Charges sociales—tendances récentes

Zhengxi Lin

Les charges sociales au Canada ont traditionnellement été jusqu'ici parmi les plus faibles de toutes celles imposées dans le monde industrialisé. Cela est vrai, qu'on les exprime sous forme de proportion du produit intérieur brut (PIB) ou du total des recettes fiscales. Même si le taux d'augmentation des charges sociales au Canada a été l'un des plus élevés ces dernières années, ces charges y demeurent beaucoup plus faibles que dans bien des pays.

Il y a actuellement neuf charges sociales au Canada : deux charges nationales imposées par le gouvernement fédéral, une charge nationale imposée par tous les gouvernements provinciaux et territoriaux et six charges imposées par cinq gouvernements provinciaux et territorial. Les trois charges sociales nationales sont la cotisation d'assurance-emploi prélevée auprès des employés et des employeurs, la cotisation au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec prélevée auprès des employés, des employeurs et des travailleurs indépendants, ainsi que la cotisation au chapitre de l'indemnisation des accidents du travail prélevée auprès des employeurs uniquement. Les six charges sociales provinciales et territoriale sont la cotisation au Fonds des services de santé du Québec (prélevée surtout auprès des employeurs), la cotisation des employeurs au chapitre de la formation professionnelle également imposée par le Québec, l'impôt destiné aux services de santé et à l'enseignement postsecondaire du Manitoba (prélevé exclusivement auprès des employeurs), l'impôt-santé des employeurs de l'Ontario, l'impôt destiné aux services de santé et à l'enseignement postsecondaire de Terre-Neuve (prélevé auprès des employeurs), de même que l'impôt sur la masse salariale des Territoires du Nord-Ouest (prélevé auprès des employés).

Zhengxi Lin est au service de la Division de l'analyse des enquêtes sur le travail et les ménages. On peut communiquer avec lui au (613) 951-0830 ou à linzhen@statcan.ca.

Le présent article se veut un complément de l'examen de la structure et des paramètres législatifs des charges sociales au Canada (Lin, 2000). Il porte sur les tendances dans l'ensemble du pays et pour chacune des provinces de 1980 à 1997 (voir *Sources et limitations des données*). Il permet aussi une comparaison entre les charges sociales canadiennes et celles d'autres pays développés.

La moyenne des charges sociales est plus élevée au Québec

Les charges sociales perçues auprès des employés et des employeurs dans les 10 provinces totalisaient plus de 48 milliards de dollars en 1997, c'est-à-dire 4 200 $ en moyenne par travailleur à salaire ou à traitement (graphique A). Cela représente une augmentation d'environ 30 % par rapport à 1990 (année où la moyenne se situait à 3 200 $) et de plus de 150 % par rapport à 1980 (la moyenne s'établissait alors à 1 700 $)[4].

Ces charges varient considérablement entre les provinces sur le plan du niveau et de la croissance. Le Québec détenait le plus haut niveau, les charges sociales y totalisant en moyenne plus de 5 000 $ par employé—près de 20 % de plus que la moyenne nationale en 1997. En Ontario, les entreprises et leurs employés payaient la deuxième moyenne la plus élevée par employé, soit 4 400 $—environ 3 % de plus que la moyenne nationale. C'est à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan qu'on retrouvait les charges moyennes les moins élevées, qui équivalaient environ aux trois quarts de la moyenne nationale.

Entre 1980 et 1997, c'est à Terre-Neuve, en Ontario et au Manitoba qu'on a enregistré des hausses relativement élevées (allant de 182 % à 202 %) de la moyenne des charges sociales, étant donné que ces trois provinces ont commencé à prélever des cotisations pour les services de santé ou l'enseignement postsecondaire après 1980. Les augmentations les plus faibles ont été observées en Alberta (104 %) et en Colombie-Britannique (115 %). La tendance relative à

Sources et limitations des données

La base de données du revenu supplémentaire du travail (BDRST), compilée et tenue à jour par la Division des comptes des revenus et des dépenses, fournit des données sur les cotisations d'assurance-emploi (a.-e.) et sur les cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec (RPC ou RRQ) des employeurs. À partir de ces sources, on calcule les cotisations des employés à l'a.-e. et au RPC ou au RRQ suivant des ratios fixes[1]; la BDRST fournit également les cotisations relatives à l'indemnisation des accidents du travail. Les comptes provinciaux du Québec, du Manitoba, de l'Ontario et de Terre-Neuve fournissent, quant à eux, des données sur cinq des six charges sociales provinciales.

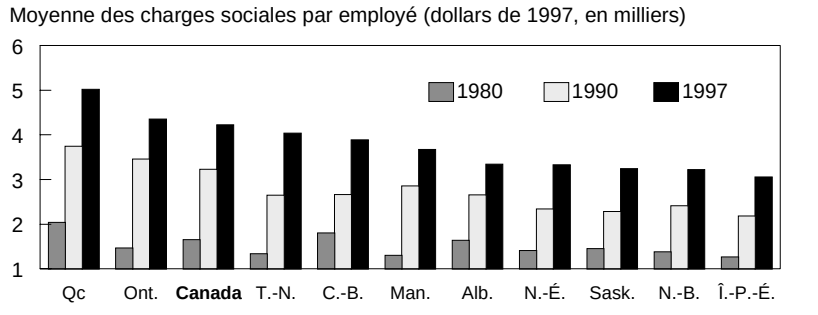
Les charges sociales ne sont que celles perçues auprès des employés et des employeurs dans les 10 provinces; celles imposées dans les 3 territoires ou à l'étranger sont exclues. Le principal avantage de l'ensemble de données de la BDRST est sa cohérence sur une longue période. Toutefois, la source comporte aussi un certain nombre de limitations. Premièrement, il est possible que les cotisations des employés à l'a.-e. et au RPC ou au RRQ dépassent les maxima annuels en cas d'exercice de plus d'un emploi; ces cotisations en trop sont remboursées à l'aide de l'impôt sur le revenu des particuliers. Puisque le total des cotisations calculé ici n'apporte pas de rajustement pour les cotisations en trop des employés, la source surestime le total des cotisations. Même si on n'en connaît pas l'ampleur, on croit que ces cotisations en trop ne sont pas significatives[2].

Deuxièmement, le régime d'a.-e. prévoit des réductions des cotisations pour les employeurs (comme des réductions pour l'embauchage de jeunes travailleurs et des réductions aux petites entreprises à différents moments), mais non pour leurs employés. Le calcul des cotisations des employés à partir des cotisations des employeurs sous-estime donc le total des cotisations des employés, mais probablement pas de manière importante.

Troisièmement, étant donné que les cotisations des employés au RPC ou au RRQ sont calculées à partir des cotisations des employeurs, ces données sous-estiment le total des cotisations parce qu'elles excluent celles des travailleurs indépendants[3]. (Ces derniers cotisent au RPC ou au RRQ au taux combiné employeur-employé, qui est fondé sur leurs gains nets.) Cela n'affecte en rien la présente analyse puisque l'accent est mis sur les charges sociales des *employés* (les travailleurs indépendants ne versent pas de cotisations à l'a.-e. ni à l'indemnisation des accidents du travail).

Les données secondaires qui suivent sont calculées à partir de données primaires et de chiffres pertinents extraits de la base de données CANSIM de Statistique Canada : moyenne des charges sociales par employé, charges sociales sous forme de proportion du produit intérieur brut, charges sociales sous forme de part du total des recettes des gouvernements fédéral et provinciaux, et taux effectif des charges sociales (charges sociales sous forme de proportion du total des salaires et des traitements).

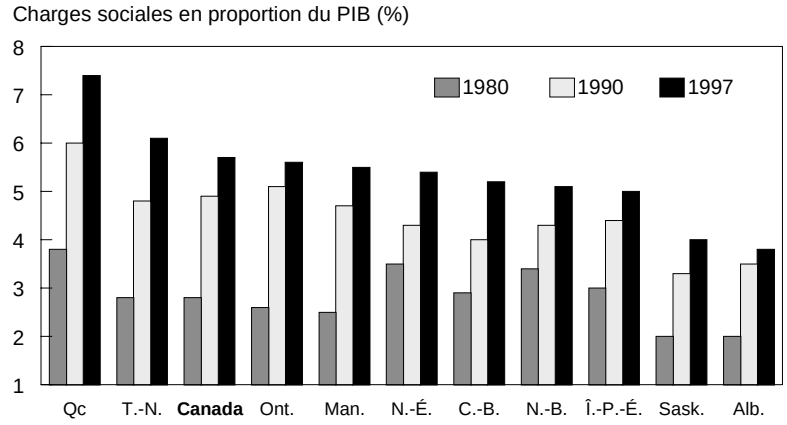
Graphique A : Québec demeure la province ayant les charges sociales les plus élevées.



Sources : Enquête sur la population active; Division des comptes des revenus et des dépenses; comptes provinciaux du Québec, du Manitoba, de l'Ontario et de Terre-Neuve

la croissance a considérablement varié d'une décennie à l'autre. Dans les années 80, les charges sociales en Ontario et au Manitoba ont crû de 136 % et de 119 % respectivement, tandis que celles en Colombie-Britannique et en Saskatchewan ont augmenté d'environ 50 % à 60 %. Dans les années 90, Terre-Neuve et la Colombie-Britannique ont connu une montée plus importante que l'Ontario et l'Alberta (53 % et 46 % par opposition à un peu moins de 26 %). Dans les autres provinces, la hausse des charges sociales a été inférieure à la moyenne durant les années 80, mais supérieure à la moyenne au cours des années 90.

Graphique B : Les provinces ayant leurs propres charges ont enregistré le plus grand ratio charges-PIB.



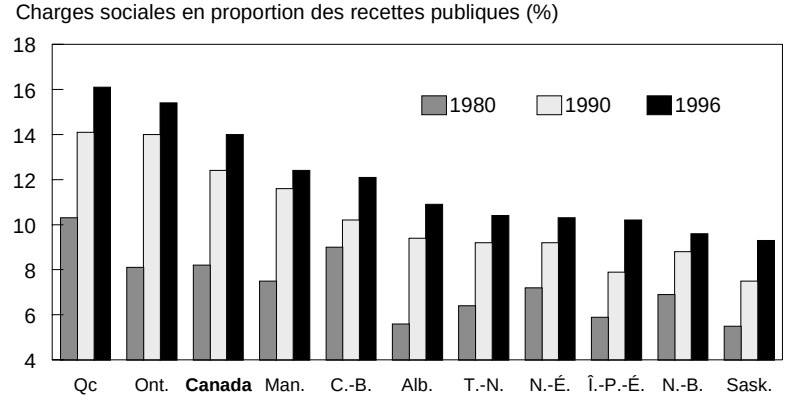
Sources : Division des comptes des revenus et des dépenses; comptes provinciaux du Québec, du Manitoba, de l'Ontario et de Terre-Neuve

La part des charges sociales en proportion du PIB s'est stabilisée après 1992

Le total des charges sociales payées par les employés et par les employeurs canadiens s'est stabilisé à 5,7 % du PIB (aux prix du marché) après 1992, par rapport à 4,9 % en 1990 et à 2,8 % en 1980 (graphique B). Toutefois, il existe des variations entre les provinces quant au niveau et à la croissance. Il n'est pas surprenant qu'on observe les proportions les plus élevées dans les quatre provinces où l'on prélevait des charges qui leur étaient propres. En 1997, les recettes perçues au moyen des charges sociales totalisaient 7,4 % du PIB au Québec, 6,1 % à Terre-Neuve, 5,6 % en Ontario et 5,5 % au Manitoba. Elles étaient moins élevées en Alberta (3,8 %) et en Saskatchewan (4,0 %).

De 1980 à 1997, c'est à Terre-Neuve, en Ontario et au Manitoba qu'on a observé l'augmentation la plus élevée des charges sociales (allant de 113 % à 122 %), alors qu'en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick on a enregistré une hausse moindre (environ 50 %). Cette tendance s'échelonnant sur deux décennies est considérablement différente de celle observée dans les années 90. Tandis que les charges ont continué à croître de manière substantielle à Terre-Neuve, celles de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ont connu les augmentations les plus marquées. L'Ontario et l'Alberta ont enregistré la plus faible progression.

Graphique C : Les charges sociales ont représenté une part grandissante des recettes de tous les gouvernements provinciaux.



Sources : Division des comptes des revenus et des dépenses; comptes provinciaux du Québec, du Manitoba, de l'Ontario et de Terre-Neuve

Les charges sociales prennent de l'ampleur

Pour l'ensemble du pays, les recettes réalisées au moyen des charges sociales représentaient 14 % de toutes les recettes des gouvernements fédéral et provinciaux en 1996, une augmentation de 13 % par rapport à 1990 (année où elles en constituaient 12,4 %) et de plus de 71 % par rapport à 1980 (où elles en représentaient 8,2 %) (graphique C). Les charges sociales représentent une source plus importante des recettes publiques dans certaines provinces que dans d'autres. En 1996, les recettes tirées

des charges sociales totalisaient respectivement 16,1 % et 15,4 % de toutes les recettes des gouvernements fédéral et provinciaux au Québec et en Ontario, comparativement à seulement 9,3 % en Saskatchewan et à 9,6 % au Nouveau-Brunswick. Dans les autres provinces, la part de toutes les recettes des gouvernements fédéral et provinciaux provenant des charges sociales variait de 10 % à 12 %.

Il existe aussi des différences importantes entre les provinces relativement à la croissance. Dans les années 80, l'Ontario, l'Alberta et le Manitoba ont enregistré une augmentation de leurs charges sociales en tant que source de recettes publiques (de 55 % à 73 %). Dans les années 90, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont connu un fort accroissement de leurs charges sociales (28 %, 24 % et 18 %, respectivement).

Le taux effectif des charges sociales est moindre que le taux prescrit par la loi

Les cotisations relatives à l'a.-e. et au RPC ou au RRQ reposent sur les gains des employés sans être proportionnelles à ces derniers. Avant 1997, il y avait, dans le cas de la cotisation d'a.-e., un minimum de la rémunération assurable (un plancher fiscal) et un plafond. Le plancher en question a été supprimé en 1997, mais le plafond est toujours en vigueur. Le RPC ou le RRQ comporte autant un plancher qu'un plafond. Pour les deux charges fédérales, les taux prescrits par la loi ne s'appliquent qu'au palier de revenu admissible; les gains inférieurs au plancher ou supérieurs au plafond sont exonérés. Aux yeux des employeurs, les montants des cotisations reliées à l'a.-e. et au RPC ou au RRQ peuvent être touchés non seulement par la rémunération de chacun de leurs employés, mais également par la combinaison globale de leurs gains. Par conséquent, l'obligation fiscale peut varier considérablement entre différentes entreprises ayant une masse salariale semblable.

La cotisation concernant l'indemnisation des accidents du travail (IAT) repose sur la masse salariale totale de l'employeur, mais le taux d'imposition qui s'applique (pour le même niveau de masse salariale) peut différer d'une administration à l'autre et d'une industrie à l'autre, en raison de la tarification par incidence. L'obligation fiscale dépend donc non seulement du niveau de la masse salariale, mais également du recours antérieur fait par une entreprise auprès du régime, de l'emplacement de cette entreprise et de la composition industrielle de ses activités.

La cotisation au Fonds des services de santé du Québec était un prélèvement uniforme imposé sur toute la masse salariale, et ce, sans aucune exception jusqu'en 1999, année où on a accordé une série de réductions des taux pour offrir un allègement fiscal aux petites et aux moyennes entreprises (dont la masse salariale totale était inférieure à 5 millions de dollars). La cotisation des employeurs au chapitre de la formation professionnelle est également un prélèvement uniforme imposé par cette province. Elle offre un allègement fiscal aux petites et aux moyennes entreprises : les employeurs dont la masse salariale totale est inférieure au seuil fixé en sont exemptés.

Depuis 1984, l'impôt destiné aux services de santé et à l'enseignement postsecondaire du Manitoba comporte des «taux de rajustement», ce qui allège le fardeau fiscal des petites et des moyennes entreprises. Les masses salariales inférieures à l'exemption ne sont pas imposées. Celles inférieures au «maximum du rajustement» sont évaluées uniquement pour le «palier de rajustement» (la portion d'une masse salariale dépassant l'exemption) au «taux de rajustement». On évalue au taux entier une masse salariale totale seulement lorsqu'elle dépasse le «maximum du rajustement».

L'impôt-santé de l'Ontario couvrait toute la masse salariale à l'aide d'une série de taux d'imposition progressifs : on évaluait les employeurs dont les masses salariales se situaient à des niveaux différents à des taux de cotisation différents. Depuis 1999, l'impôt-santé est devenu un régime parfaitement uniforme qui s'accompagne d'une exemption.

Le régime terre-neuvien d'impôt destiné aux services de santé et à l'enseignement postsecondaire prévoit non seulement une exemption, mais également une évaluation à un taux réduit des employeurs du secteur des ressources renouvelables (pêche, agriculture et foresterie).

En raison de toutes ces différences et du nombre de charges qui diffère entre les provinces (le Québec en a cinq; le Manitoba, l'Ontario et Terre-Neuve en ont quatre chacun; dans le reste du pays, on en compte trois dans chaque province), il est impossible de comparer les taux d'imposition prescrits par la loi au fil du temps ou d'une province à l'autre. Pour surmonter la difficulté associée à ces différences, on poursuit donc l'analyse en calculant et en comparant les taux effectifs des charges sociales—les recettes totales tirées des charges sociales perçues dans chaque juridiction et exprimées sous forme de proportion du total des

salaires et des traitements. Ainsi, la même base sert au calcul du taux d'imposition entre toutes les composantes, dans toutes les provinces et pour toutes les années.

Pour l'ensemble du pays, le taux effectif des charges sociales totalisait 12,23 $ les 100 $ en salaires et en traitements en 1997. Cela représentait une augmentation de 25 % par rapport aux 9,82 $ en 1990 et de près de 120 % par rapport aux 5,61 $ en 1980. Cette tendance à la hausse reflète l'instauration de quatre des cinq charges provinciales au chapitre de la santé, de l'enseignement et de la formation (S/E/F) dans les années 80 et 90, de même que la croissance des charges existantes. Il existe des variations importantes autant sur le plan du niveau que sur celui de l'augmentation des taux effectifs des charges sociales entre les composantes et entre les provinces.

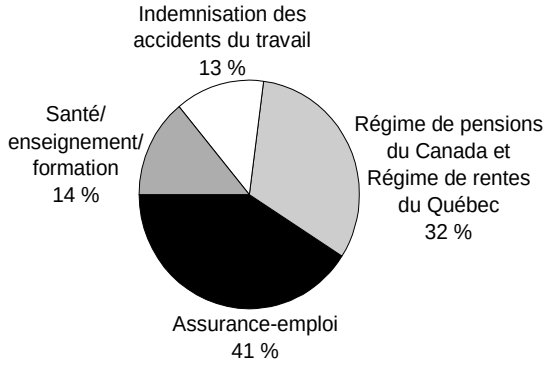
L'a.-e. et le RPC ou le RRQ représentent les composantes dominantes

La cotisation relative à l'a.-e. était la composante la plus importante pour presque toute la période à l'étude. Les cotisations d'a.-e. perçues auprès des employés et des employeurs totalisaient 19,7 milliards en 1997, ce qui représentait 41 % du total des recettes tirées des charges sociales au Canada cette année-là (graphique D). De 1980 à 1997, le taux effectif de cotisation au régime d'a.-e. a grimpé de plus de 160 %, passant de 1,90 $ les 100 $ en salaires et en traitements à 4,98 $ (graphique E). On a enregistré une hausse rapide du taux durant deux périodes : après la récession de 1981-1982 et durant la récession de 1990-1992[5]. Il a également augmenté légèrement durant la période de reprise et d'expansion des années 80. La diminution la plus forte s'est produite en 1989, année où le taux effectif de cotisation est tombé de 0,65 $ les 100 $ en salaires et en traitements. (Le taux de cotisation des employés prescrit par la loi a chuté de 2,35 $ les 100 $ de rémunération assurable en 1989 à 1,95 $ en 1990.) Le taux a baissé légèrement en 1995 et en 1996, mais a augmenté de nouveau en 1997 malgré la chute du taux de cotisation prescrit par la loi, ce qui est probablement le résultat de l'abolition de l'exigence minimale d'admissibilité à la couverture de la rémunération assurable (plancher fiscal) cette année-là.

La cotisation au RPC ou au RRQ, qui a été pendant toute la période la deuxième composante la plus importante (sauf en 1980), représentait 32 % des recettes totales tirées des charges sociales en 1997. Le taux effectif de cotisation au RPC ou au RRQ a grimpé de 2,18 $ les 100 $ en salaires et en traitements en 1980 à 2,39 $ en 1985 et à 2,86 $ en 1990, puis à 3,61 $ en 1995 et à 3,92 $ en 1997.

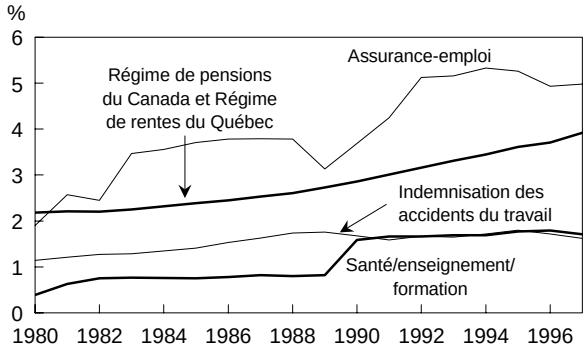
La cotisation relative à l'IAT a été la troisième plus importante composante jusqu'en 1990, année pendant laquelle les charges provinciales au chapitre de la S/E/F ont pratiquement grimpé au même taux. Sur le plan de la croissance, le taux effectif de cotisation ayant trait

Graphique D : Les deux charges fédérales constituaient plus de 70 % des charges sociales en 1997.



Sources : Division des comptes des revenus et des dépenses; comptes provinciaux du Québec, du Manitoba, de l'Ontario et de Terre-Neuve

Graphique E : Au cours des deux dernières décennies, l'a.-e. a généralement représenté le taux d'imposition effectif le plus élevé.



Sources : Division des comptes des revenus et des dépenses; comptes provinciaux du Québec, du Manitoba, de l'Ontario et de Terre-Neuve

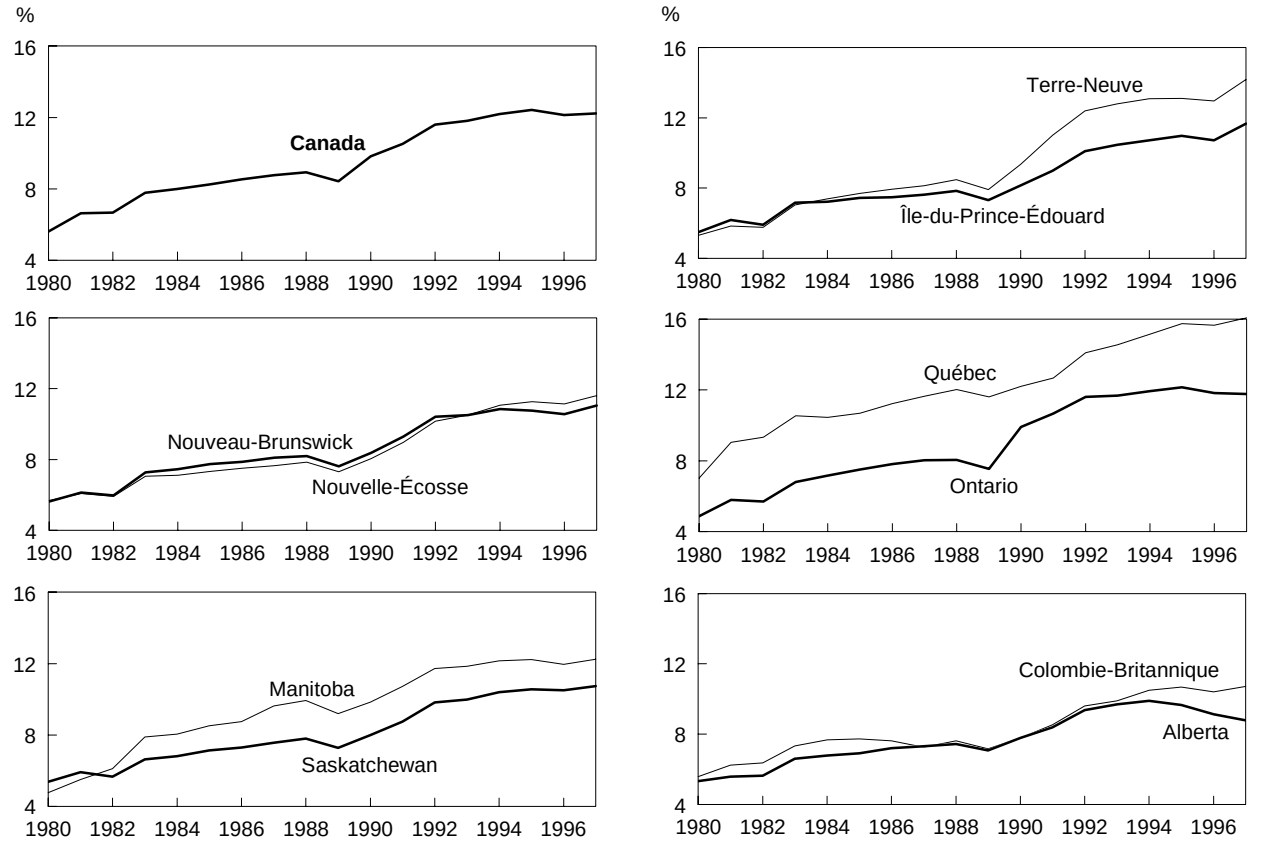
à l'IAT a augmenté lentement (la plupart du temps décelable seulement au deuxième point décimal) jusqu'en 1989 et a ensuite fluctué entre 1,6 % et 1,7 %.

Le taux d'imposition effectif concernant la S/E/F à l'échelle provinciale totalisait 1,71 $ les 100 $ en salaires et en traitements en 1997. La hausse la plus importante est survenue en 1990 lorsque l'Ontario et Terre-Neuve ont mis en vigueur leur charge sociale : le taux a presque doublé, passant ainsi de 0,82 % à 1,59 % entre 1989 et 1990. Il s'est produit une autre forte augmentation en 1981 lorsque le Québec a doublé son taux de cotisation (la seule charge provinciale à l'époque) : le taux global d'imposition effectif au chapitre de la S/E/F à l'échelle provinciale a bondi de 0,39 % en 1980 à 0,63 % en 1981. Il est ensuite monté jusqu'à 0,75 % en 1982 lorsque le Manitoba a imposé cette cotisation. Le taux s'est stabilisé pendant le reste de la période (environ 0,8 % dans les années 80 et 1,7 % dans les années 90).

Les taux des provinces varient considérablement

De toutes les provinces canadiennes, c'est le Québec qui a eu le taux effectif des charges sociales le plus élevé pendant toutes les années 80 et les années 90 (graphique F). Pour chaque 100 $ en salaires et en traitements, les employés et les employeurs du Québec versaient 16,08 $ en charges sociales en 1997 aux gouvernements fédéral et provincial combinés afin de contribuer à financer le régime d'a.-e., le RRQ, le programme d'indemnisation des accidents du travail, les soins de santé et la formation. Terre-Neuve

Graphique F : Il n'y a qu'en Alberta où le taux des charges sociales a fléchi entre 1995 et 1997.



Sources : Division des comptes des revenus et des dépenses; comptes provinciaux du Québec, du Manitoba, de l'Ontario et de Terre-Neuve

était la province où l'on observait le deuxième taux le plus élevé, ce dernier s'établissant à 14,17 $ les 100 $ en salaires et en traitements. Cette province était suivie par le Manitoba (12,25 $) et l'Ontario (11,78 $). Il n'y a là rien de surprenant, étant donné qu'il s'agit des quatre provinces ayant des charges provinciales. Le Québec en a deux, tandis que les trois autres provinces en ont chacune une. C'est l'Alberta qui avait le taux d'imposition effectif le plus faible, celui-ci représentant 8,78 $ les 100 $ en salaires et en traitements, l'équivalent d'un peu plus que les 70 % du taux national ou un peu plus de la moitié du taux au Québec. Les taux pour les employés et pour les employeurs en Colombie-Britannique et en Saskatchewan étaient aussi inférieurs (environ 10,70 $ pour chaque 100 $ en salaires et en traitements).

En matière de croissance, Terre-Neuve et le Manitoba se classaient aux premiers rangs au Canada, leurs taux ayant grimpé d'environ 160 % entre 1980 et 1997; ces deux provinces étaient suivies par le Québec (140 %) et l'Ontario (130 %). L'Alberta a enregistré l'augmentation la plus faible (64 %). Pour les cinq autres provinces, la hausse de leur taux effectif des charges sociales a varié de 92 % en Colombie-Britannique à 113 % à l'Île-du-Prince-Édouard.

Les taux et le rôle des charges ont changé

Pour l'ensemble du pays, le taux effectif total des charges sociales a plus que doublé entre 1980 et 1997 (de 5,61 $ les 100 $ en salaires et en traitements à 12,23 $). Presque la moitié de cette augmentation était attribuable à la hausse des cotisations d'a.-e.; un quart provenait de l'augmentation des cotisations au RPC ou au RRQ; un cinquième était en raison des hausses des charges sociales provinciales existantes ou de l'imposition de nouvelles charges sociales provinciales pour les services de santé, l'enseignement postsecondaire ou la formation; le reste était attribuable à l'augmentation des cotisations au chapitre de l'IAT (tableau 1).

Les cotisations d'a.-e. ont entraîné une augmentation des taux dans une proportion de 42 % au cours des années 80 et de 54 % dans les années 90. Le rôle de

Tableau 1 : Variation des taux effectifs des charges sociales et apport des composantes, 1980 à 1997

	Canada	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
1980 à 1997											
Variation des taux en points de pourcentage	***6,6***	*8,8*	*6,2*	*5,9*	*5,4*	*9,1*	*6,9*	*7,5*	*5,4*	*3,4*	*5,1*
Apport en %											
A.-e.	**46,5**	42,1	56,8	57,2	62,1	38,7	42,8	45,0	58,7	70,6	60,5
RPC ou RRQ	**26,3**	24,3	33,7	31,4	33,9	22,8	24,3	25,2	31,5	34,2	35,1
IAT	**7,3**	16,7	9,5	11,4	3,9	7,2	9,0	8,5	9,8	-4,8	4,4
S/E/F	**20,0**	16,9	…	…	…	31,3	23,9	21,2	…	…	…
1980 à 1990											
Variation des taux en points de pourcentage	***4,2***	*4,0*	*2,7*	*2,4*	*2,7*	*5,2*	*5,0*	*5,1*	*2,6*	*2,4*	*2,2*
Apport en %											
A.-e.	**42,4**	44,0	68,1	72,8	63,9	36,8	34,5	38,4	72,0	70,0	80,8
RPC ou RRQ	**16,2**	14,5	23,3	22,8	20,3	14,9	13,7	14,8	25,6	21,5	31,3
IAT	**13,0**	28,6	8,6	4,4	15,7	11,4	17,8	14,0	2,4	8,5	-12,1
S/E/F	**28,5**	12,9	…	…	…	37,0	34,0	32,9	…	…	…
1990 à 1997											
Variation des taux en points de pourcentage	***2,4***	*4,8*	*3,5*	*3,6*	*2,7*	*3,9*	*1,9*	*2,4*	*2,7*	*1,0*	*2,9*
Apport en %											
A.-e.	**53,6**	40,5	48,2	46,8	60,3	41,2	65,3	59,0	46,0	72,0	45,2
RPC ou RRQ	**43,9**	32,5	41,7	37,1	47,9	33,3	52,7	47,3	37,1	65,2	37,9
IAT	**-2,7**	6,8	10,2	16,1	-8,2	1,7	-14,8	-2,9	17,0	-37,2	16,9
S/E/F	**5,2**	20,2	…	…	…	23,8	-3,2	-3,4	…	…	…

Sources : Division des comptes des revenus et des dépenses; comptes provinciaux du Québec, du Manitoba, de l'Ontario et de Terre-Neuve

l'augmentation des cotisations au RPC ou au RRQ a été relativement limité dans les années 80 (16 %), mais considérable dans les années 90 (44 %). À l'opposé, les effets des charges provinciales ont été importants dans les années 80 (29 %), mais sans conséquence (5 %) dans les années 90. Les cotisations reliées à l'IAT ont diminué légèrement dans les années 90, mais représentaient 13 % de l'augmentation globale des taux dans les années 80.

Le rôle de chaque composante dans la montée des taux effectifs totaux des charges sociales varie sensiblement d'une province à l'autre. Dans les quatre provinces où il y avait des charges relatives à la S/E/F, la part de l'augmentation totale des taux attribuable à la hausse des cotisations d'a.-e. a varié de 35 % à 44 % dans les années 80 et de 41 % à 65 % dans les années 90. Au Québec, les hausses des cotisations au Fonds des services de santé et la création de la cotisation au chapitre de la formation ont constitué la source la plus importante de cette croissance totale des taux dans les années 80 (37 %) et la troisième source la plus importante dans les années 90 (24 %). En Ontario et au Manitoba, la contribution des charges sociales provinciales a été similaire à celle des cotisations d'a.-e. dans les années 80 (près de 34 %). Dans les années 90, les taux effectifs des charges provinciales dans les deux provinces ont baissé légèrement. À Terre-Neuve, le prélèvement de l'impôt en ce qui concerne la santé et l'enseignement postsecondaire représentait 13 % de l'augmentation totale des taux entre 1980 et 1990 et 20 % de celle enregistrée dans les années 90. La hausse des cotisations au RPC ou au RRQ a entraîné une montée des taux dans une proportion d'environ 15 % durant les années 80 dans les quatre provinces, mais d'environ 33 % à Terre-Neuve et au Québec, de 47 % au Manitoba et de 53 % en Ontario dans les années 90. Le rôle des cotisations ayant trait à l'IAT a généralement été mineur dans les années 80 et souvent négligeable dans les années 90.

Dans les six provinces où il n'y avait pas de charge provinciale (autre que l'IAT), la contribution de l'augmentation des cotisations d'a.-e. a varié de 64 % à 81 % dans les années 80 et de 45 % à 72 % dans les années 90. La part de la hausse des cotisations au RPC a été de 20 % à 31 % dans les années 80, mais a grimpé de 37 % à 48 % dans les années 90. Elle a notamment atteint 65 % en Alberta. Les répercussions des cotisations quant à l'IAT ont été encore une fois relativement négligeables dans les années 80 et souvent inexistantes dans les années 90. En effet, le taux effectif de cotisation au chapitre de l'IAT a diminué de un septième en Ontario (de 1,83 % en 1990 à 1,55 % en 1997) et de plus d'un quart en Alberta (de 1,32 % à 0,95 %).

Perspective internationale

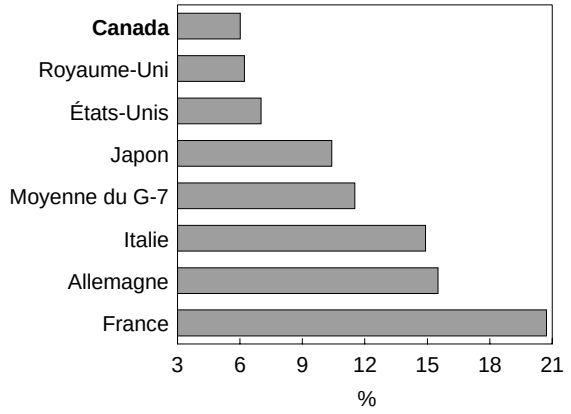
Les gouvernements perçoivent des recettes fiscales sous plusieurs formes[6] et certains comptent davantage sur une forme que sur une autre. On peut évaluer le fardeau des charges sociales d'un pays en exprimant les recettes tirées de ces charges sous forme de proportion du PIB; on peut examiner à quel degré ce pays compte sur les charges sociales (par rapport à d'autres formes d'imposition) en étudiant la part du total des recettes fiscales que représentent les charges sociales. Suivant les deux mesures, comment les charges sociales canadiennes se comparent-elles à celles d'autres pays? Même si l'on trouve dans Kesselman (1997) des comparaisons approfondies, cet article constitue une mise à jour de l'utilisation des charges sociales dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) jusqu'en 1996, l'année la plus récente pour laquelle des données comparables sont disponibles.

Les recettes tirées des charges sociales[7] au Canada totalisaient 6,0 % du PIB en 1996 (graphique G). Cette proportion était légèrement inférieure à celle du Royaume-Uni, alors qu'elle était de 14 % inférieure à celle des États-Unis et de 42 % inférieure à celle du Japon. Elle équivalait à environ 40 % de celles enregistrées en Italie et en Allemagne et à 29 % de celle enregistrée en France (OCDE, 1998).

Lorsqu'on élargit la comparaison aux 29 États membres de l'OCDE, on constate que le fardeau des charges sociales au Canada se démarque comme étant l'un des moins élevés. Il correspondait à environ 60 % de la moyenne de l'OCDE (10,1 % du PIB) en 1996 et se classait alors au neuvième rang le plus faible, n'étant supérieur qu'à ceux de la Nouvelle-Zélande, du Danemark, de l'Australie, de la Corée, du Mexique, de l'Islande, de la Turquie et de l'Irlande (tableau 2).

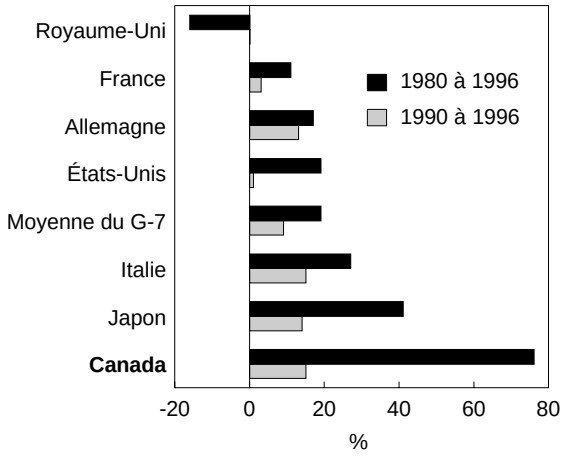
Cependant, les tendances sur le plan de la croissance du fardeau des charges présentent un portrait différent. Exprimées sous forme de proportion du PIB, les charges sociales au Canada ont augmenté de 77 % entre 1980 et 1996 (graphique H; tableau 2). Cela correspondait à quatre fois la hausse moyenne de 19 % enregistrée dans les pays membres du G-7 et à près de quatre fois l'augmentation moyenne de 20 % observée

Graphique G : Parmi les pays du G-7, le Canada a enregistré les charges sociales les plus basses en pourcentage du PIB en 1996



Source : Organisation de coopération et de développement économiques

Graphique H : ...même s'il a connu la plus forte croissance du ratio depuis 1980.



Source : Organisation de coopération et de développement économiques

dans 25 États membres de l'OCDE pour lesquels de telles charges sont applicables et des données sont disponibles depuis 1980[8]. En fait, le taux d'augmentation enregistré au Canada était le troisième plus élevé de tous ceux enregistrés dans ces 25 pays, n'étant surpassé que par les taux de la Corée et du Danemark. L'augmentation depuis 1990 montre une situation similaire. La montée observée au Canada quant au ratio charges sociales-PIB a été la plus marquée parmi celles des pays du G-7 et la cinquième plus élevée enregistrée dans 26 pays membres de l'OCDE, n'étant devancée que par les hausses constatées en Finlande, en Suisse, en Islande et en Corée.

La contribution des charges sociales à la totalité des impôts au Canada est l'une des plus faibles de toutes celles observées dans les principaux pays industrialisés du monde. Les recettes tirées des charges sociales représentaient globalement au Canada 16,3 % du total des impôts en 1996 (tableau 3). Cette part était la plus faible de toutes les parts enregistrées dans les pays du G-7 et ne totalisait que légèrement plus de la moitié de la moyenne (30,7 % du total des impôts). Les États-Unis, par exemple, percevaient presque le quart du total de leurs recettes fiscales au moyen des charges sociales. C'est la France qui comptait au plus haut degré sur les charges sociales (45,4 % du total de ses recettes fiscales). La part du Canada était la neuvième part la plus faible de l'OCDE et équivalait à moins des deux tiers de la moyenne (25,8 % du total des impôts).

Exprimées sous forme de proportion du total des impôts, les charges sociales au Canada ont crû de 55 % entre 1980 et 1996. Cette hausse était de loin la plus élevée de toutes celles enregistrées dans les pays du G-7, équivalant à plus de sept fois l'augmentation moyenne de 7,4 % enregistrée dans ces derniers. Durant cette période, l'importance des charges sociales en tant que recettes fiscales a diminué au Royaume-Uni (17 %) et en Italie (11 %). Le taux d'augmentation observé au Canada était le troisième plus élevé de ceux des 25 pays membres de l'OCDE, n'étant inférieur qu'aux taux du Danemark et de la Corée. Après 1990, le degré auquel le Canada comptait sur les charges sociales a augmenté de 14 %, ce qui constituait la deuxième plus forte hausse parmi celles des pays du G-7 et l'équivalent de 54 % du taux enregistré au Japon (se situant à 26 %). Le taux d'augmentation observé au Canada se classait au sixième rang le plus élevé des taux des 26 pays comparables de l'OCDE, n'étant surpassé que par ceux de la Suisse, de la Finlande, du Japon, de l'Islande et de la Corée. (L'article «Fiscalité internationale» du présent numéro permet de démontrer le rang qu'occupe le Canada relativement à d'autres composantes de l'impôt.)

Tableau 2 : Charges sociales* en proportion du PIB dans les pays de l'OCDE

	Rang en 1996**	Proportion du PIB					Variation en pourcentage		
		1980	1985	1990	1995	1996	1980 à 1996	1980 à 1990	1990 à 1996
				%				%	
Nouvelle-Zélande	1	...	0,2	0,7	0,4	0,3	...	...	*-57,1*
Danemark	2	0,8	2,3	1,8	1,8	1,8	*125,0*	*125,0*	-
Australie	3	1,4	1,4	1,9	2,1	2,1	*50,0*	*35,7*	*10,5*
Corée	4	0,3	0,4	1,1	1,9	2,2	*633,3*	*266,7*	*100,0*
Mexique	5	2,5	2,0	2,5	2,9	2,5	-	-	-
Islande	6	1,7	1,7	2,1	2,5	2,8	*64,7*	*23,5*	*33,3*
Turquie	7	2,5	2,2	3,9	2,7	4,0	*60,0*	*56,0*	*2,6*
Irlande	8	4,8	6,3	5,7	5,3	4,9	*2,1*	*18,8*	*-14,0*
Canada	**9**	**3,4**	**4,5**	**5,2**	**5,9**	**6,0**	***76,5***	***52,9***	***15,4***
Royaume-Uni	10	7,4	6,7	6,2	6,3	6,2	*-16,2*	*-16,2*	-
États-Unis	11	5,9	6,6	6,9	7,0	7,0	*18,6*	*16,9*	*1,4*
Portugal	12	8,1	7,9	8,4	9,4	9,0	*11,1*	*3,7*	*7,1*
Norvège	13	9,0	9,0	11,0	9,7	9,6	*6,7*	*22,2*	*-12,7*
Moyenne de l'OCDE†		8,4	8,7	8,9	10,1	10,1	*19,9*	*6,2*	*12,9*
Japon	14	7,4	8,4	9,1	10,4	10,4	*40,5*	*23,0*	*14,3*
Moyenne du G-7		9,7	10,4	10,6	11,2	11,5	*19,2*	*9,6*	*8,8*
Luxembourg	15	12,5	12,6	11,8	11,8	11,9	*-4,8*	*-5,6*	*0,8*
Espagne	16	11,6	11,8	12,1	12,3	12,1	*4,3*	*4,3*	-
Finlande	17	7,3	7,3	9,9	12,7	12,4	*69,9*	*35,6*	*25,3*
Grèce	18	10,2	13,0	11,5	12,9	12,7	*24,5*	*12,7*	*10,4*
Suisse	19	9,0	9,9	10,0	12,4	13,0	*44,4*	*11,1*	*30,0*
Pologne	20	...	...	...	13,3	13,4	...	...	...
Hongrie	21	...	...	...	15,6	13,6	...	...	...
Belgique	22	13,3	15,1	14,8	15,2	14,9	*12,0*	*11,3*	*0,7*
Italie	23	11,7	12,2	13,0	13,2	14,9	*27,4*	*11,1*	*14,6*
Allemagne	24	13,2	13,9	13,7	15,5	15,5	*17,4*	*3,8*	*13,1*
Suède	25	15,4	14,4	16,5	15,5	16,8	*9,1*	*7,1*	*1,8*
République tchèque	26	...	...	...	16,9	17,0	...	...	...
Pays-Bas	27	17,2	19,5	16,7	18,3	17,1	*-0,6*	*-2,9*	*2,4*
Autriche	28	15,3	15,9	16,0	18,1	18,1	*18,3*	*4,6*	*13,1*
France	29	18,7	20,2	20,1	20,4	20,7	*10,7*	*7,5*	*3,0*

Source : Organisation de coopération et de développement économiques

* *Somme des cotisations de sécurité sociale et des impôts sur les salaires et la main-d'œuvre.*

** *En ordre croissant (de 1 à 29).*

† *À l'exclusion des pays pour lesquels les charges ne s'appliquent pas ou les données ne sont pas disponibles.*

Tableau 3 : Charges sociales* en proportion du total des impôts dans les pays de l'OCDE

	Rang en 1996**	Proportion du total des impôts					Variation en pourcentage		
		1980	1985	1990	1995	1996	1980 à 1996	1980 à 1990	1990 à 1996
				%				%	
Nouvelle-Zélande	1	...	0,7	1,8	0,9	1,0	...	...	*-44,4*
Danemark	2	1,8	4,6	3,7	3,6	3,5	*94,4*	*105,6*	*-5,4*
Australie	3	5,0	4,7	6,1	6,8	6,7	*34,0*	*22,0*	*9,8*
Islande	4	6,0	6,0	6,8	8,1	8,7	*45,0*	*13,3*	*27,9*
Corée	5	1,6	2,0	5,7	8,4	9,5	*493,8*	*256,3*	*66,7*
Irlande	6	14,5	17,1	16,1	15,6	14,6	*0,7*	*11,0*	*-9,3*
Mexique	7	15,1	12,1	14,8	17,2	15,6	*3,3*	*-2,0*	*5,4*
Turquie	8	14,0	14,3	19,7	12,1	15,8	*12,9*	*40,7*	*-19,8*
Canada	**9**	**10,5**	**13,5**	**14,3**	**16,3**	**16,3**	***55,2***	***36,2***	***14,0***
Royaume-Uni	10	20,9	17,8	17,1	17,6	17,3	*-17,2*	*-18,2*	*1,2*
Norvège	11	21,1	20,8	26,3	23,5	23,3	*10,4*	*24,6*	*-11,4*
États-Unis	12	21,9	25,2	25,8	25,1	24,7	*12,8*	*17,8*	*-4,3*
Portugal	13	32,1	28,4	27,2	27,0	25,7	*-19,9*	*-15,3*	*-5,5*
Finlande	14	19,6	17,9	21,7	27,5	25,8	*31,6*	*10,7*	*18,9*
Moyenne de l'OCDE†		24,5	23,6	23,8	25,9	25,8	*5,4*	*-3,0*	*8,7*
Luxembourg	15	29,7	26,8	27,3	26,8	26,6	*-10,4*	*-8,1*	*-2,6*
Moyenne du G-7		28,6	29,1	29,0	30,3	30,7	*7,4*	*1,2*	*6,1*
Grèce	16	34,7	37,1	30,9	31,8	31,4	*-9,5*	*-11,0*	*1,6*
Pologne	17	...	...	...	31,2	31,8	...	...	...
Belgique	18	30,4	32,1	33,6	33,1	32,3	*6,3*	*10,5*	*-3,9*
Suède	19	31,4	28,7	29,7	31,3	32,3	*2,9*	*-5,4*	*8,8*
Hongrie	20	...	...	...	36,2	33,9	...	...	...
Italie	21	38,6	35,3	33,2	32,0	34,4	*-10,9*	*-14,0*	*3,6*
Espagne	22	48,6	41,3	35,4	36,2	35,9	*-26,1*	*-27,2*	*1,4*
Japon	23	29,1	30,3	29,0	36,3	36,5	*25,4*	*-0,3*	*25,9*
Suisse	24	30,9	32,0	32,3	37,0	37,4	*21,0*	*4,5*	*15,8*
Pays-Bas	25	38,1	44,3	37,4	41,8	39,6	*3,9*	*-1,8*	*5,9*
Allemagne	26	34,5	36,5	37,5	39,4	40,6	*17,7*	*8,7*	*8,3*
Autriche	27	37,9	37,5	38,9	42,9	41,1	*8,4*	*2,6*	*5,7*
République tchèque	28	...	...	...	40,8	41,9	...	...	...
France	29	44,9	45,4	46,0	45,7	45,4	*1,1*	*2,4*	*-1,3*

Source : Organisation de coopération et de développement économiques

* *Somme des cotisations de sécurité sociale et des impôts sur les salaires et la main-d'œuvre.*

** *En ordre croissant (de 1 à 29).*

† *À l'exclusion des pays pour lesquels les charges ne s'appliquent pas ou les données ne sont pas disponibles.*

Résumé

Actuellement, un total de neuf charges sociales sont imposées au Canada : deux par le gouvernement fédéral, une par tous les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que six prélevées par cinq gouvernements provinciaux et territorial.

Malgré une croissance rapide, les charges sociales au Canada demeurent parmi les plus faibles au sein des principaux pays développés dans le monde. Selon les données compilées par l'OCDE, les recettes totales provenant des charges sociales au Canada représentaient environ 6 % du PIB. Ce taux, le plus bas parmi ceux des pays du G-7 et le neuvième plus faible parmi ceux de tous les 29 États membres de l'OCDE, correspondait à 14 % de moins que celui des États-Unis.

Perspective

Remerciements

L'auteur désire remercier les personnes suivantes de leurs précieux commentaires : Nick Constantinidis (ministère des Finances de l'Ontario), Charles Duclos (ministère des Finances du Québec), Katherine Fraser (Statistique Canada), Wayne Gray (ministère des Finances de Terre-Neuve) et Ralph Moshenko (ministère des Finances du Manitoba). Il est également reconnaissant envers John Baldwin, François Gendron, Jonathan Kesselman, Alan Macnaughton, Ian Macredie, Jack Mintz, Lars Osberg, Garnett Picot et Sylvie Ratté de leurs commentaires et suggestions relativement aux versions précédentes du présent document.

■ *Notes*

1 Les cotisations d'a.-e. des employeurs sont égales à 1,4 fois les cotisations des employés depuis 1972. Les employeurs et les employés cotisent dans la même proportion au RPC ou au RRQ; les travailleurs indépendants versent à la fois les portions relatives à l'employé et à l'employeur.

2 Des rajustements pour ces cotisations en trop peuvent être effectués à l'aide des fichiers T1 de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Cependant, les séries chronologiques seraient beaucoup plus courtes et entraîneraient une sous-estimation. La façon la plus appropriée de régler cette question consisterait à utiliser les fichiers T4 fondés sur l'emploi de l'ADRC, grâce auxquels on calcule les cotisations des employeurs à partir des cotisations des employés avant d'effectuer des rajustements pour les cotisations en trop. On pourrait rajuster les cotisations des employés à l'aide des maxima annuels. Encore une fois, les séries chronologiques seraient plus courtes.

3 Les renseignements relatifs aux cotisations des travailleurs indépendants au RPC ou au RRQ sont disponibles par l'entremise des fichiers T1.

4 Tous les chiffres sont en dollars de 1997. Ils sont indexés suivant l'indice implicite des prix du PIB.

5 Les dispositions en matière de financement de l'a.-e. ont également changé en 1990 : le gouvernement fédéral a complètement cessé de cotiser et la responsabilité du coût entier de financement du régime a été partagée entre les employeurs et les employés (Lin, 2000 et 1998).

6 Suivant le système de classification de l'OCDE, la fiscalité globale est divisée en six principales composantes : les impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital; les cotisations de sécurité sociale; les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre; les impôts sur le patrimoine; les impôts sur les biens et services; et les autres impôts.

7 Étant donné que certains pays n'ont seulement que les cotisations de sécurité sociale, tandis que d'autres ont en plus les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre, les deux classes sont combinées en une seule catégorie, «charges sociales», pour accroître la comparabilité entre les pays. La plupart des charges dites sociales font partie de la composante de l'OCDE ayant trait aux cotisations de sécurité sociale.

8 Dans le cas de la République tchèque, de la Hongrie, de la Pologne et de la Nouvelle-Zélande, les charges n'étaient pas applicables ou les données n'étaient pas disponibles pendant toute la période.

■ *Documents consultés*

KESSELMAN, J.R. *General Payroll Taxes: Economics, Politics, and Design*, Canadian Tax Paper nº 101, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1997.

LIN, Z. «Payroll taxes in Canada revisited: structure, statutory parameters, and recent trends», *Revue fiscale canadienne*, à paraître. Une version quelque peu différente, intitulée *Réexamen des charges sociales au Canada : structure, paramètres d'orientation et tendances récentes*, paraîtra bientôt sous forme d'un rapport analytique publié par Statistique Canada, nº 11F0019MPF au catalogue, nº 149.

---. «Les charges sociales—structure et paramètres législatifs», *L'emploi et le revenu en perspective*, nº 75-001-XPF au catalogue de Statistique Canada, été 2000, vol. 12, nº 2, p. 20 à 29.

---. «Employment Insurance in Canada: Recent Trends and Policy Changes», *Revue fiscale canadienne*, avril 1998, vol. 46, nº 1, p. 58 à 76. Également sous forme d'un rapport analytique publié par Statistique Canada sous le titre «L'assurance-emploi au Canada : tendances récentes et réorientations», nº 11F0019MPF au catalogue, Ottawa, 1998, nº 125.

LIN, Z., G. PICOT et C. BEACH. «What Has Happened to Payroll Taxes in Canada over the Last Three Decades?», *Revue fiscale canadienne*, octobre 1996, vol. 44, nº 4, p. 1052 à 1077. Également sous forme d'un rapport analytique publié par Statistique Canada sous le titre «L'évolution des cotisations sociales au Canada, 1961-1993», nº 11F0019MPF au catalogue, Ottawa, 1996, nº 90.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Statistiques des recettes publiques, 1965/1997*, Paris, OCDE, 1998.

PICOT, G., Z. LIN et C. BEACH. «Tendances récentes des cotisations sociales patronales», *L'Observateur économique canadien* (nº 11-010-XPB au catalogue de Statistique Canada), septembre 1995, vol. 8, nº 9, p. 3.1 à 3.24.

Vous déménagez?

Veuillez nous faire parvenir votre nom, ancienne adresse, nouvelle adresse, numéro de téléphone et numéro de référence du client à : **Statistique Canada, Division des opérations et de l'intégration, Gestion de la circulation, 120, avenue Parkdale, Ottawa (Ontario), K1A 0T6**; ou composez le (613) 951-7277 ou sans frais le 1 800 700-1033, ou soumettez votre changement d'adresse par télécopieur au (613) 951-1584.

Veuillez nous aviser quatre semaines à l'avance pour éviter toute interruption de la livraison.