

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
À LA COMMISSION
SUR LA FISCALITÉ
ET LE FINANCEMENT
DES SERVICES PUBLICS

AOÛT 1996

*Conseil du statut
de la femme*

Québec 

La présente publication a été réalisée par le Conseil du statut de la femme.

La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication sont autorisées, à la condition d'en mentionner la source.

Le Conseil du statut de la femme est un organisme de consultation et d'étude créé en 1973. Il donne son avis sur les sujets soumis à son analyse relativement à l'égalité et au respect des droits et du statut de la femme. L'assemblée des membres du Conseil est composée de la présidente et de dix femmes provenant des associations féminines, des milieux universitaires, des groupes socioéconomiques et des syndicats.

Recherche et rédaction
Francine Lepage

Édition
Diane Bilodeau

Secrétariat
Sylvie Taupier

Conseil du statut de la femme
Service de la production et de la diffusion
8, rue Cook, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 5J7

Téléphone : (418) 643-4326
Téléphone : 1 800 463-2851
Télécopieur : (418) 643-8926

Dépôt légal – 1996
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-550-30556-6

© Gouvernement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER – LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS : LES ENJEUX PARTICULIERS POUR LES FEMMES	7
1.1 La situation économique et sociale des femmes	7
1.1.1 La position relative des femmes dans l'échelle des revenus	8
1.1.2 L'implication plus importante des femmes dans la sphère privée	9
1.2 Les principes d'équité et d'efficacité	10
1.2.1 Les trois dimensions de l'équité	10
1.2.2 Là où l'équité rejoint l'efficacité	11
CHAPITRE II – LA FISCALITÉ DES PARTICULIERS : ANALYSE ET RECOMMANDATIONS	15
2.1 L'analyse de certaines tendances en matière de fiscalité des particuliers et d'aide aux familles	16
2.1.1 La situation canadienne	16
2.1.2 La situation québécoise	18
2.1.3 Une première réflexion sur la proposition d'allocation intégrée pour enfant .	22
2.2 Les recommandations	24
2.2.1 Le processus d'élaboration des politiques	24
2.2.2 L'orientation globale du système fiscal	24
2.2.3 L'unité d'imposition et de transferts	24
2.2.4 Le soutien à l'égard des enfants	25
2.2.5 Les familles monoparentales	27
2.2.6 Les personnes à faible revenu	27
CONCLUSION	29
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME .	31
BIBLIOGRAPHIE	33

INTRODUCTION

La situation des finances publiques est préoccupante. Le Québec connaît un niveau d'endettement relativement élevé qui, s'il n'est pas abaissé, risque de mener à la remise en question de certains acquis sociaux et d'affecter sa capacité future de se développer. La question de l'assainissement des finances publiques est cependant complexe, car les solutions mises en oeuvre à court terme ne doivent pas entraver l'avenir. Au moment où l'on s'apprête à définir un nouveau pacte social au Québec, le Conseil du statut de la femme (CSF) se fait donc un devoir de participer à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics.

Si les femmes sont concernées au même titre que les autres citoyens par cet exercice de réflexion, des enjeux particuliers se posent pour elles qu'il importe de mettre en lumière. Dans le premier chapitre de notre mémoire, nous traitons de ces enjeux particuliers afin que les orientations qui seront suggérées par la Commission et les choix que les élus poseront par la suite tiennent compte de la situation économique et sociale des femmes et de leurs aspirations et leur permettent de participer de plein droit à la société. Le second chapitre contient une analyse et des propositions sur la fiscalité des particuliers dans la perspective d'en améliorer l'équité et l'efficacité du point de vue des femmes, mais aussi de l'ensemble de la société.

Le Conseil se réjouit de la mise sur pied de cette Commission et de la tenue de consultations itinérantes parce qu'il faut, selon nous, favoriser la participation du plus grand nombre aux grands débats sociaux et susciter l'expression des différents points de vue. Cependant, le lancement de l'opération en pleine période estivale, l'importance des sujets traités tel qu'en fait foi la volumineuse documentation distribuée et la courte période accordée pour la rédaction des mémoires risquent malheureusement de limiter la portée de cet exercice démocratique.

Ainsi, le Conseil aurait aimé analyser plus largement les enjeux généraux d'une révision du système fiscal et approfondir la question du financement des dépenses publiques, ce que nous n'avons pu faire, faute de temps. Toutefois, nous nous permettrons de faire les quelques remarques suivantes sur la démarche vers la réalisation de l'équilibre budgétaire.

Au Québec, comme dans tous les États, les déterminants sociaux sont étroitement reliés aux déterminants économiques. Comme le CSF l'a déjà souligné dans un mémoire antérieur : «Plus que jamais dans nos sociétés, on ne peut entrevoir de développement économique sans développement humain et social¹.» Pour le Conseil, il ne fait aucun doute que les dépenses publiques en santé, en éducation, dans les services sociaux et dans la sécurité économique des personnes soutiennent la rentabilité des entreprises.

¹ Conseil du statut de la femme. *Mémoire présenté à la Commission du budget et de l'administration lors de la consultation générale sur le financement des services publics au Québec*, avis du Conseil du statut de la femme, Québec, le Conseil, février 1993, p. 3.

Dans ce contexte, si l'objectif de réduire l'endettement relatif est légitime, il est pourtant nécessaire de se montrer judicieux dans le choix de la cible à atteindre et des moyens. Il ne faut pas perdre de vue que c'est le rapport entre l'endettement et le produit intérieur brut (PIB) qu'il est nécessaire d'abaisser. Pour y arriver, on peut agir sur le numérateur (en réduisant la dette) mais aussi sur le dénominateur (en accroissant le PIB). On doit donc se méfier d'un exercice comptable qui, au prix de coupures inconsidérées dans les dépenses publiques, viserait une réduction ponctuelle du déficit et de la dette, mais qui aurait également pour effet de compromettre l'emploi, la demande interne et notre capacité de produire à moyen terme. Aucun progrès véritable ne pourrait alors en résulter au plan de l'assainissement des finances publiques.

CHAPITRE PREMIER – LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS : LES ENJEUX PARTICULIERS POUR LES FEMMES

Le Conseil du statut de la femme s'intéresse aux politiques sociales et à la fiscalité depuis sa fondation et il a publié plusieurs études et avis sur ces questions². À la faveur de la présente consultation, il nous apparaît important de nous demander à nouveau dans quelle mesure le système fiscal atteint bien ses objectifs et comment il pourrait mieux y arriver.

L'État québécois assume diverses fonctions. Il produit des biens et services (éducation, santé, services sociaux, infrastructures, énergie, etc.), joue un rôle de régulateur dans la vie sociale et économique, se préoccupe du développement économique et de l'emploi et intervient dans la répartition de la richesse. L'État prélève également des revenus qui lui permettent d'assurer son fonctionnement et de rencontrer ses dépenses. Que l'on examine ses activités sous l'angle des dépenses publiques ou de la fiscalité, deux principes principaux doivent en théorie le guider :

- la recherche de l'équité ou de la justice sociale;
- la recherche de l'efficacité dans l'allocation des ressources. On mesure celle-ci de diverses façons selon le cas : production maximale ou au moindre coût; résultats maximums compte tenu de la dépense impliquée ou des objectifs fixés; pleine utilisation des ressources, notamment des ressources humaines; fiscalité intervenant le moins possible dans la décision de travailler, de se former, d'épargner ou d'investir, etc.

Dans ce chapitre, nous tenterons de dégager les enjeux spécifiques de la fiscalité pour les femmes et de voir en quels termes les questions d'équité et d'efficacité se posent pour elles.

1.1 La situation économique et sociale des femmes

Le gouvernement qui veut s'assurer du caractère équitable ou efficace de ses choix se doit de tenir compte de certaines caractéristiques de la population féminine, notamment de la position relative des femmes dans l'échelle des revenus et de leur implication plus importante dans le soin des enfants et des membres dépendants de la famille. Il faut également prendre acte du rôle majeur que l'État a joué et joue encore dans l'amélioration de la situation des femmes et au regard de la réalisation de leur potentiel.

Comme le CSF l'a déjà mentionné³, les interventions de l'État dans plusieurs domaines (santé, éducation, services sociaux, garderie, sécurité du revenu, défense des droits et promotion de l'égalité) ont permis aux femmes d'entrer dans la sphère publique et d'acquérir

² Les principaux ouvrages sont cités en bibliographie.

³ Conseil du statut de la femme. *Op. cit.*, p. 5-6
Conseil du statut de la femme. *Le soutien économique aux familles*, fiche d'information élaborée par le Conseil du statut de la femme à l'occasion de l'Année internationale de la famille, rédaction : Francine Lepage, Québec, le Conseil, janvier 1994, p. 7-9.

par l'emploi une certaine autonomie financière tout en leur assurant une protection sociale de base. Les mesures de soutien aux parents (congés parentaux, retrait préventif, services de garde, allocations familiales et aide fiscale pour les enfants) leur ont facilité l'exercice des responsabilités familiales.

Comme il ressort de l'analyse qui suit, le CSF ne croit pas que l'on soit allé trop loin dans cette voie et que l'on pourrait retraiter sans dommages.

1.1.1 La position relative des femmes dans l'échelle des revenus

Les femmes touchent en moyenne des revenus inférieurs à ceux allant à la population masculine (en 1992, au Québec, leur revenu total moyen représentait 63,4 % de celui des hommes)⁴. Les transferts gouvernementaux contribuent davantage à ce revenu dans le cas des femmes que dans celui des hommes (18,4% pour les premières contre 11,4 % pour les seconds)⁵. Leur revenu d'emploi est surtout constitué de salaire. Elles participent moins au marché du travail (53,7 % des Québécoises de 15 ans et plus y sont actives comparé à 71,1 % des Québécois en 1993) et elles le font davantage à temps partiel (23,8 % des Québécoises en emploi travaillaient à temps partiel en 1993 contre 9,1 % des Québécois)⁶.

Les femmes connaissent davantage la pauvreté que les hommes, et ce, dans toutes les classes d'âge (au Canada, en 1994, 18,1 % des femmes de 18 ans et plus étaient pauvres contre 13,4 % des hommes)⁷. Le taux de pauvreté était particulièrement élevé pour les mères seules (57,3 %), notamment chez celles de moins de 25 ans (89,6 %), et chez les femmes seules, que l'on pense à celles de moins de 25 ans (71,4 %), de plus de 65 ans (44,1 %) ou à l'ensemble des femmes seules de moins de 65 ans (42,6 %)⁸.

Comme celle des contribuables masculins, la participation des femmes au financement de l'État, c'est-à-dire leur fardeau fiscal, est tributaire des grands choix fiscaux. Elle dépend, par exemple, de la contribution relative des entreprises et des particuliers aux recettes publiques. Elle est affectée par l'apport respectif de l'impôt sur le revenu, des taxes à la consommation et de la tarification. Cependant, étant donné le niveau et la composition de leurs revenus, la situation relative des femmes dépend particulièrement de la progressivité globale du système fiscal, du niveau de revenu minimum qui est assuré et, en définitive, de la redistribution réelle de la richesse qui est opérée par l'intermédiaire de la fiscalité et des dépenses publiques.

⁴ Conseil du statut de la femme. *Les Québécoises déchiffrées – Portrait statistique*, collection Réalités féminines, recherche et rédaction : Lucie Desrochers et Louise Motard, Québec, Les Publications du Québec, 1995, tableau 5.4, p. 134.

⁵ *Ibid.*, tableau 5.2, p. 132.

⁶ *Ibid.*, tableau 4.3, p. 89 et tableau 4.12, p. 100.

⁷ Conseil national du bien-être social. *Profil de la pauvreté – 1994*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1996, p. 85.

⁸ *Ibid.*, p. 35, 37 et 86.

1.1.2 L'implication plus importante des femmes dans la sphère privée

Les femmes mettent au monde les enfants et se chargent ensuite principalement de leurs soins et leur éducation. Elles y investissent habituellement plus de temps que les pères, ce qui se traduit pour plusieurs d'entre elles par une insertion moins grande sur le marché du travail et un manque à gagner, comme on vient de le voir. De plus, au cours de leur vie, elles se consacrent généralement davantage que les hommes au soin des membres dépendants de la famille élargie : personnes malades, handicapées ou âgées. Selon Nancy Guberman, 80 % des employés des groupes communautaires sont des femmes et 85 % de l'aide dispensée à l'intérieur des familles l'est par des femmes⁹.

En conséquence, leurs décisions de participer au marché du travail ou d'investir en éducation sont plus susceptibles que celles des hommes d'être affectées par les choix qui sont posés en matière de taxation¹⁰ et au regard de la reconnaissance sociale des charges familiales. Comme chez les adultes masculins, la rentabilité d'un emploi pour les femmes se calcule en fonction des gains entrevus et du taux d'imposition auquel elles sont soumises. Cependant, étant donné que la valeur alternative de leurs activités hors travail est importante, la rentabilité de l'emploi occupé dépend aussi du degré de reconnaissance fiscale des coûts de travail qui sont associés à la présence des enfants et de la plus ou moins grande accessibilité des supports requis à cet égard (services de garde, politique de congés parentaux, etc). Enfin, cette rentabilité est également largement tributaire de l'orientation, universelle ou plutôt sélective selon le revenu familial, qui est donnée à la politique de soutien financier à la famille.

Ainsi, un système fiscal et de transferts qui, au lieu de reconnaître la charge financière que représentent les enfants de façon universelle, le fait surtout à l'égard des familles pauvres ou à revenu modeste (les aides consenties diminuent alors à mesure que s'élève le revenu familial) est susceptible d'être, dans les faits, très désincitatif à l'emploi pour les conjointes. En effet, dans leur cas, le profit net résultant de l'emploi dépend, non seulement de l'impôt payé et des frais de garde encourus, mais il peut être fortement réduit lorsque le revenu gagné entraîne une réduction significative du soutien gouvernemental reçu pour les enfants.

Une structure fiscale et de transferts très sélective selon le revenu peut également se retourner contre les personnes que l'on veut précisément aider, entre autres, les femmes responsables de famille monoparentale, et les enfermer dans une trappe de pauvreté dont il est difficile de sortir. Il est en effet peu motivant d'effectuer un retour en emploi ou de persister sur le marché du travail lorsque les gains provenant de l'effort de travail sont en grande partie annulés par la réduction progressive du soutien reçu. Ainsi, une comparaison des politiques

⁹ Conseil du statut de la femme. *Femmes en marche vers l'an 2000 – Faire des politiques sociales un tremplin – Actes du colloque tenu le 5 mai à Montréal*, Québec, le Conseil, août 1995, p. 79.

¹⁰ L'étude réalisée par le professeur Nicolas Marceau dans le cadre des travaux de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics mentionne effectivement que : «... dans un couple marié, c'est la femme qui réagit à la taxation». *L'incidence des impôts et des taxes – Fiscalité et financement des services publics : Oser choisir ensemble*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, document 19, p. 33.

appliquées dans divers pays donne à penser qu'un système qui assure une protection à tous les enfants et non aux seuls enfants pauvres qui vivent dans les familles monoparentales, bien que coûteux au départ, donne de bien meilleurs résultats à moyen terme dans la lutte contre l'insécurité économique et la dépendance¹¹.

Cette incitation négative sur l'activité rémunérée des femmes ayant des enfants, qu'elles vivent seules ou en couple, est d'autant plus importante que leur insertion en emploi est mal assurée. Malheureusement, les travailleuses se retrouvent nombreuses dans des emplois atypiques qui offrent souvent une rémunération faible et peu de sécurité d'emploi, une conséquence historique de leur implication plus grande dans la famille qui est amplifiée par les récentes tendances sur le marché du travail. Une étude de Statistique Canada qui combine, selon le sexe et l'âge, toutes les formes de travail atypiques (travail à temps partiel, temporaire ou autonome pour son propre compte et cumul d'emplois) montre bien que les femmes sont concernées plus que les hommes par les régimes de travail atypiques. En effet, 40 % des Canadiennes en emploi contre 27 % des Canadiens occupaient un emploi que l'on peut qualifier d'atypique en 1994. De plus, alors que ce phénomène concernait surtout les hommes de 15 à 25 ans (52 % des travailleurs en emploi de cet âge occupaient un tel emploi), il se retrouvait chez les travailleuses de tous les groupes d'âge¹².

1.2 Les principes d'équité et d'efficacité

L'équité et l'efficacité du système fiscal et de transferts doivent donc être évaluées à la lumière de ces considérations. Pour le CSF, l'équité et l'efficacité seront bien servies si les choix gouvernementaux soutiennent l'aspiration légitime des femmes à une participation pleine et entière à la société.

En matière d'équité, cela sous-entend que l'État doit poursuivre des objectifs de redistribution des revenus en offrant une garantie de ressources minimales et en faisant appel à l'effort de tous, de façon progressive et selon la capacité contributive de chacun. Cela sous-entend également que la responsabilité du soin des enfants et des membres dépendants de la famille ne doit pas reposer uniquement sur les épaules des femmes, mais plutôt faire l'objet d'un partage entre les conjoints et avec la société.

1.2.1 Les trois dimensions de l'équité

L'équité horizontale et l'équité verticale sont habituellement les deux dimensions qui sont retenues pour juger du caractère juste d'une disposition ou d'un système fiscal :

¹¹ Consulter, entre autres : Irwin GARFINKEL et Sara S. MCLANAHAN. «Les enfants des mères seules : précarité et politiques sociales», *Cahiers québécois de démographie*, vol. 23, n° 2, Montréal, Association des démographes du Québec, automne 1994, p. 179-206.

¹² Harvey KRAHN. «Accroissement des régimes de travail atypiques», *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 7, n°4, Ottawa, Statistique Canada, hiver 1995, catalogue 75-001 F, tableau 3, p. 45.

- **l'équité horizontale.** Un système fiscal satisfait à ce critère lorsqu'il impose le même fardeau aux contribuables qui disposent de la même capacité contributive. En théorie, il doit considérer tous les revenus, éviter les privilèges et tenir compte des situations qui affectent la capacité de payer des contribuables, notamment de la présence des enfants;
- **l'équité verticale.** Un système fiscal satisfait à ce critère lorsqu'il taxe différemment les contribuables qui n'ont pas la même faculté contributive. Il est habituellement basé sur une structure d'imposition globalement progressive selon le revenu de telle sorte que la distribution des revenus obtenue, après les impôts et les transferts, est moins inégale que celle qui existait auparavant.

Le CSF croit que, dans toute société démocratique, il est également nécessaire de juger des choix fiscaux en se préoccupant d'une troisième dimension de l'équité, soit celle de l'équité entre les sexes. Rappelons qu'une telle démarche fait de plus en plus consensus à travers le monde, notamment depuis de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes qui s'est tenue à Beijing, en 1995, sous les auspices de l'ONU. À ce forum auquel le Canada et le Québec assistaient, tous les pays participants se sont engagés à intégrer une démarche qui tienne compte de l'équité entre les sexes dans l'élaboration de leurs politiques et mesures législatives¹³.

Le CSF propose donc l'ajout de ce troisième critère qu'il définit de la façon suivante :

- **l'équité entre les sexes.** Un système fiscal satisfait à ce critère lorsqu'il favorise l'égalité économique des femmes et leur autonomie. Les femmes doivent y être considérées comme des sujets de plein droit et non comme des personnes qui sont à la charge d'un conjoint ou dont l'identité se fonde dans celle de la famille.

1.2.2 Là où l'équité rejoint l'efficacité

Il s'agit d'une question d'équité mais aussi d'efficacité sociale. En effet, de nouvelles réalités démographiques et économiques sont apparues qui font que la société n'a plus intérêt à privilégier une sexisation très nette des rôles sociaux comme elle a eu tendance à le faire dans le passé.

Du côté démographique, le soin et l'éducation des enfants ne requièrent habituellement plus la présence de la mère au foyer à plein temps durant la majeure partie de sa vie active. La famille compte moins d'enfants et les nouvelles exigences en matière de socialisation et de scolarisation amènent souvent l'enfant à quitter la maison pour une partie de la journée dès son jeune âge. Grâce à ce temps libéré mais aussi pour satisfaire leurs aspirations, les femmes sont entrées en plus grand nombre sur le marché du travail. La famille est ainsi mieux en mesure de répondre aux exigences financières accrues découlant de l'allongement

¹³ Organisation des Nations Unies. *Projet de déclarations : Propositions – Projet de programme d'action*, quatrième conférence mondiale sur les femmes, (Beijing (Chine), 4 au 15 septembre 1995), 25 mai 1995, p. 105-115.

de la période de dépendance des enfants et de l'accroissement des coûts de leur prise en charge. Pour échapper à la pauvreté ou simplement pour vivre convenablement, le revenu des deux conjoints s'avère en effet de plus en plus nécessaire maintenant. Les données statistiques le confirment. En 1994, n'eut été du revenu des conjointes, le taux de pauvreté des familles époux-épouse québécoises de moins de 65 ans se serait élevé à 23,9 % au lieu de 12,4 %¹⁴. De plus, si le revenu des familles biparentales s'est maintenu en termes réels au lieu de décroître au cours de la dernière décennie, c'est en grande partie dû au travail rémunéré des conjointes.

Le phénomène de la séparation et du divorce et l'accroissement de la monoparentalité ont également profondément changé la donne pour les femmes. La capacité de gagner sa vie est devenue la meilleure garante de leur sécurité économique et de celle de leurs enfants, cette capacité étant elle-même fortement dépendante de leur formation académique, de leur expérience de travail et de la détention d'un emploi suffisamment rémunérateur, tel que les statistiques l'attestent.

Par ailleurs, le marché du travail a également accru fortement ses exigences. On recherche de plus en plus une main-d'oeuvre qualifiée, productive et capable de s'adapter. S'il veut demeurer dans le peloton des pays les plus développés, le Québec doit relever ce défi avec l'ensemble de sa population.

Dans le contexte démographique et économique que nous connaissons, la fiscalité comme les transferts doivent soutenir la démarche des femmes vers l'autonomie économique en les encourageant à se former, à acquérir une expérience de travail pertinente et à développer leurs connaissances et leur savoir-faire tout au long de leur vie.

Il faut donc prendre garde à une fiscalité qui accentuerait les inégalités et l'exclusion. Il faut aussi se méfier d'un système fiscal qui, sous le motif de réaliser des économies, taxerait le revenu d'emploi des femmes à un taux prohibitif, serait dissuasif à l'emploi et à la formation et les confinerait au statut de travailleuses d'appoint ou à la dépendance du conjoint ou de l'État. Une fiscalité qui ne reconnaîtrait pas suffisamment la charge que représentent les enfants ou encore qui taxerait démesurément la vie à deux est également susceptible d'affecter le choix d'avoir des enfants ou celui de vivre en couple. En effet, une politique essentiellement sélective selon le revenu familial impose un coût à la vie à deux et peut nuire à la recombinaison des familles. L'arrivée du nouveau conjoint provoque une réduction ou la disparition de l'aide financière que la famille reçoit. Cela se traduit par une perte pour la mère et revient à imposer au nouveau conjoint la charge d'enfants dont il n'a pas la responsabilité légale. Compte tenu des réalités sociales actuelles, les économies envisagées à court terme à la suite de tels choix fiscaux pourraient bien se muter en coûts humains et sociaux importants à plus long terme.

¹⁴ Conseil national du bien-être social. *Op. cit.*, p. 86-88.

Alors que le taux d'activité des femmes sur le marché du travail avait sans cesse progressé depuis la seconde guerre, peu importe les conditions économiques, on observe un arrêt de cette progression, sinon un recul depuis 1991, notamment chez les femmes de 25 à 34 ans, les femmes non mariées, les responsables de famille monoparentale et chez celles qui ont fait peu d'études. On peut se demander quel rôle la structure fiscale et de transferts a joué dans ce phénomène et ce qu'il adviendrait d'une orientation encore plus marquée vers la sélectivité selon le revenu familial.

Comme le CSF l'a déjà signalé dans un précédent mémoire :

«Les difficultés d'intégration au travail qu'éprouvent présentement certaines femmes adultes, les faibles salaires que touchent bon nombre de travailleuses, la pauvreté vécue par une proportion importante de responsables de famille monoparentale et leurs enfants et l'insuffisance de revenu chez les femmes âgées seules sont en partie la conséquence de choix passés et reflètent bien l'inadaptation des anciens modèles aux nouvelles réalités¹⁵.»

L'étude *Le coût et l'efficacité du régime de sécurité du revenu*, qui a été réalisée par le ministère de la Sécurité du revenu pour alimenter les travaux de la présente commission, rend bien compte des obstacles majeurs qui rendent difficiles le retour en emploi de certaines femmes responsables de famille monoparentale :

«Pour les femmes inscrites à l'aide de dernier recours, les charges familiales, une faible scolarité, un manque de formation de base, le peu d'expérience de travail et, le cas échéant, leur concentration dans des emplois traditionnellement féminins et peu rémunérateurs constituent autant d'obstacles à surmonter avant d'intégrer le marché du travail. Le poids de ces obstacles explique en bonne partie la durée relativement longue de leur séjour à l'aide de dernier recours¹⁶.»

Le sous-investissement dans les ressources humaines et le maintien des inégalités et de l'exclusion sont donc très coûteux pour une société, qu'on les envisage sous l'angle des coûts humains ou financiers inhérents à la dépendance, en termes de gaspillage des ressources humaines ou sous l'aspect de la valeur des biens et services qui n'ont pas été produits.

¹⁵ Conseil du statut de la femme. *Mémoire présenté à la Commission du budget et de l'administration lors de la consultation générale sur le financement des services publics au Québec*, Op. cit., p. 5.

¹⁶ Ministère de la Sécurité du revenu. *Le coût et l'efficacité du régime de sécurité du revenu – Fiscalité et financement des services publics : Oser choisir ensemble*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, document 6, p. 28.

Il faut également être attentif aux coûts futurs que peut engendrer la reproduction du cycle de la pauvreté et de l'exclusion chez les enfants. Les deux rapports issus du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu¹⁷ identifient bien ce problème et un article de Lefebvre et Merrigan, rédigé dans le cadre d'une analyse des politiques sociales au Canada, documente bien la question du rôle éminent que jouent les parents à l'égard de la réussite des enfants¹⁸. Dans le second chapitre, nous voyons ce que cette analyse nous suggère au regard de la fiscalité des particuliers.

¹⁷ Pierre FORTIN et Francine SÉGUIN. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal, printemps 1996, p. 52-55.

Camil BOUCHARD, Vivian LABRIE et Alain NOË L. *Chacun sa part*, rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal, mars 1996, p. 129-131.

¹⁸ Pierre LEFEBVRE et Philip MERRIGAN. «Le bien-être économique des enfants au Canada : changements et conséquences pour les politiques sociales», *Cahiers québécois de démographie*, vol. 23 n° 2, Montréal, Association des démographes du Québec, automne 1994, p. 207-242.

CHAPITRE II – LA FISCALITÉ DES PARTICULIERS : ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

Les particuliers fournissent aux administrations publiques une bonne part de leurs revenus, que ce soit par les impôts sur le revenu qu'ils paient, les taxes à la consommation, les taxes foncières, les tarifs sur les services publics ou les autres droits divers. Dans son mémoire présenté lors de la consultation sur le financement des services publics en 1993¹⁹, le Conseil du statut de la femme se prononçait en faveur de trois principes d'action que nous aimerions rappeler.

Le premier, **se baser sur une fiscalité équilibrée et progressive**, invitait l'État à voir à ce que les entreprises comme les particuliers fassent leur juste part dans le financement de ses activités. Le Conseil se prononçait également pour l'instauration d'une fiscalité globalement progressive selon le revenu, c'est-à-dire qui s'appuie largement sur l'impôt sur le revenu et qui use avec discernement des taxes plus régressives comme les taxes à la consommation, les tarifs et l'impôt foncier. Devant l'éventualité d'une régionalisation des services et d'un recours accru au financement local, le CSF se demandait s'il n'y avait pas des risques d'accentuer les disparités entre les régions riches et les régions pauvres en termes des services fournis ou du fardeau fiscal relatif.

Le second principe d'action, **reconnaître la charge financière qu'entraînent les enfants**, rappelait l'importance de reconnaître, par la fiscalité, les transferts et les services, la contribution sociale des adultes qui choisissent de mettre au monde des enfants, de les soigner et de les éduquer. Comme les enfants contribuent au bien-être de l'ensemble de la société et non seulement des parents, une solidarité était ainsi requise des particuliers sans enfants vers ceux qui en ont afin de refléter l'accroissement des besoins de ces familles et la baisse de la capacité contributive des parents. Le CSF souhaitait également que l'on tienne compte de la situation particulière des familles monoparentales. Celles-ci disposent de moins de temps que les familles biparentales pour accomplir les tâches parentales tout en ne pouvant pas réaliser les mêmes économies d'échelle. Enfin, pour le CSF, les familles à faible revenu devaient recevoir un support additionnel et complémentaire pour leur permettre d'améliorer leurs conditions de vie et de mieux remplir leurs responsabilités familiales. Un équilibre entre les dispositions qui visent l'équité horizontale et celles qui recherchent l'équité verticale devait donc être établi.

Finalement, le troisième principe d'action, **se garder de miser seulement sur des mesures qui renvoient les individus à la solidarité familiale**, rappelait l'importance de continuer de baser la fiscalité sur l'individu d'abord, du point de vue de l'équité selon le sexe comme de l'efficacité sociale. Le Conseil attirait l'attention sur les limites que l'on devait s'imposer dans l'utilisation des mesures sélectives selon le revenu familial. Dans le contexte démographique et économique actuel, la multiplication de ces mesures et leur cumul étaient susceptibles de freiner la participation au marché du travail des femmes, d'accroître leur dépendan-

¹⁹ Conseil du statut de la femme. *Mémoire présenté à la Commission du budget et de l'administration lors de la consultation générale sur le financement des services publics au Québec*, Op. cit., p. 7-11.

ce économique à l'égard du conjoint sinon de l'État et d'être socialement coûteuse à plus long terme.

Ces trois principes d'action nous apparaissent encore de bons guides pour juger de la pertinence des politiques actuelles. Dans ce deuxième chapitre, nous ferons une analyse de certaines tendances en matière de fiscalité des particuliers et d'aide aux familles et nous formulerons des recommandations.

2.1 L'analyse de certaines tendances en matière de fiscalité des particuliers et d'aide aux familles

2.1.1 La situation canadienne

Comme les pays européens, le Canada a mis en place des mesures destinées à soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités familiales. Au fil du temps, ces mesures ont été modifiées au gré des objectifs poursuivis. Instigateur des allocations familiales universelles, de l'indemnisation des congés parentaux et des grandes politiques sociales, le gouvernement fédéral tend maintenant à limiter ses engagements financiers en raison de ses problèmes budgétaires.

La politique de soutien financier à l'égard des enfants du gouvernement fédéral s'appuyait au départ sur des déductions fiscales auxquelles sont venues s'ajouter des allocations familiales universelles. Une troisième composante, davantage dirigée vers les familles disposant de revenus inférieurs à la moyenne, a été introduite par la suite, le crédit d'impôt remboursable pour enfants. Globalement, le système fédéral d'aide aux familles opérait alors une redistribution horizontale du revenu, entre les ménages sans enfants vers les ménages avec enfants, de même qu'une redistribution verticale du revenu en faveur des familles disposant de moindres ressources.

En 1988, les déductions pour enfants à charge ont été remplacées par des crédits d'impôt non remboursables, en théorie, plus équitables. Cependant, l'effet de cette transformation a probablement été atténué par le passage d'une échelle d'imposition composée de 10 taux à une échelle formée de trois taux seulement. Destinée à tenir compte des besoins essentiels du contribuable, l'exemption personnelle est devenue un crédit d'impôt personnel. En outre, l'exemption de personne mariée qui visait principalement à reconnaître la contribution d'un particulier à l'entretien de sa conjointe sans revenu, est devenue un crédit de personne mariée, et ce, malgré les demandes de plusieurs groupes de femmes qui auraient préféré que les femmes sans revenu touche leur propre crédit d'impôt personnel. Par ailleurs, les responsables de famille monoparentale ont pu continuer de se prévaloir d'une disposition équivalente pour leur premier enfant, le crédit équivalent de personne mariée étant plus généreux que le crédit non remboursable pour enfant. La taxe sur les produits et services est venue remplacer la taxe fédérale aux fabricants et, dans le but d'atténuer le caractère régressif de cette taxe à la consommation pour les ménages à faible revenu, les crédits de taxe de vente, décroissants selon le revenu familial, ont pris plus d'importance.

Bien que le système ait connu divers ajustements, le virage majeur dans la politique fédérale de soutien aux enfants s'est produit en 1993 avec le remplacement des allocations familiales et des crédits d'impôt pour enfants (remboursables et non remboursables) par la nouvelle prestation fiscale pour enfants. Cette prestation, sélective selon le revenu familial et dirigé vers les familles à revenu moyen et inférieur, mettait fin de façon définitive à l'universalité de l'aide financière provenant du gouvernement canadien. Cela signifie que, au-delà d'un certain revenu familial²⁰, les couples avec enfants peuvent être appelés à payer autant d'impôts, sinon plus d'impôts²¹, que les couples sans enfants ayant un revenu de départ comparable, et ce, en dépit des charges familiales que les premiers supportent.

Selon Lefebvre et Merrigan, près de 20 % des familles ayant des enfants de 0 à 17 ans ont ainsi été exclues de l'aide gouvernementale. Si l'introduction de la prestation fiscale s'est traduite par une dépense supérieure d'environ 500 millions de dollars en 1993 par rapport à l'année précédente, les deux chercheurs constatent qu'il s'agit d'une hausse transitoire puisque la prestation et les seuils de revenu familial qui déterminent l'accès à la prestation ne sont que partiellement indexés à l'inflation. Avec le temps, le soutien accordé deviendra donc de plus en plus sélectif.

L'autre fait marquant est que le gouvernement canadien a diminué de façon importante, en termes réels, l'aide publique accordée pour les enfants de 0 à 17 ans au cours des deux dernières décennies, tel que le signalent Lefebvre et Merrigan :

«En 1993, si l'aide nette par enfant était restée au même niveau qu'en 1974 tout en conservant son pouvoir d'achat en dollars de 1986, elle aurait été de 1084 dollars par enfant plutôt que de 546 dollars, soit environ 3,7 milliards de dollars de plus que les 4,9 milliards versés au titre de la prestation fiscale²².»

En ce qui concerne les mesures favorisant la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles, une déduction fiscale des frais de garde a été accordée. Toutefois, quoique que les gouvernements successifs se soient engagés à mettre en oeuvre un programme spécifique favorisant le développement des services de garde plutôt de continuer de les soutenir par l'intermédiaire du régime d'assistance publique du Canada, aucun projet majeur ne s'est concrétisé dans ce sens à ce jour. Par ailleurs, le resserrement des conditions d'admissibilité introduit dans le nouveau régime d'assurance-emploi est susceptible de limiter l'accès aux prestations parentales dans le cas des travailleuses occupées à temps partiel ou sur une base irrégulière. Enfin, la réduction des transferts fédéraux aux provinces à la suite de l'introduction du Transfert social canadien ne peut que se répercuter sur l'évolution des grands programmes provinciaux.

²⁰ À partir d'un revenu net d'environ 64 000 \$, en 1993, dans le cas d'un couple ayant deux enfants de plus de 6 ans.

²¹ Les couples ayant des enfants disposent d'une capacité d'épargne moindre que les couples sans enfants, pour un même revenu de départ, et ils sont moins en mesure de se prévaloir des allègements fiscaux (REER, Actions accréditatives, etc.).

²² Pierre LEFEBVRE et Philip MERRIGAN. *Op. cit.*, p. 231.

En somme, les choix budgétaires et fiscaux du gouvernement canadien ont conduit à une réduction relative du soutien global accordé aux parents et à une réorientation de l'aide en faveur des familles qui ont un revenu inférieur à la moyenne dans un effort pour réduire la pauvreté des enfants. Enfin, soulignons que le gouvernement canadien s'est rendu aux demandes des groupes de femmes dans le dossier des pensions alimentaires. Il a en effet procédé à la défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants et proposé des lignes directrices devant mener à la fixation de pensions alimentaires plus élevées et plus uniformes.

2.1.2 La situation québécoise

Les allocations familiales et les déductions fiscales pour enfants sont également les premières mesures de portée générale qui ont été instaurées au Québec pour soutenir les enfants. Dans le but d'accroître la cohérence globale du système fiscal, le gouvernement québécois publiait en 1984 le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*²³. On y proposait une intégration de la fiscalité et des transferts de telle sorte que les besoins essentiels des personnes soient pris en considération, soit par le système fiscal, soit par le programme de garantie minimale du revenu. Les exemptions personnelles et les déductions pour enfants furent la voie privilégiée pour reconnaître ces besoins essentiels. Cependant, en 1988, suivant la voie empruntée par le gouvernement fédéral, le Québec remplaçait lui aussi ses exemptions et déductions par des crédits d'impôt et réduisait à cinq le nombre de taux composant sa table d'imposition.

Après avoir subi plusieurs modifications, le système québécois comporte maintenant un ensemble de mesures. Il comprend des allocations non imposables (allocations familiales, allocations pour jeunes enfants, allocations pour enfants handicapés, allocations de naissance). Il s'appuie également sur des crédits d'impôt non remboursables (crédit d'impôt personnel et crédit d'impôt pour conjoint, crédit d'impôt pour personne habitant seule ou uniquement avec des enfants, crédit d'impôt non remboursables pour enfants de base et crédit d'impôt non remboursables pour les enfants aux études postsecondaires, crédit d'impôt pour famille monoparentale).

Pour les personnes ayant des revenus inférieurs à la moyenne ou faibles, le régime fiscal prévoit également un certain nombre de dispositions basées sur le revenu familial (réduction d'impôt à l'égard de la famille, crédit d'impôts fonciers, crédit pour la taxe de vente du Québec). Enfin, un ensemble de mesures, basées sur l'unité familiale, s'adressent aux personnes et aux familles qui ont des ressources jugées insuffisantes (programme APTE, APPORT et Soutien financier, programme d'habitation à revenu modique, etc.). Sous l'effet du chômage, le coût global de ces derniers programmes s'est accru de façon importante, ce qui a amené dernièrement le gouvernement à remettre en question certaines dispositions de ses programmes de sécurité du revenu dans le but de réaliser des économies.

²³ Ministère des Finances. *Le livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Québec, ministère des Communications, 1984, p. 193-349.

À côté de ces mesures orientées vers la lutte à la pauvreté, la politique familiale québécoise poursuit, par ses allocations et ses crédits de base, un objectif de redistribution horizontale du revenu en faveur des parents. Pour les premier et deuxième enfants, les allocations familiales sont peu élevées et le soutien est davantage apporté par le crédit d'impôt non remboursable. Les enfants de moins de 6 ans bénéficient d'une allocation un peu plus généreuse. Étant donné la structure progressive selon le rang des allocations familiales québécoises et de la prestation fiscale pour enfants distribuée au Québec, ce sont les familles nombreuses qui reçoivent l'aide la plus importante. Cela résulte de préoccupations natalistes, du souci de couvrir mieux les coûts des enfants dans les familles nombreuses, mais aussi de la volonté d'intégrer la politique familiale à la politique de sécurité du revenu (la prestation d'aide sociale ne couvre pas les enfants, à partir du troisième).

Une préoccupation nataliste est également principalement à l'origine de l'instauration des allocations de naissance. Plus basse dans le cas d'un premier enfant (500 \$), l'allocation de naissance s'accroît pour le deuxième (1 000 \$) et elle atteint un niveau plus élevé dans le cas du troisième enfant et des enfants suivants (8 000 \$ à raison d'un versement trimestriel de 400 \$ sur une période de cinq ans).

Le Québec a également institué une allocation de maternité pour combler le délai de carence des travailleuses qui se qualifient au régime de prestations de maternité du gouvernement fédéral. Cependant, cette allocation a perdu son caractère individuel puisqu'elle est maintenant réservée aux femmes qui font partie d'un ménage dont le revenu total est inférieur à 45 000 \$. En matière de garde d'enfants, le Québec intervient en soutenant par des subventions aux services de garde, par des mesures de soutien sélectives selon le revenu familial (aide financière à la garde et APPORT) et par la voie fiscale dans le cas des parents en emploi ou aux études. Signalons qu'il a récemment converti sa déduction de frais de garde en un crédit d'impôt remboursable, fondé sur le revenu familial, et cela, sans que la plupart n'y ait perdu au plan fiscal.

Cependant, en annonçant quelques aménagements à ce crédit lors du dernier discours sur le budget, le ministre des Finances a rappelé l'intention de la ministre responsable des Services de garde de revoir les modalités du crédit de garde. Le but poursuivi serait d'assurer une aide adéquate aux familles à plus faible revenu qui utilisent des services de garde et de dégager une marge de manoeuvre pour le financement de ces services. Il faudra voir si cette révision conduira à privilégier un mode de garde particulier (les services régis) ou si elle mènera à accentuer le caractère sélectif selon le revenu familial de l'aide apportée.

Par ailleurs, le Québec a lui aussi agi dans le dossier des pensions alimentaires, ce qui devrait se traduire par une amélioration de la situation financière des femmes responsables de famille monoparentale et de leurs enfants. Il a adopté une nouvelle loi favorisant la perception des pensions alimentaires, s'est engagé à défiscaliser les pensions versées pour les enfants et s'appête à faire adopter des balises en matière de fixation des pensions alimentaires. Comme le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec s'est engagé à réinjecter dans l'aide aux familles les gains nets en impôts perçus qui pourraient résulter de la défiscalisation des pensions alimentaires.

Toutefois, une mesure adoptée dans le dernier discours du budget, la transformation du crédit pour personne habitant seule en une disposition sélective selon le revenu à partir d'un revenu de 26 000 \$, nous semble poser problème. De plus, on peut penser que le crédit allant à la personne habitant uniquement avec des enfants sera lui aussi modifié dans le même sens, même si le budget n'est pas explicite à ce sujet.

Les problèmes pressentis sont de deux ordres. En premier lieu, cette transformation porte atteinte à la logique du système fiscal réaffirmée dans le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* selon laquelle il faut tenir compte des besoins essentiels des particuliers au moment d'établir leur capacité contributive. Par souci d'équité, on a alors établi qu'il fallait, par une disposition particulière, tenir compte de la perte d'économie d'échelle des personnes habitant seules ou uniquement avec des enfants comparativement à la situation des ménages composés de deux adultes.

En second lieu, au moment de cette réforme en 1987, les responsables de famille monoparentale se sont vu retirer le droit de réclamer l'équivalent de l'exemption de personne mariée pour leur premier enfant. Cette exemption a été remplacée par deux déductions au total moins importantes, la déduction pour personne habitant seule (plus aléatoire) et une déduction de famille monoparentale (équivalant à 150 % de la déduction de base pour enfants). Les familles monoparentales y ont alors perdu au change. Notons que le crédit de conjoint avait, en 1995, une valeur de 1 180 \$ alors que l'ensemble des crédits non remboursables auxquels le parent seul pouvait prétendre pour son premier enfant s'élevait à 990 \$ s'il ne résidait pas avec un autre adulte ou, sinon, à 780 \$.

La transformation annoncée du crédit de personne habitant seule nous semble, non seulement porter atteinte à la logique interne du système fiscal actuel, mais elle est susceptible d'entraîner une reconnaissance insuffisante des besoins essentiels du premier enfant de la famille monoparentale par le système fiscal si elle s'applique aussi à ces familles. Rappelons que, pour l'établissement des seuils de pauvreté, il est d'usage d'accorder le même poids au conjoint dans une famille biparentale qu'au premier enfant dans une famille monoparentale. De plus, alors que le conjoint représente un adulte productif, l'enfant exige, pour sa part, temps et argent de la part du parent seul. Enfin, mentionnons que le système fiscal fédéral permet toujours au parent seul de se prévaloir de l'équivalent du crédit de conjoint pour son premier enfant. Il faut s'assurer que le système fiscal reconnaisse à leur juste valeur les besoins essentiels des personnes seules et des responsables monoparentales par souci d'équité, mais aussi pour continuer d'assurer une cohérence entre le système de la sécurité du revenu et la fiscalité. Comment, sans cela, souhaiter que le parent seul fasse aisément la transition de la sécurité du revenu vers l'emploi?

À l'occasion du dernier discours sur le budget, on a également annoncé que, à partir de 1997, le crédit accordé pour les dépenses de santé serait calculé, non plus sur la base du revenu individuel, mais sur celle du revenu des deux conjoints.

Enfin, mentionnons que les crédits d'impôt accordés pour reconnaître les besoins essentiels n'ont pas été indexés depuis 1993, alors que, même si l'inflation a été faible, les coûts des enfants ont continué de s'accroître, notamment en raison de la réduction de la couverture sociale (réduction de la couverture des frais dentaires, imposition de frais complémentaires en éducation, accroissement de la tarification locale pour le loisir et la culture, etc.).

En résumé, le gouvernement québécois a accru son soutien financier à l'égard des enfants en termes absolus au cours de la dernière décennie. Accordée par la voie fiscale ou sous la forme d'allocations, cette aide serait passée de 814 millions de dollars à 2 767 millions de dollars entre 1985 et 1995²⁴.

Contrairement au gouvernement fédéral, le gouvernement québécois a maintenu le volet universel de sa politique. Cependant, au lieu de soutenir de façon égale et plus importante chaque enfant, il a choisi d'encourager la natalité en instituant une allocation de naissance, celle-ci étant particulièrement généreuse à partir du troisième enfant. Il a également décidé d'aider tout particulièrement les familles nombreuses (allocations familiales et prestation fiscale croissantes selon le rang) et, dans une moindre mesure, celles ayant de jeunes enfants (allocations familiales légèrement plus élevées pour les enfants de moins de 6 ans).

Les statistiques indiquent qu'une portion significative du budget global du soutien financier (environ la moitié)²⁵ est accordée par l'intermédiaire de mesures sélectives selon le revenu familial : réduction d'impôt à l'égard de la famille, crédit d'impôts fonciers, crédit de taxe de vente du Québec, aide financière à la garde, crédit remboursable de frais de garde, APPORT, PRALMA, etc. Ces mesures viennent s'ajouter aux dispositions sélectives du gouvernement fédéral, la prestation fiscale pour enfants et le crédit pour la taxe sur les produits et services, pour donner une structure dont il serait intéressant d'estimer la sélectivité globale.

Si le Québec n'a pas abandonné le principe de l'universalité, on constate, par ailleurs, que les montants des allocations et crédits ne sont pas nécessairement indexés annuellement et qu'un certain glissement semble s'opérer vers les mesures sélectives. Pensons à l'allocation de maternité et au crédit de frais de garde qui tiennent maintenant compte du revenu familial. Mentionnons, tel qu'annoncé dans le dernier budget, le crédit pour personne habitant seule devenu sélectif de même que le crédit accordé pour les dépenses de santé qui dépendra dorénavant du revenu familial.

Les Québécoises vivent sous les effets conjugués de la fiscalité québécoise et de la fiscalité canadienne. Pour juger de ce qui est souhaitable au regard de l'équité et de l'efficacité, il importe de tenir compte de ce double environnement.

²⁴ Ministère des Finances. *La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert – Fiscalité et financement des services publics : Oser choisir ensemble*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, document 11, p. 42.

²⁵ *Ibid.*

2.1.3 Une première réflexion sur la proposition d'allocation intégrée pour enfant

Les deux rapports issus du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu recommandent le remplacement de la plupart des mesures de soutien financier pour les enfants de moins de 18 ans en une allocation intégrée pour enfant. Leur principal souci est de rétablir l'équité entre les parents prestataires de la sécurité du revenu et les parents à faible revenu qui sont en emploi et de ne pas désinciter au travail les parents prestataires. Cette allocation intégrée, que recevrait habituellement la mère, aurait aussi l'avantage de rendre plus visible le soutien accordé. Selon la structure proposée, l'allocation intégrée serait versée pour chaque enfant indépendamment de son rang. Selon la proposition Fortin-Séguin, cette allocation d'un montant maximal de 3 000 \$, serait réduite progressivement en fonction du revenu familial jusqu'à un montant minimum égal à environ 550 \$ qui constituerait la base universelle du régime.

Si elle apparaît séduisante au départ, l'allocation telle que proposée suscite cependant des réserves. Il peut être intéressant de rapporter les principales critiques qu'en fait Pierre Lefebvre dans un récent article²⁶. Il se demande d'abord si un accroissement du soutien monétaire sélectif dirigé vers les familles pauvres est la meilleure façon de combattre la pauvreté chez ces familles et quel impact il peut avoir au regard de l'objectif de préservation des familles contre l'éclatement. Il constate ensuite que, selon les modalités proposées (réforme à coût nul), l'amélioration de la situation des familles à plus faible revenu se fait au détriment du soutien universel apporté à l'ensemble. Selon Lefebvre :

«... cette approche implique que les allocations plus élevées versées aux familles pauvres seraient financées exclusivement par les familles à revenu supérieur et à revenu élevé ayant des enfants à charge. L'iniquité horizontale du régime fiscal s'en trouverait accentuée car le fardeau supplémentaire de la lutte à la pauvreté ne serait pas supporté par les familles sans enfants et les individus hors famille à revenu moyen et élevé²⁷.»

On constate en effet que le volet universel du soutien à l'égard des enfants serait réduit pour toutes les familles avec un accent particulier pour les familles nombreuses et, dans une moindre mesure, pour celles qui ont de jeunes enfants. À partir d'un certain niveau de revenu, cette perte ne serait pas compensée par le volet sélectif de l'allocation. Selon Lefebvre :

«La principale conséquence des propositions Bouchard-Fortin concernant l'adoption de de l'approche d'une AI en grande partie sélective, est donc de soumettre la majeure partie de l'aide financière actuelle aux familles (2 450 \$ sur 3 000 \$) à un test de revenu. En voulant améliorer la structure d'incitations au travail des

²⁶ Pierre LEFEBVRE. «L'allocation unifiée comme régime d'aide aux familles avec enfants : un système simple mais une politique erratique», (texte à paraître dans *Choix – La réforme de la sécurité sociale*, Institut de recherche sur les politiques publiques), Montréal, mai 1996, 11 p.

²⁷ *Ibid.*, p.5-6.

familles ayant peu ou pas de revenu et l'équité verticale des régimes de la sécurité du revenu, on modifie aussi les incitations et les taux de taxation qui s'appliquent aux familles à revenu modeste, moyen et élevé et on réduit l'équité horizontale... Ces nouvelles «surtaxes» sur le revenu de travail d'un nombre important de familles impliquent des effets désincitatifs et des coûts d'inefficacité qui doivent être mis dans la balance. Elles accroîtront le fardeau fiscal net (des prestations actuelles) de ces familles, fardeau supplémentaire qui n'est pas exigé des autres contribuables sans enfants à charge²⁸.»

En conclusion, Lefebvre avance qu'en allant dans cette voie, le Québec suivrait la direction prise par le gouvernement fédéral, sauf en ce qui a trait aux 550 \$ d'allocation universelle de base. Il souligne que :

«Même les États-Unis ne sont pas allés aussi loin dans cette direction, car il faut disposer d'un revenu familial imposable supérieur à 275 000 \$ pour que disparaissent l'exemption fiscale pour enfant à charge et la réduction afférente de l'impôt personnel à payer²⁹.»

Pour Lefebvre, le Québec se joindrait ainsi au groupe de pays (Canada, États-Unis, Australie) qui privilégient des interventions de ce type pour combattre la pauvreté alors que ces pays enregistrent la pire performance à ce titre si on les compare à plusieurs pays européens qui ont plutôt choisi de s'appuyer sur des régimes d'aide universelle plutôt généreux et de ne réserver qu'un rôle complémentaire aux aides sélectives (bien qu'on tende là aussi à leur accorder plus d'importance).

Pour sa part, le Conseil du statut de la femme n'a pas réalisé une étude approfondie de l'impact de l'allocation intégrée selon les modalités proposées par Bouchard et Fortin. Cependant, comme on l'a vu tout au cours de ce mémoire, le CSF se montre particulièrement sensible à l'impact que des mesures peuvent avoir sur la situation des femmes, tant du point de vue de l'équité que de l'efficacité. Il est possible qu'une allocation intégrée établie selon des modalités différentes (qui ferait une meilleure place à la dimension de l'équité horizontale) apparaisse à cet effet plus satisfaisante. Soulignons, enfin, que la proposition d'allocation intégrée formulée par Fortin et Bouchard intègre les allocations de naissance alors que le CSF a déjà proposé que ces allocations soient injectées dans un caisse québécoise visant à financer un meilleur régime d'indemnisation des congés parentaux.

Lors du discours sur le budget de mai dernier, le ministre des Finances a dit qu'il insisterait pour que la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics accorde une attention particulière au rôle de la fiscalité comme instrument de la politique familiale et comme partie intégrante de la politique de sécurité du revenu au Québec. C'est donc dans cet esprit que nous soumettons les recommandations qui suivent.

²⁸ *Ibid.*, p. 10.

²⁹ *Ibid.*, p. 11.

2.2 Les recommandations

2.2.1 Le processus d'élaboration des politiques

Au premier chapitre de ce mémoire, nous avons vu que la fiscalité, les transferts et les services publics présentent des enjeux spécifiques pour la population féminine auxquels il est nécessaire de porter attention au moment de revoir nos politiques. S'il veut s'assurer du caractère équitable et efficace de ses choix, le gouvernement québécois se doit d'interpréter ces principes à la lumière de la situation sociale et économique des femmes, notamment de leur position relative dans l'échelle des revenus, de leur implication traditionnellement plus importante dans le soin des enfants et des membres dépendants de la famille élargie et du rôle majeur que l'État a joué et joue encore relativement à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Dans ce but et à l'invitation de l'ONU, le **Conseil du statut de la femme recommande :**

1. **Que le processus d'élaboration des politiques en matière de fiscalité, de transferts et de services publics se fonde sur des données sexuées et sur une analyse comparative selon le sexe, et ce, à toutes ses principales étapes (détermination des objectifs, cueillette des données, développement de la problématique, choix des moyens de même que évaluation des résultats attendus et des effets indirects prévisibles).**

2.2.2 L'orientation globale du système fiscal

Le système fiscal et de transferts doit d'abord s'appuyer sur l'équité, sans cependant perdre de vue la préoccupation d'efficacité. **Le Conseil du statut de la femme recommande :**

2. **Que le gouvernement québécois se base sur une fiscalité équilibrée où les entreprises autant que les particuliers sont appelés à faire leur juste part.**
3. **Que le gouvernement québécois impose le même fardeau fiscal aux contribuables qui disposent de la même faculté contributive et qu'il s'appuie sur une fiscalité globalement progressive selon le revenu.**

2.2.3 L'unité d'imposition et de transferts

Le système fiscal québécois est basé d'abord sur l'individu, mais non de façon absolue puisqu'il permet au particulier dont le conjoint est sans revenu de le considérer à sa charge. En 1993, au Québec, 505 000 hommes contre 63 000 femmes se sont ainsi prévalus d'un crédit d'impôt au nom de leur conjoint. Traditionnellement, cette disposition est perçue comme faisant entrave à la participation des femmes au marché du travail.

Aujourd'hui, l'intégration croissante de la fiscalité et des transferts et le recours accru aux mesures sélectives selon le revenu familial pour tenir compte notamment de la présence d'enfants accentuent le glissement, d'une fiscalité individuelle vers une fiscalité familiale. Dans un couple, c'est la femme qui est habituellement sensible au taux marginal de taxation s'appliquant à la famille et qui est susceptible de réduire son activité hors foyer lorsque la famille en tire peu de profit financier. Or, dans la mesure où il contribue à accentuer la dépendance économique des femmes, un tel système apparaît non seulement inéquitable selon le sexe, mais aussi socialement inefficace dans le contexte démographique et économique actuel. On doit être capable de soutenir les familles avec enfants sans nuire à l'autonomie économique des femmes.

En conséquence, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 4. Que soit réaffirmé le choix de l'individu comme unité d'imposition dans le système fiscal québécois.**
- 5. Que le système fiscal et de transferts soutienne les femmes dans leur démarche vers l'autonomie économique et qu'une attention particulière soit apportée à l'équilibre à réaliser entre les dispositions basées sur l'individu et celles basées sur la famille de sorte que les femmes ne soient pas désincitées à la formation et à l'emploi.**

2.2.4 Le soutien à l'égard des enfants

Les enfants contribuent au bien-être de l'ensemble de la société. Ils représentent l'avenir. Il est dans l'intérêt de tous que les parents qui les soignent, les éduquent et les préparent à la vie adulte soient soutenus dans l'exercice de ces responsabilités par l'ensemble des contribuables et cela, tout au long de la période de dépendance des enfants. Les budgets que le Canada et le Québec consacrent au soutien financier des enfants n'ont rien d'excessifs si on les compare avec la situation existant dans des pays européens. De plus, la proportion de l'aide qui est versée sur une base universelle semble ici moins importante que dans ces pays. Il importe donc que toutes les familles continuent d'être assurées d'un support universel pour les enfants, en termes d'aide financière et de services. **Le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 6. Que les budgets globaux qui sont actuellement attribués de façon universelle dans les mesures de soutien aux enfants soient intégralement maintenus en termes réels et qu'ils soient même accrus lorsque la situation économique le permettra.**
- 7. Que les améliorations qu'il serait souhaitable d'apporter en faveur des familles à plus faible revenu soient financées par l'ensemble des contribuables et non à partir de ponctions effectuées dans les budgets qui sont déjà affectées aux familles avec enfants.**

Quant à la forme que doit prendre ce soutien, le **Conseil du statut de la femme** rappelle les recommandations qu'il formulait dans un précédent avis³⁰ :

8. **Que le gouvernement soutienne toutes les familles pendant l'ensemble du processus d'éducation d'un enfant et qu'il accorde une aide complémentaire, sélective selon le revenu, aux familles à faible et moyen revenu, plutôt que de mettre l'accent sur l'aide aux familles nombreuses surtout au moment de la naissance et des premières années de vie d'un enfant.**
9. **Que le gouvernement élargisse le soutien aux familles pour tenir compte non seulement des besoins financiers qu'implique la présence d'enfants mais aussi des besoins matériels et, surtout, des nombreux besoins sociaux qu'éprouvent les familles actuelles.**
10. **Que le soutien économique aux familles soit le plus simple et le plus cohérent possible afin que toutes les familles puissent se prévaloir de ce à quoi elles ont droit.**
11. **Que l'ensemble des mesures de soutien aux familles soit caractérisé par la plus grande stabilité possible.**

À ce propos, les services de garde doivent être considérés comme un support nécessaire au développement de l'enfant autant que comme un soutien indispensable à l'activité rémunérée des parents.

Par ailleurs, dans son avis intitulé *Pour une politique québécoise des congés parentaux* en 1990, le CSF formulait une proposition de politique globale et cohérente de congés parentaux dont le Québec serait le principal maître d'oeuvre. L'objectif était de corriger les lacunes d'une couverture reliée à un programme d'assurance-chômage et d'étendre la protection à tous les nouveaux parents. Dans un souci de favoriser le partage des responsabilités entre les conjoints, cette politique s'adressait aux deux parents. Étant donné les restrictions apportées au nouveau programme d'assurance-emploi et la précarité que vivent les jeunes adultes sur le marché du travail, il apparaît indiqué de considérer à nouveau cette proposition. **Le Conseil du statut de la femme recommande :**

12. **Que soit étudiée la possibilité de mettre sur pied un régime québécois de congés parentaux dans le sens de la proposition que le Conseil du statut de la femme formulait dans son avis intitulé *Pour une politique québécoise de congés parentaux* en 1990.**

³⁰ Conseil du statut de la femme. *Avis sur les orientations gouvernementales face à l'évolution de la situation démographique du Québec*, Québec, le Conseil, mars 1992, p. 30.

2.2.5 Les familles monoparentales

Le Conseil croit également qu'il est de la plus grande importance de se pencher sur la situation et les besoins des femmes responsables de famille monoparentale et de leurs enfants. **Le Conseil recommande :**

- 13. Qu'une attention particulière soit portée aux besoins des parents seuls et de leurs enfants dans le système fiscal, les transferts et les services publics.**

2.2.6 Les personnes à faible revenu

Le Conseil du statut de la femme se propose d'étudier la proposition de réforme de la sécurité du revenu que le gouvernement rendra publique sous peu. En attendant, **le CSF formule cette recommandation générale** dans le cadre de la présente consultation sur la fiscalité :

- 14. Que les personnes à faible revenu soient assurées d'une garantie minimale de ressources qui leur permettent de vivre décemment et que tout le support nécessaire leur soit prodigué pour leur permettre d'améliorer leur situation et de recouvrer leur pleine autonomie économique dans la mesure du possible.**

CONCLUSION

La Commission sur la fiscalité et le financement des services publics est une occasion pour le gouvernement québécois de s'interroger sur l'état du consensus social et sur les valeurs que les diverses composantes de la société estiment prioritaires.

Dans son mémoire, le Conseil du statut de la femme a fait ressortir les enjeux spécifiques que toute révision de la fiscalité, des transferts et du rôle de l'État soulèvent pour la population féminine. À la lumière de la condition sociale et économique des femmes et compte tenu du contexte démographique et économique actuel, le Conseil s'est efforcé de préciser quel sens et quelle portée il était souhaitable de donner aux principes d'équité et d'efficacité qui sont à la base des choix fiscaux lorsque ceux-ci sont appliqués à la population féminine. Après avoir fait état de certaines tendances qui se dessinent dans la fiscalité canadienne et québécoise, le Conseil a formulé des recommandations susceptibles d'améliorer le système fiscal québécois du point de vue de la population féminine comme de l'ensemble de la société.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

1. Que le processus d'élaboration des politiques en matière de fiscalité, de transferts et de services publics se fonde sur des données sexuées et sur une analyse comparative selon le sexe, et ce, à toutes ses principales étapes (détermination des objectifs, cueillette des données, développement de la problématique, choix des moyens de même que évaluation des résultats attendus et des effets indirects prévisibles).
2. Que le gouvernement québécois se base sur une fiscalité équilibrée où les entreprises autant que les particuliers sont appelés à faire leur juste part.
3. Que le gouvernement québécois impose le même fardeau fiscal aux contribuables qui disposent de la même faculté contributive et qu'il s'appuie sur une fiscalité globalement progressive selon le revenu.
4. Que soit réaffirmé le choix de l'individu comme unité d'imposition dans le système fiscal québécois.
5. Que le système fiscal et de transferts soutienne les femmes dans leur démarche vers l'autonomie économique et qu'une attention particulière soit apportée à l'équilibre à réaliser entre les dispositions basées sur l'individu et celles basées sur la famille de sorte que les femmes ne soient pas désincitées à la formation et à l'emploi.
6. Que les budgets globaux qui sont actuellement attribués de façon universelle dans les mesures de soutien aux enfants soient intégralement maintenus en termes réels et qu'ils soient même accrus lorsque la situation économique le permettra.
7. Que les améliorations qu'il serait souhaitable d'apporter en faveur des familles à plus faible revenu soient financées par l'ensemble des contribuables et non à partir de ponctions effectuées dans les budgets qui sont déjà affectées aux familles avec enfants.
8. Que le gouvernement soutienne toutes les familles pendant l'ensemble du processus d'éducation d'un enfant et qu'il accorde une aide complémentaire, sélective selon le revenu, aux familles à faible et moyen revenu, plutôt que de mettre l'accent sur l'aide aux familles nombreuses surtout au moment de la naissance et des premières années de vie d'un enfant.
9. Que le gouvernement élargisse le soutien aux familles pour tenir compte non seulement des besoins financiers qu'implique la présence d'enfants mais aussi des besoins matériels et, surtout, des nombreux besoins sociaux qu'éprouvent les familles actuelles.
10. Que le soutien économique aux familles soit le plus simple et le plus cohérent possible afin que toutes les familles puissent se prévaloir de ce à quoi elles ont droit.
11. Que l'ensemble des mesures de soutien aux familles soit caractérisé par la plus grande stabilité possible.

12. Que soit étudiée la possibilité de mettre sur pied un régime québécois de congés parentaux dans le sens de la proposition que le Conseil du statut de la femme formulait dans son avis intitulé *Pour une politique québécoise de congés parentaux* en 1990.
13. Qu'une attention particulière soit portée aux besoins des parents seuls et de leurs enfants dans le système fiscal, les transferts et les services publics.
14. Que les personnes à faible revenu soient assurées d'une garantie minimale de ressources qui leur permettent de vivre décemment et que tout le support nécessaire leur soit prodigué pour leur permettre d'améliorer leur situation et de recouvrer leur pleine autonomie économique dans la mesure du possible.

BIBLIOGRAPHIE

BOUCHARD, Camil, LABRIE Vivian et Alain NOËL. *Chacun sa part*, rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal, mars 1996, 235 p.

CANADA. CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. *Profil de la pauvreté – 1994*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1996, 92 p.

FORTIN, Pierre et Francine SÉGUIN. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal, printemps 1996, 137 p.

GARFINKEL, Irwin et Sara S. MCLANAHAN. «Les enfants des mères seules : précarité économique et politiques sociales», *Cahiers québécois de démographie*, vol. 23, n° 2, Montréal, Association des démographes du Québec, automne 1994, p. 179-206.

KRAHN, Harvey. «Accroissement des régimes de travail atypiques», *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 7, n° 4, Ottawa, Statistique Canada, hiver 1995, catalogue 75-001 F, p. 39-45.

LEFEBVRE, Pierre. «L'allocation unifiée comme régime d'aide aux familles avec enfants : un système simple mais une politique erratique», (texte à paraître dans *Choix – La réforme de la sécurité sociale*, Institut de recherche sur les politiques publiques), Montréal, mai 1996, 11 p.

LEFEBVRE, Pierre et Philip MERRIGAN. «Le bien-être économique des enfants au Canada : changements et conséquences pour les politiques sociales», *Cahiers québécois de démographie*, vol. 23, n° 2, Montréal, Association des démographes du Québec, automne 1994, p. 207-242.

MARCEAU, Nicolas. *L'incidence des impôts et des taxes – Fiscalité et financement des services publics : Oser choisir ensemble*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, document 19, 50 p.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *Projet de déclaration : Proposition – Projet de programme d'action*, quatrième conférence mondiale sur les femmes (Beijing (Chine), 4 au 15 septembre 1995), 25 mai 1995, 164 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Au coeur des changements démographiques : des femmes font le point*, rapport du groupe de travail Femmes et démographie, rédaction : Yolande Lavoie et Louise Motard, Québec, le Conseil, 1991, 79 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Avis sur les orientations gouvernementales face à l'évolution de la situation démographique du Québec*, Québec, le Conseil, mars 1992, 54 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Des choix de société déterminants pour l'avenir des femmes : réaction du Conseil du statut de la femme au Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Québec, le Conseil, novembre 1985, 92 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Éléments de réflexion sur la proposition de réforme fiscale du gouvernement canadien*, recherche et rédaction : Francine Lepage, Québec, le Conseil, octobre 1987, 60 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Femmes en marche vers l'an 2000 – Faire des politiques sociales un tremplin – Actes du colloque tenu le 5 mai à Montréal*, Québec, le Conseil, août 1995, 189 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *La condition des femmes au regard de la famille – Considérations du Conseil du statut de la femme touchant le document de consultation sur la politique familiale*, Québec, le Conseil, décembre 1984, 160 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *La fiscalité et les pensions alimentaires pour enfants : pour une nouvelle approche*, avis du Conseil du statut de la femme, Québec, le Conseil, juin 1995, 34 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Le soutien économique aux familles*, fiche d'information élaborée par le Conseil du statut de la femme à l'occasion de l'Année internationale de la famille, rédaction : Francine Lepage, Québec, le Conseil, janvier 1994, 10 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Les pensions alimentaires pour enfants et la fiscalité : analyse de la situation actuelle*, recherche et rédaction : Francine Lepage, Québec, le Conseil, mars 1995, 66 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Les Québécoises déchiffrées – Portrait statistique*, collection Réalités féminines, recherche et rédaction : Lucie Desrochers et Louise Motard, Québec, Les Publications du Québec, 1995, 181 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Mémoire présenté à la Commission du budget et de l'administration lors de la consultation générale sur le financement des services publics au Québec*, avis du Conseil du statut de la femme, Québec, le Conseil, février 1993, 11 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Pour une politique québécoise de congés parentaux*, avis du Conseil du statut de la femme, Québec, le Conseil, février 1990, 28 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Le coût et l'efficacité du régime de sécurité du revenu – Fiscalité et financement des services publics : Oser choisir ensemble*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, document 6, 63 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DES FINANCES. *La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert – Fiscalité et financement des services publics : Oser choisir ensemble*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, document 11, 65 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DES FINANCES. *Le livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Québec, ministère des Communications, 1984, 398 p.