.

b. Fondements théoriques de l'efficacité du salaire minimum comme outil de prélèvement

Becker et Mulligan soulignent que leur analyse s'applique également aux activités de réglementation ne faisant pas directement partie des budgets gouvernementaux. En effet, on peut imaginer une réglementation pénalisant les Payeurs de taxe et favorisant les Bénéficiaires. Les Payeurs de taxe consacrent des ressources A' pour réduire T, tandis que les Bénéficiaires consacrent des ressources B' pour augmenter T. Les efforts A' et B' déployés par les payeurs de taxe et les bénéficiaires déterminent le volume de réglementation. Les auteurs soulignent que les fonctions de perte sèche des coûts permettraient la possibilité que les règlements ne nuisent pas aux Payeurs de taxe par le même montant qu'ils aident les Bénéficiaires et que la différence entre le gain des Bénéficiaires et les pertes des Payeurs de taxe dépend de la quantité de la réglementation.

Becker et Mulligan font remarquer que, selon les postulats i) et ii) ci-dessus, une augmentation des pertes sèches découlant de la réglementation (c'est à dire un écart plus grand entre ce que les Bénéficiaires gagnent et ce que les Payeurs de taxe perdent du fait de la réglementation) diminuent la quantité des activités de réglementation, puisque les payeurs de taxe vont faire pression sur le gouvernement pour diminuer la réglementation.

Notre article s'intéresse à la réglementation sur le salaire minimum, notamment à ses implications fiscales en termes de prélèvement de revenu sur un groupe de contribuables (les employeurs soumis à cette réglementation) et en termes de redistribution à un groupe de bénéficiaires (les employés rémunérés au salaire minimum). En effet, le salaire minimum exerce un prélèvement qui agit comme une taxe dans la mesure où en absence d'une telle réglementation, le salaire dans certaines entreprises ou sur certains segments de marché, serait plus bas que celui imposé. Il opère donc un prélèvement dont le niveau et l'évolution (taux de croissance) peuvent dépendre du pouvoir politique ou du niveau de pression exercée par le groupe de contribuables (les employeurs) ou par les bénéficiaires (les employés rémunérés au salaire minimum). Nous questionnons l'efficacité relative de cet instrument de prélèvement, comparativement au système de prélèvement des revenus pour financer le bien-être social.

Comme le soulignent Becker et Mulligan, l'analyse économique moderne de l'efficacité des politiques publiques fiscales et de dépenses reposent essentiellement sur l'analyse de

la perte sèche. En effet, en présence de deux programmes ayant pour objectif le bien-être des agents économiques, la poursuite de l'efficacité conduit le décideur public à rechercher à égaliser les pertes sèches marginales des deux programmes. Tant qu'une inégalité subsiste, il y'a de la marge pour agir dans le sens portant l'économie vers une amélioration Pareto-optimale, en diminuant la perte sèche du programme présentant la perte sèche marginale la plus élevée, jusqu'au niveau où elle est égale à celle de l'autre programme.

c. Évolution de l'efficacité du prélèvement du revenu du travail pour financer les prestations sociales et de l'efficacité du prélèvement par le salaire minimum : une perspective historique

i. Le cas du financement des prestations sociales

Après la seconde Guerre mondiale, il s'est développé dans les pays industrialisés plusieurs politiques visant à assurer un bien-être minimal à l'ensemble de la population, financées par l'imposition des revenus. Selon la théorie développée par Becker et Mulligan, les gouvernements y sont parvenus uniquement en augmentant l'efficacité de la politique fiscale et des instruments de collecte. Les gouvernements avaient donc besoin d'instruments fiscaux permettant d'éviter l'évasion fiscale en rendant l'ensemble du revenu du contribuable visible pour l'agence chargée de collecter l'impôt. Il fallait également élargir la base fiscale de manière à ce que le coût supporté par contribuable ou payeur de taxe soit relativement bas, au point où les bénéfices qu'il retirait des dépenses éventuelles pour combattre ou éviter le prélèvement soient prohibitifs.

L'histoire de l'impôt sur le revenu aux États-Unis témoigne de cette quête incessante des gouvernements vers des instruments fiscaux permettant de collecter le montant le plus élevé d'impôt, tout en minimisant le coût de la collecte. Hepp (2013)²⁹ montre que le développement historique de l'impôt sur le revenu s'est appuyé sur l'émergence de nouveaux instruments, notamment la retenue de l'impôt à la source et les rapports émis par des tiers sur le revenu versés aux individus, en particulier par les entreprises (pour les revenus des travailleurs) et par les institutions financières (pour les revenus de placements). Elle explique comment la déclaration par des tiers est devenue fondamentale dans le système d'impôt sur le revenu aux États-Unis à quatre moments charnières de l'histoire du pays: durant la guerre civile, au moment de l'adoption du seizième amendement, lors de la Première Guerre mondiale, et durant la Seconde Guerre mondiale. En effet, le gouvernement américain a vite compris que la capacité de l'Internal Revenue Service (IRS) – l'agence chargée de la collecte de l'impôt – à administrer l'impôt sur le revenu sur une large assiette fiscale reposait sur sa capacité à recueillir des informations sur les contribuables non pas auprès de ces derniers directement, mais auprès de tiers.

Lors de la Guerre civile, le gouvernement américain a désespérément besoin de revenus. Il fallait trouver un moyen de lever rapidement les fonds nécessaires au financement de

²⁹ Hepp, J., 2013, « The Pursuit of "Voluntary" Tax Compliance in a Globalized World », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 20, no. 1, pp. 449-468

l'effort de guerre et au maintien de la solvabilité garantissant au pays l'accès au crédit. C'est alors que sera mis en place le premier impôt sur le revenu en 1861, en tant que mesure d'urgence temporaire pour parer à la situation. D'ailleurs, cet impôt ne s'applique qu'aux personnes dont les revenus sont les plus élevés. C'est ce qui lui vaudra le qualificatif de « taxe sur la classe sociale » (Hepp, 2013, p. 453).

Toutefois, l'application de la nouvelle mesure fiscale s'avère plus difficile que prévue. En effet, étant donné que le gouvernement américain s'appuyait essentiellement jusqu'à cet instant sur les taxes à la consommation, il existait une infrastructure suffisante à cet effet, notamment les registres tenus par les commerçants qui percevaient la taxe et la versaient au gouvernement. Pour le nouvel impôt sur le revenu, il fallait bâtir un nouveau système capable d'aller collecter directement l'impôt auprès des contribuables, un nouvel ensemble d'individus avec qui l'IRS n'avaient pas jusqu'ici fait affaire. Il fallait donc mettre en place une nouvelle organisation administrative robuste, pouvant assurer l'effort de collecte sur l'ensemble du territoire national (p. 454). Les coûts associés à la mise en place d'une telle infrastructure se sont finalement révélés prohibitifs, au point où le Congrès sera obligé l'année suivante (1862) d'adopter une nouvelle loi des finances qui s'attaquait au problème d'application et d'administration de la loi des finances de 1861 en transférant le fardeau de son application à des tiers, par le biais d'un mécanisme de retenue à la source (Hepp, 2013, p. 454).

Cependant, le mécanisme de retenue à la source ne parviendra pas à sauver le premier impôt sur le revenu aux États-Unis. En effet, même si les entreprises retenaient les impôts sur les salaires, les dividendes et les intérêts des contribuables qui leur étaient liés, et que le gouvernement en faisait autant pour ses employés, la mesure reste très impopulaire, entre autres, parce que les contribuables qui n'étaient liés ni à une entreprise retenant l'impôt à la source, ni au gouvernement, auto-déclaraient des montants de revenus dérisoirement faibles. Face à cette situation, le Congrès fera disparaître l'impôt sur le revenu à partir de 1871.

Après l'abolition du premier impôt sur le revenu, plusieurs voix ont continué à s'élever aux États-Unis pour dénoncer le caractère régressif de la fiscalité essentiellement fondée sur les taxes à la consommation. Ainsi, environ vingt ans après la fin de la guerre civile, le Congrès américain a adopté une loi instaurant un impôt sur le revenu – le premier en temps de paix – pour répondre favorablement aux appels à un système d'imposition plus progressif, en adoptant le premier impôt sur le revenu en temps de paix en 1894. Cependant, la loi sera contestée devant les tribunaux et, un an plus tard, la Cour suprême déclarait cet impôt inconstitutionnel, jugeant que certaines dispositions de loi adoptée par le Congrès étaient contraires à la constitution. En effet, « la Loi de l'impôt de 1894 a établi une taxe «directe» sans affecter le produit de l'impôt aux États en fonction de leur population. Plus précisément, la Cour a interprété les dispositions établissant un impôt sur les dividendes, les intérêts, et la rente comme des impôts directs sur la propriété » (Hepp, 2013, p. 456).

Brownlee (2004, pp. 16-17)³⁰ souligne que la Constitution américaine reflète le désir des pères fondateurs James Madison, Alexander Hamilton, et leurs autres partisans, de donner au nouveau gouvernement central beaucoup plus de capacités de lever l'impôt que celui dont l'ancien gouvernement national avait joui sous les Articles de la Confédération. Cependant, la section 9 de l'article I de la constitution, limite de façon sérieuse la capacité du gouvernement fédéral à imposer délibérément les avoirs des américains. La clause spécifie ce qui suit:

« No capitation, or other direct tax shall be laid, unless in proportion to the census. »

Ainsi, le gouvernement ne pouvait lever de nouveaux impôts que dans les limites définies par l'accroissement démographique. Tout nouvel impôt devait donc respecter cette limitation constitutionnelle. C'est en vertu de cet article que la Cour suprême a déclaré inconstitutionnelle la loi des finances instituant l'impôt sur les revenus de 1894, puisque cette dernière n'affectait pas cet impôt selon la population de chaque État.

La décision de la Cour suprême ne désarme pas les partisans de l'impôt sur le revenu. La lutte sera âpre et longue. Finalement, c'est un accord négocié entre les partisans modérés de l'impôt sur le revenu, qualifiés de « progressistes », et leurs opposants qui permettra de dénouer l'impasse. Ces derniers obtiendront une modification de l'impôt des sociétés contre un amendement constitutionnel permettant la mise en place d'un impôt sur le revenu. En 1913, le seizième amendement entre en vigueur. Ce dernier élimine l'exigence pour le Congrès américain de répartir les impôts directs entre les États selon leur population et autorise le gouvernement fédéral à prélever, sans avoir nécessairement à les répartir selon la population, des impôts sur les revenus de la propriété, comme les intérêts, les dividendes, et la rente. La nouvelle loi autorise également par la même occasion la retenue à la source à très grande échelle. Elle oblige en effet tous les employeurs, ainsi que les institutions financières (tout comme des organismes apparentés), dès lors qu'elles versaient un certain montant d'argent en salaires ou intérêts, à retenir l'impôt à la source.

Le seizième amendement ne fera pas cependant taire l'opposition à l'impôt sur le revenu. Pendant la première Guerre mondiale, pour pallier à la baisse de revenus découlant de la taxe à la consommation, le Congrès américain fera augmenter les taux de l'impôt sur le revenu et abaisser les niveaux d'exemption de manière à élargir l'assiette fiscale. Pour faire diminuer la critique populaire adressée à l'impôt sur le revenu, la retenue à la source sera abandonnée, le gouvernement continuera cependant à s'appuyer sur les déclarations transmises par les tiers au sujet de leurs employés et par les institutions financières. L'agence chargée de collecter le revenu doit donc elle-même collecter directement l'impôt auprès des contribuables, en s'appuyant sur les rapports fournis par les tiers. Son fardeau administratif s'en trouve énormément alourdi, exacerbé par le fait que ses

³⁰ Brownlee, E. W., 2004, *Federal Taxation in America: A Short History*, Second Edition, WoodrowWilson Center Press and Cambridge University Press, New York.

capacités administratives étaient déjà considérées comme limitées (Hepp, p. 458).

La deuxième Guerre mondiale va considérablement changer les choses aux États-Unis. Les besoins de lever l'impôt à une échelle plus importante va faire passer l'impôt sur le revenu d'un « impôt de classe » à un « impôt de masse ». Pour administrer l'impôt sur une base extrêmement étendue, le Congrès se verra de nouveau obligé à adopter la retenue à la source.

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, Becker *et* Mulligan (1998) voient dans la croissance du gouvernement au fil du temps, une conséquence de l'émergence de meilleurs moyens de collecte de l'impôt. Selon eux en effet, les gouvernements seraient devenus beaucoup plus habiles dans l'art d'arracher le maximum de plumes, avec le minimum de cris possibles. La politique fiscale américaine de la période de la seconde Guerre mondiale, et celle qui a suivi immédiatement, illustrent très bien la pensée de Becker et Mulligan.

Hepp explique à quel point la retenue à la source s'est finalement révélée être un mécanisme efficace de collecte de l'impôt à partir de cette période. Les changements structurels de l'économie américaine ont fortement contribué à cette mutation du statut de la retenue à la source, puisqu'ils ont canalisé « les contribuables dans des emplois où les personnes sont soumises à déclaration et à la retenue à la source, améliorant ainsi la capacité de l'information à la fois des tiers et de la retenue ». Elle souligne également le rôle clé joué par l'industrialisation qui a déplacé le cœur de l'économie américaine de l'agriculture vers la production manufacturière, ce qui a permis le déplacement de l'activité de production des ménages des opérations souvent basée sur le troc vers des opérations transigeant avec de la monnaie, permettant ainsi une meilleure administration fiscale et des innovations comptables importantes.

ii. Le cas du salaire minimum

Les premières lois sur le salaire minimum ont été mises en place en Nouvelle-Zélande en 1894 et dans l'État australien de Victoria en 1896 suite à d'importantes campagnes contre l'exploitation des travailleurs³¹. La troisième juridiction à adopter le salaire minimum est la Grande-Bretagne en 1909, imitée quelques années après par un certain nombre de pays sur le continent européen. En Amérique du Nord, l'État du Massachusetts fut la première juridiction à mettre en place un salaire minimum, en 1912, bien que cette mise en place ne fût accompagnée d'aucun dispositif coercitif obligeant son application et que seules les femmes et les enfants travaillant dans certaines industries y étaient assujettis.

Au Canada, la Colombie-Britannique et le Manitoba furent les premières provinces à promulguer des lois portant sur le salaire minimum, en 1918. Elles seront imitées dans les deux années qui suivent par le Québec, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et la Saskatchewan. Comme dans le cas des États-Unis, les premières lois sur le salaire minimum au Canada ne visaient que les femmes travaillant dans certains types d'emplois.

³¹ Voir Ministère du travail du Canada, <http://srv116.services.gc.ca/dimt-wid/sm-mw/intro.aspx?lang=fra> (page consultée le 20 janvier 2015).

Ledoux (2010)³² nous apprend que, même si l'on fait officiellement remonter l'histoire du salaire minimum au Québec à l'adoption de la Loi sur le salaire minimum des femmes en 1919, l'intervention gouvernementale par l'introduction des normes minimales de travail remonte bien plus loin dans le passé. En effet, en 1885, le gouvernement du Québec adopte l'Acte des manufactures. Cette loi, sans imposer explicitement de salaire minimum, établit cependant des balises pavant la voie à l'adoption future d'une loi sur le salaire minimum.

Ledoux (2010, p.4) fait remarquer qu'à la fin de la première Guerre mondiale, « la présence de femmes sous-payées créait (...) une baisse des salaires dans les métiers qu'elles occupaient et dans les entreprises et industries où elles étaient en grand nombre ». Le gouvernement arrive à la conclusion que la solution consiste à fixer un salaire minimum pour les femmes, alors qu'il aurait été plus équitable de légiférer sur un taux de salaire harmonisé équivalent pour les hommes et pour les femmes. En 1937, le nouveau gouvernement élu de l'Union Nationale décide d'élargir la couverture de la législation du salaire minimum aux hommes, en adoptant la Loi sur les salaires raisonnables.

Les taux généraux de salaire minimum s'appliquent à la plupart des travailleurs au Canada. Cependant, dans certaines juridictions, il existe des dispositions qui font que ces taux ne sont pas les mêmes pour certaines catégories de travailleurs : En Ontario, il existe des différences de taux selon l'âge du travailleur (le taux étant moins élevé pour les jeunes). À Terre-Neuve et au Yukon, il n'y a pas de taux général de salaire minimum pour les jeunes âgés de moins de 16 ans et 17 ans, respectivement.

Pour ce qui est de l'efficacité du salaire minimum, nous allons la regarder sous l'angle de la dépense et sous celui du prélèvement. Globalement, l'histoire montre une évolution différente de l'efficacité du salaire minimum par rapport à celle suivie par l'imposition du revenu et les prestations sociales.

S'agissant d'abord de l'analyse de l'efficacité du salaire minimum sous l'angle de la dépense, on remarque que le nombre de bénéficiaires n'est pas allé en diminuant, il a plutôt augmenté, puisqu'au départ, seuls les femmes et les enfants étaient assujettis au salaire minimum. Quasiment aucune politique de ciblage des bénéficiaires n'est appliquée. En effet, parmi les bénéficiaires, on retrouve des jeunes encore sous la charge des parents, des retraités n'ayant plus aucune charge hypothécaire et disposant parfois d'un actif enviable, des parents monoparentaux éprouvant d'énormes difficultés pour joindre les deux bouts. Les deux premières catégories d'individus n'ont par exemple pas toujours des besoins comparables à la dernière. Becker et Mulligan soutiennent que dans un cas comme celui-ci, où la mesure cible mal les bénéficiaires, ces derniers feront une pression plus forte sur les gouvernements pour que la réglementation sur les payeurs de taxe s'alourdisse, de manière à avoir un montant par bénéficiaire un peu plus élevé. De

³² Ledoux, D., 2010, «L'histoire du salaire minimum au Québec », *revue Regards sur le travail*, volume 7, n° 1. <http://www.travail.gouv.qc.ca/actualite/regardstravail/regardstravail-vol07-01/histoire-sm-1.html>, (page consultée le 15 décembre 2014).

façon similaire, la subvention par bénéficiaire dans le cas du salaire minimum est moins importante étant donné l'absence de ciblage. Plusieurs groupes de pression invoquent à cet effet le montant relativement faible du transfert opéré par le salaire minimum pour réclamer des augmentations plus importantes des taux de salaire. Ils réclament un alourdissement de la réglementation de manière à ce que les taux d'augmentation décidés par les gouvernements soient suffisants pour sortir les bénéficiaires de la pauvreté. La théorie de Becker et Mulligan propose plutôt une autre avenue, puisqu'elle soutient qu'un meilleur ciblage permettrait d'augmenter le montant par bénéficiaire et diminuerait la réticence des employeurs à augmenter un peu plus le salaire minimum.

S'agissant ensuite de l'analyse de l'efficacité du salaire minimum sous l'angle de la fiscalité (prélèvement), il apparaît que l'assiette fiscale, en terme de bassin d'entreprises rémunérant les travailleurs au salaire minimum, ne cesse de se rétrécir. Ce rétrécissement de l'assiette fiscale du salaire minimum ne poserait pas problème si elle s'accompagnait d'une baisse équivalente ou plus grande du nombre de travailleurs au salaire minimum. La pression est si forte sur le bassin d'entreprises rémunérant au salaire minimum que la perte sèche n'en est que plus grande.

Au Canada, en 2013, les secteurs du commerce de détail (17,4%) et de l'hébergement et restauration (26,9%) concentraient quasiment la moitié des emplois rémunérés au salaire minimum³³. Or, ces secteurs également sont très fortement concurrentiels, et tous les économistes – pour ou contre salaire minimum – s'accordent sur le fait que la politique de salaire minimum n'est pas adaptée à un marché concurrentiel.

S'agissant de la concurrence dans le secteur de la restauration, un rapport de Statistique Canada indique que :

« La vive concurrence de la part des magasins d'alimentation a forcé les fournisseurs de services d'alimentation à réduire le plus possible leurs coûts, afin de limiter la hausse des prix. La concurrence a également forcé ces deux secteurs à avoir recours de plus en plus à des travailleurs à temps partiel, ce qui a eu pour effet d'abaisser le niveau de rémunération moyen de leurs employés. »³⁴

Pour ce qui est du secteur du commerce de détail, un rapport du gouvernement du Québec indique ce qui suit :

« La très forte concurrence dans le secteur du commerce de détail a entraîné une réduction du nombre de joueurs et la formation d'un marché dominé par un petit groupe de géants. Le Québec n'échappe pas à la tendance. En effet, au cours des

³³ Galarneau, D. et E. Fecteau, 2014, « Les hauts et les bas du salaire minimum », Regard sur la société canadienne, Statistique Canada, N° 75-006-X au catalogue, Juillet.

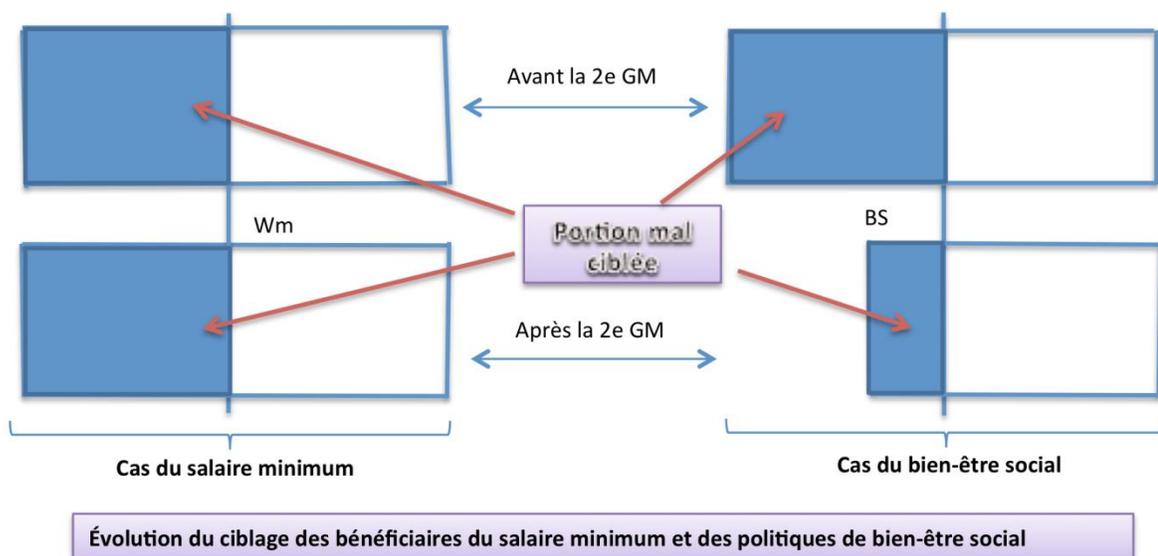
³⁴ Don, L. et L. Bennett, 2000, *La concurrence dans les services de restauration durant les années 90*, Statistique Canada, direction des industries de services, <http://www.statcan.gc.ca/pub/63f0002x/63f0002x2000032-fra.pdf>, (page consulté le 15 janvier 2015).

25 dernières années, on a vu disparaître de nombreuses chaînes importantes. »³⁵

La situation sur le marché du commerce de détail est exacerbée notamment par la croissance des achats par internet et les grands accords commerciaux internationaux auxquels adhèrent les pays. Si la baisse des prix augmente légitimement le bien-être du consommateur, elle met également une pression énorme sur les entreprises qui doivent exercer un contrôle plus serré des coûts, y compris ceux de la main-d'œuvre.

En récapitulant, il est utile de rappeler que dans le cas de la taxation du revenu, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les gouvernements ont réussi à élargir l'assiette fiscale et à mieux cibler les personnes admissibles aux prestations sociales, ce qui a contribué à la chute de la perte sèche par dollar collecté. Cependant, dans le cas du salaire minimum, le nombre d'entreprises concernées par la législation du salaire minimum a sensiblement baissé. Essentiellement, les entreprises intensives en emplois très peu spécialisés se délocalisent dans les pays pauvres ou émergents. Celles qui restent (commerce au détail, restauration et hébergement) font face à une forte concurrence qui réduit leur nombre. Ainsi, la base ou assiette fiscale du salaire minimum se rétrécit, alors que le nombre de bénéficiaires lui reste relativement stable ou même augmente, ce qui fait que la perte sèche par dollar prélevé et redistribué dans cette branche d'activité est plus élevée ou, dans le meilleur des cas, reste constante.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution divergente de l'imposition du revenu pour financer les prestations sociales et l'imposition du salaire minimum pour donner aux travailleurs à faible rémunération de bonnes conditions de vie.



³⁵ Labrecque, J., Duhaime, A. et J.-F. Grenier, 2007, *Tendances de l'industrie du commerce de détail*, Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, Bibliothèque nationale du Québec, Montréal.

Conclusion

Dans le cadre de cet article, nous avons analysé l'efficacité du salaire minimum en tant qu'outil de prélèvement en vue de la redistribution, en nous servant de la prémisse de Becker et Mulligan (1998, 2003) qui affirment que l'analyse moderne des politiques publiques repose essentiellement sur l'étude des pertes sèches attachées aux politiques, c'est-à-dire, l'étude des coûts qu'une mesure implique et qui n'ont pas de contrepartie en terme de bénéfice pour la collectivité. Il s'agit par exemple du changement de comportement détournant l'agent économique de la meilleure alternative pour la collectivité.

Considérant une politique de prélèvement efficace comme étant celle qui entraîne le moins de perte sèche possible pour la collectivité, nous avons montré comment l'efficacité du salaire minimum en tant qu'instrument de prélèvement, a diminué du fait du rétrécissement de sa base fiscale (nombre d'entreprises rémunérant au salaire minimum), alors que le nombre de bénéficiaires a augmenté, essentiellement du fait du non ciblage des bénéficiaires. L'article montre également comment, au cours de la même période, les politiques de bien-être, prenant appui sur l'imposition des revenus du travail, sont devenues de plus en plus efficaces, réduisant ainsi leur perte sèche.

Dès lors, l'objectif du gouvernement devrait être de diminuer la perte sèche marginale par dollar prélevé par le système du salaire minimum pour qu'elle soit au moins équivalente à celle découlant du prélèvement opéré pour le bien-être social. L'augmentation de l'efficacité du salaire minimum, en tant qu'outil de prélèvement, contrairement à ce à quoi on pourrait s'attendre, augmenterait le montant transféré des employeurs vers les employés par le biais du salaire minimum, puisque les employeurs seraient moins disposés à s'opposer à une augmentation du salaire minimum.