



FAMILLES ET FISCALITÉ EN QUESTIONS

COMPOSITION DU CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

MEMBRES

Mme Marie Rhéaume

Présidente, Conseil de la famille et de l'enfance

Mme Louise Chabot

Vice-présidente du Conseil de la famille et de l'enfance
Première vice-présidente de la Centrale des syndicats du Québec

Mme Dominique Barsalou

Avocate et étudiante à la maîtrise en droit

Mme Sylvie Carter

Coordonnatrice au développement, Espace Chaudière-Appalaches
Administratrice du Regroupement des organismes Espace du Québec

Mme Jane Cowell-Postras

Conseillère associée, Développement social et communautaire – Condition féminine
Conseillère de la Ville de Montréal, Arrondissement de Lachine

M. Georges Konan

Président de Gala Noir et Blanc, Au-delà du racisme
Coordonnateur de la Fondation canadienne pour les jeunes Noirs

Mme Maria Labrecque Duchesneau

Directrice générale, Au cœur des familles agricoles

Mme Louise Mercier

Vice-présidente et présidente du comité de la condition féminine
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

M. Marc-André Plante

Directeur général, Carrefour action municipale et famille

Mme Guerline Rigaud

Directrice générale, Maison SAM X

Mme Josée Roy

Adjointe au comité exécutif, Confédération des syndicats nationaux

M. Bill Ryan

Professeur adjoint, École de service social, Université McGill

M. Paul Savary

Médecin, oto-rhino-laryngologiste

M. Jean-Nil Thériault

Directeur des services administratifs, Université du Québec à Rimouski, Campus Lévis
Président de l'Association des centres jeunesse du Québec

MEMBRE DÉSIGNÉ

Mme Line Bérubé

Sous-ministre adjointe, Ministère de la Famille et des Aînés

SECRÉTAIRE GÉNÉRALE

Mme Isabelle Bitaud

Le document de référence Famille et fiscalité en 26 questions a été adopté par le Conseil de la famille et de l'enfance à sa réunion du 16 octobre 2008.

Ce document a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail formé de :

Marie Rhéaume
présidente du Conseil

Louise Chabot
présidente du comité et vice-présidente du Conseil

Jean-Nil Thériault
membre du Conseil

Recherche et rédaction
Danielle Aubert

Coordination
Isabelle Bitaudeau
secrétaire générale

Soutien technique à la production
Nancy Carré

Soutien technique à la diffusion
Céline Gariépy

Révision bibliographique
Pascale Santerre

Révision linguistique
Italiques

Graphisme
Matteau Parent graphisme et communication

La traduction et la reproduction totales ou partielles de cet avis sont autorisées à la condition que la source soit mentionnée.

Conseil de la famille et de l'enfance

Place Québec, bureau 800
900, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 6B5

Téléphone 418 646-7678

Sans frais 1 877 221-7024

Télécopieur 418 643-9832

Courrier électronique conseil.famille.enfance@cfe.gouv.qc.ca

On trouve une version électronique de ce document sur le site Internet du Conseil de la famille et de l'enfance au <http://www.cfe.gouv.qc.ca>.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2008
Bibliothèque nationale du Canada, 2008

Novembre 2008

ISBN: 978-2-550-54316-9 (version imprimée)

ISBN: 978-2-550-54315-2 (version PDF)

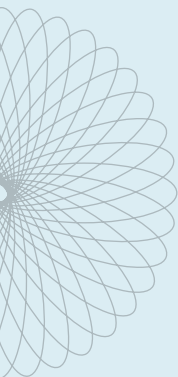
© Gouvernement du Québec, 2008

INFORMATION GÉNÉRALE SUR LA FISCALITÉ





Les questions regroupés dans cette section visent à mieux faire comprendre l'objet de la fiscalité et les principes qui guident les régimes fiscaux en général. En plus de porter un regard sur les caractéristiques des structures fiscales québécoise et canadienne, on y donne des renseignements de nature générale concernant les recettes et les dépenses des administrations publiques. On y précise également en quoi consiste le soutien financier aux familles. Essentiellement, ces dépenses sont assumées par les gouvernements du Canada et du Québec. Même si les municipalités interviennent dans le domaine familial, particulièrement en ce qui a trait aux services de loisir, elles n'offrent pas d'aide financière directe aux familles, si ce n'est par l'entremise de quelques programmes de subvention, comme l'aide à l'accès à la propriété, par exemple.



MOT DE LA PRÉSIDENTE

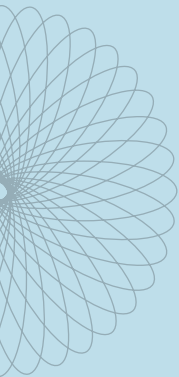
C'est avec fierté que nous rendons public ce document sur la fiscalité et les familles. Le domaine de la fiscalité est, sans conteste, un des plus mal-aimés du grand public. Tout le monde s'entend pour n'y rien comprendre et estime devoir faire des efforts surhumains pour y parvenir. En même temps, toutes les familles sont directement concernées par les différentes mesures que les gouvernements mettent en place pour les soutenir. Préoccupé par le manque d'outils adaptés permettant de favoriser une meilleure compréhension des divers aspects s'y rapportant, le Conseil a souhaité réaliser un document de référence destiné à soutenir l'appropriation des notions rattachées à la fiscalité pour la famille.

C'est donc dans un souci de rendre toute l'information plus accessible que nous avons réalisé cet ouvrage qui a été construit sous forme de fiches répondant chacune à une question que les intéressés peuvent se poser. On y retrouve un ensemble de concepts et d'idées utiles pour se familiariser avec cet univers. Il restera toujours de zones d'ombres. Cependant, nous sommes persuadés de l'intérêt d'un tel outil pour toute personne désirant prendre contact ou approfondir ses connaissances au niveau de la fiscalité et des familles.

Nous vous souhaitons une lecture des plus profitables. Qu'elle vous permette une appropriation susceptible de soutenir votre réflexion.

La présidente,

Marie Rhéaume



INTRODUCTION

« La fiscalité, c'est compliqué, je n'y comprends rien. » Combien de fois a-t-on entendu ce commentaire, qui reflète le faible intérêt suscité par les questions fiscales ? Assurément, le sujet rebute, et pourtant l'influence des orientations fiscales est manifeste autant sur le niveau de vie des individus que sur le développement social et économique d'une société.

Étant donné le manque de connaissances appropriées, on ne s'étonnera guère des écarts qui existent entre la perception et la réalité. Qui, en effet, est en mesure de dire quelle est sa contribution financière aux recettes de l'État et de quels avantages financiers il bénéficie ?

Le Conseil de la famille et de l'enfance a senti le besoin de produire un document informatif sur la fiscalité. L'objectif de cette étude est de rendre accessibles à un vaste public des renseignements pertinents concernant les mesures fiscales de façon à permettre de mieux saisir leurs effets sur la situation financière des familles. Le document soulève des questions sur l'équité à l'endroit de celles et de ceux qui assument des responsabilités financières à l'égard d'enfants et présente les problèmes et les défis qui se posent.

Dans ce document, le Conseil a cru pertinent d'utiliser l'appellation « personnes qui ont la responsabilité financière d'enfants » au lieu de « familles avec enfants à charge ». La préoccupation du Conseil est de conserver un point de vue inclusif en considérant la multiplicité des situations qui se présentent, notamment celle des parents séparés.

Le document est conçu en quatre parties regroupant une série de questions. La première section aborde les valeurs et les principes qui sont associés aux orientations prises dans le domaine fiscal et situe les investissements gouvernementaux dans le domaine familial. La deuxième

section cherche à établir dans quelle mesure les dispositions fiscales prennent en compte la situation des personnes qui ont la responsabilité financière d'enfants par rapport aux personnes qui n'ont pas cette responsabilité. La troisième s'intéresse à l'adéquation entre les règles fiscales et la diversité des compositions familiales et des modes de vie. Enfin, la quatrième section porte un regard sur les répercussions du traitement fiscal sur les familles à faible revenu.

Les dispositions qui relèvent du gouvernement du Québec et celles du gouvernement canadien sont analysées afin d'offrir une vision globale de l'ensemble des mesures d'aide et de leurs effets sur le revenu des familles.

En cours d'analyse, le Conseil a eu recours aux services de personnes-ressources pour des points particuliers. Il tient à souligner la collaboration des chercheurs Luc Godbout et Suzie St-Cerny, de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, et les en remercie. Le sujet étant vaste et complexe, le Conseil reconnaît que les éléments traités ne couvrent pas tous les volets de la fiscalité. Par ailleurs, il souhaite que cette introduction au domaine fiscal puisse éventuellement être suivie d'études complémentaires sur le sujet.

En soulevant des questions d'équité, le Conseil espère favoriser un consensus autour de l'importance de soutenir les personnes qui assument la responsabilité financière d'enfants. Il est convaincu que c'est en s'appropriant des connaissances du domaine fiscal que chacun pourra mieux évaluer les mesures prises par les gouvernements à l'égard des personnes qui assument la responsabilité financière d'enfants, et ainsi influencer les orientations, l'objectif final étant de favoriser le mieux-être des enfants et d'accorder un soutien adéquat aux personnes qui en sont responsables.

AIDE-MÉMOIRE

Selon le cas, les données fiscales sont présentées sous différentes formes dans la littérature spécialisée.

M: million

- 3 M\$: 3 millions de dollars
- 999 M\$: 999 millions de dollars
- 93 700 M\$: 93 milliards 700 millions de dollars (s'écrit aussi 93,7 G\$)

G: milliard

- 3 G\$: 3 milliards de dollars
- 93,7 G\$: 93 milliards 700 millions de dollars

Dans un tableau, lorsqu'il est indiqué «en millions de dollars», il faut ajouter «000 000» à la fin du nombre présenté, sauf s'il y a une virgule avant le dernier chiffre. Dans ce cas, il faut ajouter «00 000».

- 891 \$ (en millions de dollars): 891 millions de dollars (891 000 000\$)
- 28 071 \$ (en millions de dollars): 28 milliards 71 millions de dollars (28 071 000 000\$)
- 1 803,6\$ (en millions de dollars): 1 milliard 803 millions 600 mille dollars (1 803 600 000\$)

Dans un tableau, lorsqu'il est indiqué «000\$» ou «en milliers de dollars», on ajoute «000» à la fin du nombre présenté, sauf s'il y a une virgule avant le dernier chiffre. Dans ce cas, on ajoute «00».

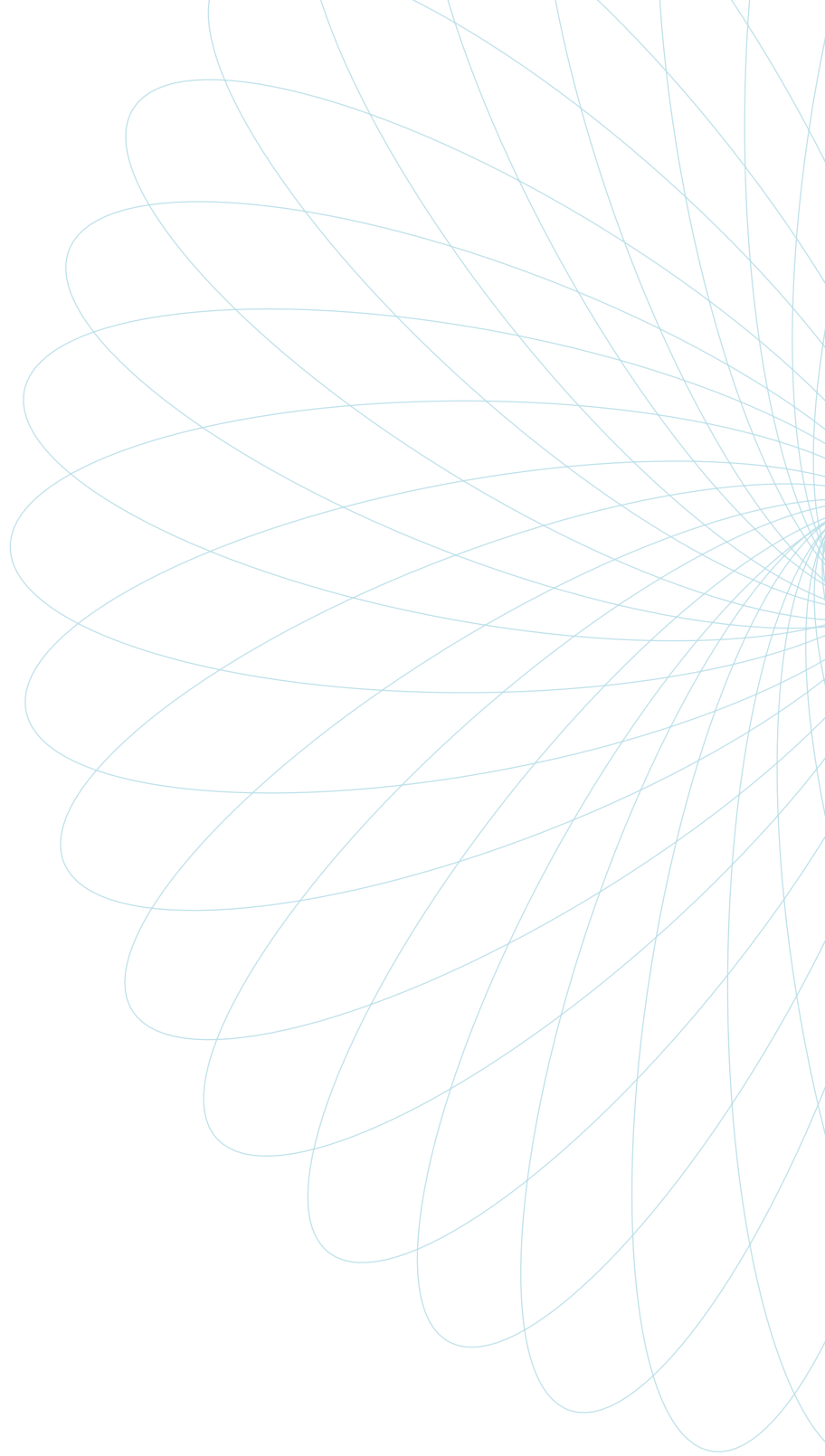
- 1 803 603\$: 1 milliard 803 millions 603 mille dollars (1 803 603 000\$)
- 43 100,0\$: 43 millions 100 mille dollars (43 100 000\$)

PREMIÈRE SECTION : INFORMATION GÉNÉRALE SUR LA FISCALITÉ

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13

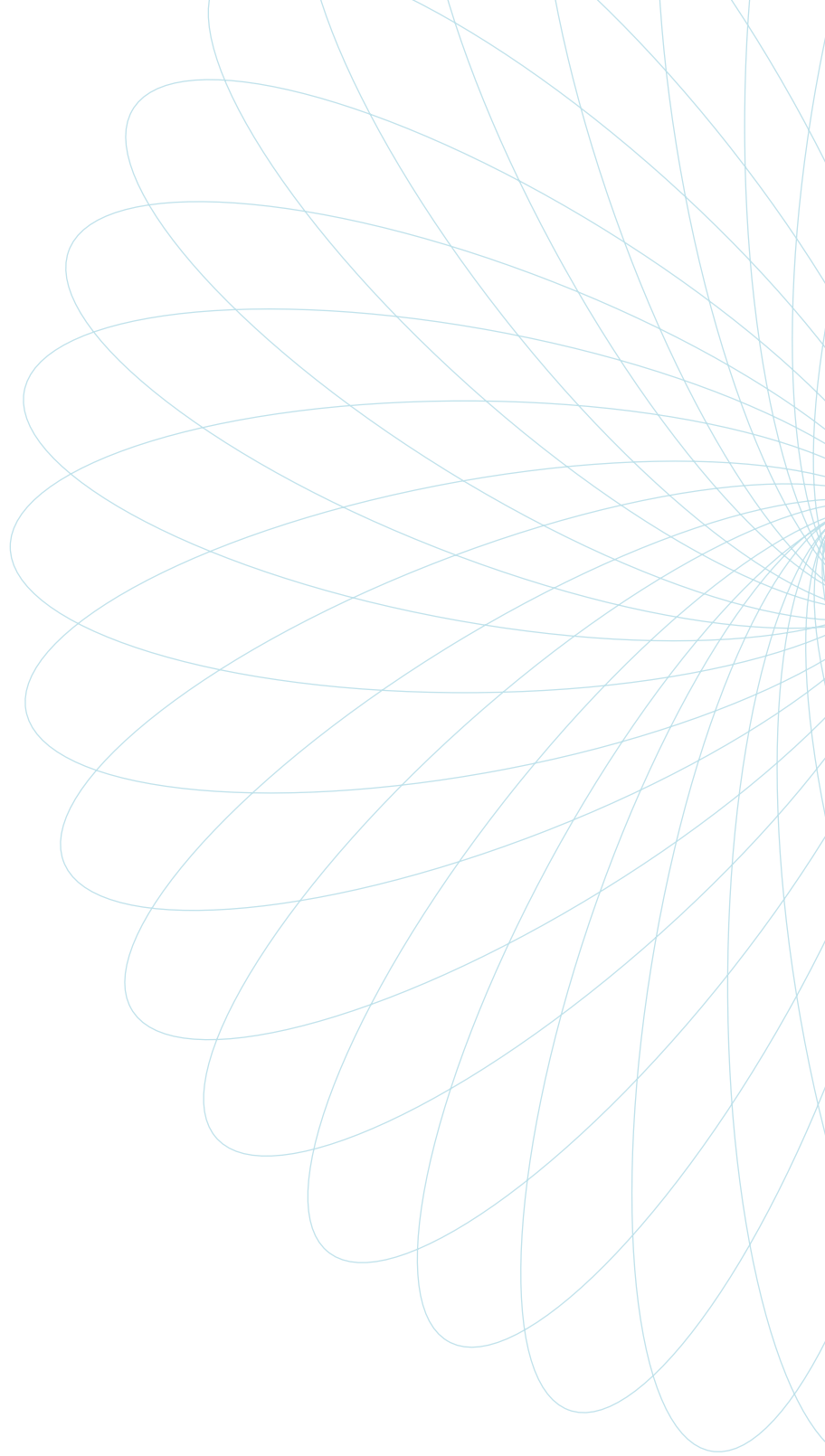
À quoi sert la fiscalité ? _____	3
Qu'est-ce qui influence un système fiscal ? _____	11
Quels sont les principes généralement recherchés dans un régime fiscal ? _____	17
Qu'est-ce qui rend difficile la conciliation des principes fiscaux ? _____	23
Qu'est-ce qui fait la complexité d'un système fiscal ? _____	29
Comment se caractérise la structure fiscale du Québec ? _____	33
Pourquoi le Québec a-t-il son propre régime fiscal ? _____	37
Qu'est-ce qui distingue le régime fiscal du Québec de celui des autres États ? _____	41
Qu'entend-on par « dépenses fiscales » et « dépenses budgétaires » ? _____	51
Quel est l'effort fiscal global des contribuables québécois ? _____	57
Quels sont les revenus et les dépenses du gouvernement du Québec ? _____	67
Quels sont les revenus et les dépenses du gouvernement du Canada ? _____	81
En quoi consiste l'aide gouvernementale aux familles québécoises ? _____	87

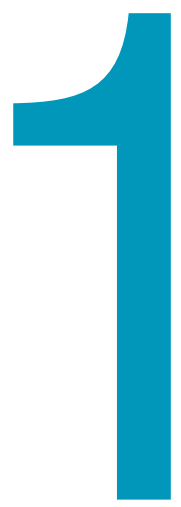






À QUOI SERT LA FISCALITÉ?





À QUOI SERT LA FISCALITÉ ?

Très tôt dans l'histoire des civilisations, des contributions furent exigées pour payer les dépenses de l'État¹. Ces contributions prenaient diverses formes : prélèvements sur les récoltes, impôts sur les revenus, biens taxés, droits de douane, journées de corvée, amendes judiciaires, etc. Bien que ces contributions soient imposées, on constate que l'adhésion des contribuables² dépend de la perception qu'ils ont de la pertinence de ces taxes et impôts (voir « L'histoire des taxes et des impôts »). Encore aujourd'hui, on observe que l'adhésion est facilitée si les membres d'une collectivité ont la conviction que cette charge financière est nécessaire, juste et équitable et qu'elle contribue à assurer leur bien-être et leur sécurité.

Le besoin de sécurité des biens et des personnes a été, et est encore, un vif incitatif à contribuer aux frais de l'État. Une multiplicité de services publics sont avant tout des réponses à ce besoin, que ce soit les services de protection civile (armée, police), de justice (tribunaux) ou d'infrastructures (les premiers égouts furent construits en vue d'éviter la propagation des épidémies).

Au fil du temps, la fiscalité est devenue un outil d'intervention pour les gouvernements, dont les responsabilités se sont accrues avec l'émergence de nouveaux besoins collectifs. Ainsi, en investissant dans l'éducation, la santé et les services sociaux, l'État espère former une main-d'œuvre qualifiée nécessaire à une économie prospère génératrice de richesse collective. On se sert notamment de la fiscalité comme instrument de lutte contre les inégalités. Il faut voir dans cette volonté de réduire les disparités économiques des objectifs humanitaires, mais aussi la préoccupation d'instaurer une stabilité sociale en assurant le respect de l'ordre établi, ce qui favorise le développement économique et la cohésion sociale. La fiscalité permet donc à l'État de jouer ses fonctions fondamentales au regard du développement culturel, social et économique. Il est ainsi en mesure, d'une part, d'être un agent de régulation en intervenant sur le plan de la redistribution de la richesse et, d'autre part, d'être un agent de dynamisation favorisant la croissance économique et le développement des individus.

C'est la légitimité de gouverner qui donne le droit de taxation. Dans les législations d'inspiration britannique, comme c'est le cas au Québec, l'adoption du budget est l'un des rares moments où le gouvernement en place perd sa légitimité de gouverner si le vote des membres de l'assemblée représentative lui est défavorable. Il s'agit d'une illustration de l'importance qui est rattachée au pouvoir de taxer. En outre, la légitimité de l'État de percevoir des recettes demande d'être préservée. L'abus de taxation ou des dépenses injustifiées peuvent conduire à des appels à la désobéissance civile et même à des soulèvements populaires.

¹ L'État est une entité politique qui détient le pouvoir de gouverner. Il peut être démocratique, monarchique, etc.

² Le terme *contribuable* doit être pris au sens large. Il comprend toutes les personnes et les entreprises (citoyens et « citoyens corporatifs ») qui sont assujettis aux lois fiscales, qu'ils paient ou non de l'impôt.



On se rappellera que l'élément déclencheur du mouvement vers l'indépendance des États-Unis fut l'augmentation de la taxe sur le thé, qui était jugée inacceptable par les habitants de ces colonies anglaises.

Le défi des gouvernements est de trouver un juste équilibre entre la multitude d'éléments en jeu. Les dirigeants politiques doivent saisir les défis majeurs, par exemple assurer le renouvellement de la population. Ils doivent comprendre les réalités de leur population de manière à évaluer avec justesse la capacité de payer des contribuables et le niveau de biens et de services qu'elle souhaite préserver et ceux qu'elle souhaite voir ajouter. Les gouvernements doivent aussi adapter leurs actions aux éléments contextuels, tels que le climat économique et la concurrence fiscale des autres États.

Ainsi, dans les limites des pouvoirs qui leur sont dévolus, selon leurs champs de compétence, les autorités publiques utilisent le droit de prélever des taxes et des impôts ainsi que le pouvoir de disposer des sommes collectées afin d'assurer le fonctionnement de l'État et de financer les biens et les services qui relèvent de leurs responsabilités. La fiscalité est donc un moyen pour les élus de s'acquitter de leurs devoirs à l'égard des collectivités qu'ils représentent. En élisant démocratiquement leurs représentants, les contribuables exercent leur capacité d'influencer les orientations fiscales. Dans ce contexte, ceux-ci doivent être informés adéquatement pour être en mesure d'exercer pleinement leur responsabilité citoyenne.

Il est en effet important que la population comprenne les budgets publics et les examine attentivement. Le budget est la traduction explicite du rôle de l'État. Il détermine les priorités publiques en affectant les ressources et répartit les responsabilités en matière de financement des activités. Les résultats budgétaires fournissent à la population des indications très significatives sur le bon ou le mauvais fonctionnement de l'administration³. Les citoyens, associés à la réflexion, connaissent mieux les pouvoirs publics, se forment une opinion plus étayée sur l'action publique et ont une attitude moins désabusée à l'égard des autorités⁴. Les instances publiques ont donc intérêt à ce que les électeurs soient mieux informés. De leur côté, les citoyens informés ont une meilleure compréhension des problèmes et des enjeux nationaux : « Les mesures adoptées par les pouvoirs publics pour associer les citoyens au débat public sur les priorités budgétaires nationales renforcent le tissu social et améliorent la qualité de l'interaction publique, ce qui favorise la création d'un cadre plus propice au traitement des problèmes qui s'annoncent.⁵ » Chaque citoyen doit donc avoir accès à de l'information générale vulgarisée et compréhensible⁶.

3 Groupe de travail des hauts responsables du budget, *Associer la population à la réflexion sur le budget de l'État : Un point de vue non gouvernemental : Projet*, p. 10.

4 *Ibid.*, p. 29.

5 *Ibid.*, p. 31.

6 *Ibid.*, p. 30.

L'HISTOIRE DES TAXES ET DES IMPÔTS

Différentes formes de contribution étaient exigées des habitants des civilisations antiques. Par exemple, en Inde, un impôt était prélevé sur le bétail et les pierres précieuses. À Athènes, le maïs était taxé. À Rome, tous les produits vendus sur les marchés publics étaient assujettis à une taxe.

En Europe, à l'époque médiévale, des journées de corvées étaient imposées aux habitants, qui devaient entretenir les châteaux, les routes et les ponts. Cette contribution obligatoire était cependant tolérée par les populations, car ces mêmes châteaux leur servaient d'abris pendant les guerres.

Sous le règne des rois français du XVI^e siècle, les soldats étaient si mal payés que, pour compenser, ils pillaient les réserves alimentaires des habitants. Ces désordres ont progressivement diminué lorsque la royauté instaura un système de casernes pour les loger et leva un impôt pour payer la solde des troupes. Les habitants admettaient plus volontiers la levée de cet impôt; même s'ils n'y avaient pas consenti, ils en comprenaient la nécessité.

Sous le régime seigneurial en Nouvelle-France, on imposait aux habitants des contributions en nature et en espèces. Ils étaient aussi tenus de fournir gratuitement au seigneur de trois à cinq journées par année pour l'entretien des ponts, des routes et de divers bâtiments. En échange, les citoyens bénéficiaient de l'accès aux services et aux commodités de la seigneurie, dont la possibilité de faire moudre leur blé.

Sous le Régime anglais (à partir de 1763), les principaux revenus servant à financer les services publics provenaient des impôts fonciers et des droits de douane et d'accise (impôt indirect sur les importations de certains produits).

À partir de la Confédération canadienne (1867), il est revenu au gouvernement fédéral de payer la plus grande partie des dépenses du nouveau pays : construction de voies ferrées, de routes, de canaux, de ponts et de ports. Pour ce faire, il disposait des principales sources de revenus de l'époque, soit les droits de douane. Les provinces ont obtenu pour leur part le pouvoir de lever des impôts directs. Toutefois, elles ne l'ont pas utilisé au début, bouclant leur budget à l'aide de sommes versées par le gouvernement fédéral et toujours jugées insuffisantes. Vers les années 1880, devant l'urgence de renflouer ses coffres, le Québec a exercé son droit de taxation directe non pas sur les habitants, mais sur les sociétés commerciales, dont les banques et les compagnies d'assurance.

L'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe de vente ont été instaurés au Canada à partir de 1917, à titre temporaire, à cause des « dépenses extraordinaires » liées à la Première Guerre mondiale, en 1914-1918. La fin du conflit armé n'a cependant pas mené à leur disparition, car la dette de guerre du Canada était très élevée. C'est à la suite de la crise économique de 1929 et de la Seconde Guerre mondiale, en 1939-1945, que ces impôts et ces taxes ont pris un caractère permanent. Au Québec, le premier ministre Maurice Duplessis a fait voter, dès 1954, par



l'Assemblée nationale du Québec, la Loi sur l'impôt provincial sur le revenu afin d'exercer un meilleur pouvoir de dépenser pour sa province. Depuis ce temps, les Québécoises et les Québécois doivent remplir deux déclarations de revenus : une déclaration fédérale et une déclaration provinciale.

Ces renseignements sont tirés du document de Claire Gourdeau, historienne, sur le site du ministère du Revenu, http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/particulier/votre_situation/jeunes_enseignants/8_histoire.asp#3.

À RETENIR

À QUOI SERT LA FISCALITÉ ?

La fiscalité est un domaine d'activité ayant pour objet les lois et les règlements sur les différentes formes de taxation (impôts, taxes, etc.). Elle sert d'abord à collecter les revenus qui permettent à l'État d'assurer son fonctionnement et de produire des revenus suffisants et stables pour assurer la couverture des dépenses publiques. La fiscalité est aussi un outil d'intervention gouvernemental dans différents domaines d'activité. Somme toute, la fiscalité est une façon pour un gouvernement de se donner les moyens financiers d'assumer ses responsabilités à l'égard de la population qu'il représente.

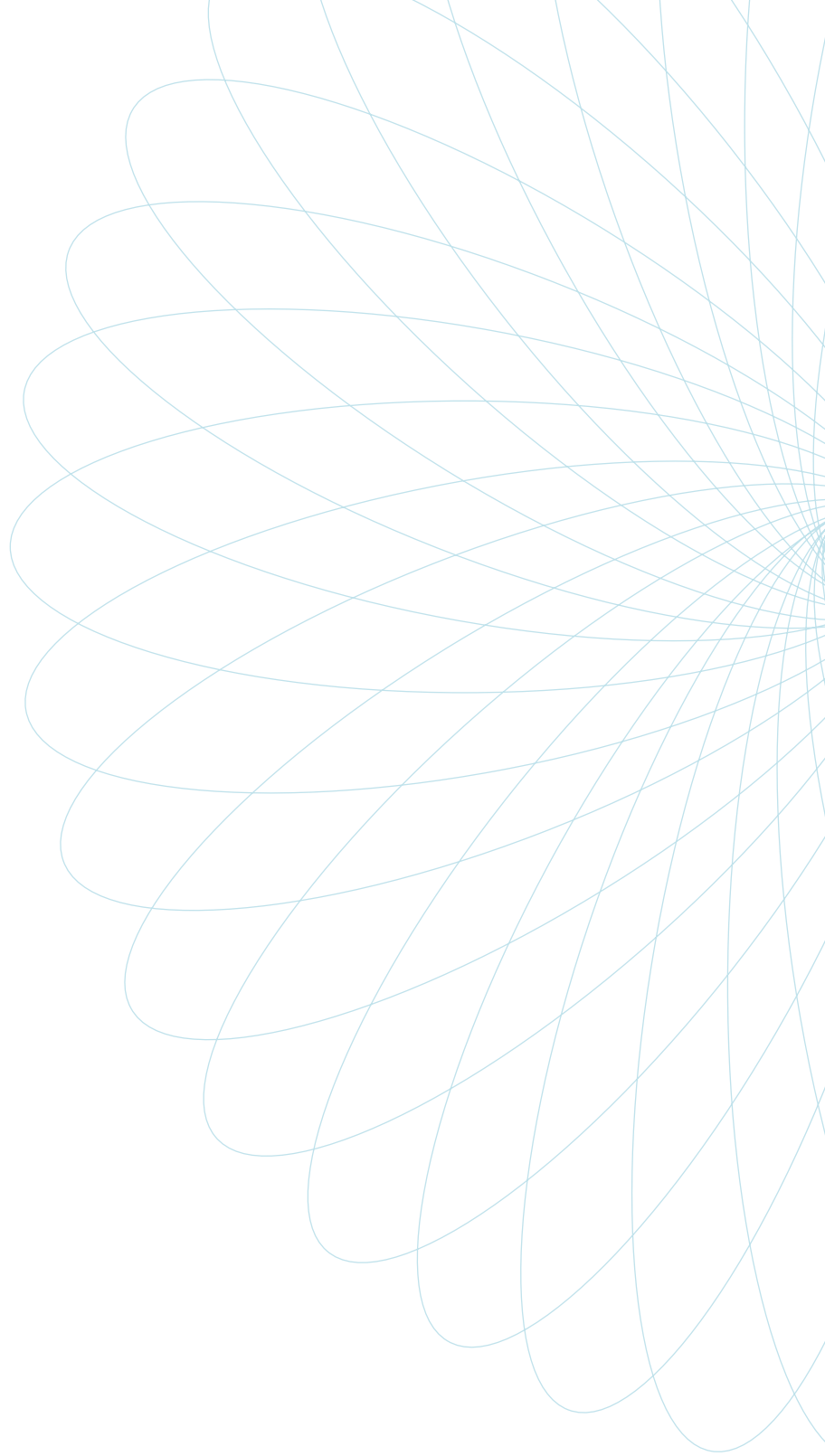
MATIÈRE À RÉFLEXION


Les sociétés sont composées de femmes et d'hommes qui ont des besoins variés et dont les champs d'intérêt sont souvent divergents. On ne peut s'attendre que les orientations fiscales suscitent l'unanimité et que le paiement des taxes et des impôts se fasse dans la joie.

S'il est vrai que la fiscalité impose un fardeau aux contribuables et que ceux-ci sont contraints d'y souscrire, l'adhésion aux orientations fiscales est grandement tributaire du climat de confiance qui s'est établi entre une population et ses dirigeants politiques. Les citoyennes et les citoyens doivent avoir la conviction que la contribution fiscale exigée est nécessaire, juste et équitable et que les sommes seront utilisées avec discernement.

Dans un environnement où trop souvent l'on fait la promotion de l'évitement fiscal et où l'on dénigre toute forme de contribution fiscale, des efforts de sensibilisation pourraient aider à réhabiliter la fiscalité. Contribuer à sa juste part aux biens et aux services publics devrait être perçu comme un devoir civique essentiel pour tout citoyen et « citoyen corporatif ». Ce devoir exige par ailleurs d'être bien informé pour être en mesure d'évaluer les actions des gouvernements et d'influencer les orientations politiques.







QU'EST-CE QUI INFLUENCE UN SYSTÈME FISCAL ?

2

QU'EST-CE QUI INFLUENCE UN SYSTÈME FISCAL ?

Puisque la fiscalité sert à collecter les fonds nécessaires pour assurer les dépenses publiques et que celles-ci sont plus ou moins semblables d'un État à un autre, on aurait pu s'attendre à ce que les moyens utilisés pour collecter ces revenus soient identiques. Or, on observe des écarts significatifs dans la composition des structures fiscales, et ce, à l'intérieur même d'un territoire, comme c'est le cas pour le Canada.

Plusieurs éléments influencent la structure fiscale. Celle-ci est en fait le fruit de l'évolution historique et de choix politiques. La façon dont une société a évolué, les obstacles que ses citoyens a surmontés, les croyances, la culture et les modes de vie adoptés influencent l'évolution de la structure fiscale. Dans ce sens, la fiscalité est « le reflet des valeurs et des objectifs socio-économiques de la société.⁷ »

Des facteurs de politique intérieure et extérieure guident les décisions de l'État et se répercutent sur les orientations fiscales. Celles-ci doivent tenir compte de la conjoncture sociale, politique et économique tant sur le plan national que sur le plan international. En outre, la concurrence mondiale dans le domaine économique et le respect de protocoles internationaux complexifient la prise de décision des gestionnaires publics.

Les interventions dans le domaine fiscal doivent aussi tenir compte des effets des mesures à court, à moyen et à long terme. Ce sont ces préoccupations à l'égard du temps qui vont amener des gouvernements à chercher à influencer par la fiscalité certains comportements, par exemple en incitant les citoyens à prévoir des ressources financières suffisantes pour subvenir à leurs besoins au moment de leur retraite.

Selon la prépondérance des orientations politiques, des structures fiscales vont apparaître davantage axées sur l'expression des libertés individuelles, d'autres, sur la préservation de l'égalité (particulièrement l'égalité entre les sexes) ou de la solidarité. Ces principes sont légitimes, mais ils s'expriment différemment d'un État à l'autre⁸.

La façon de collecter les recettes publiques constitue un reflet de la façon de concevoir l'État. À cet égard, il est possible de regrouper les structures politiques en différents modèles (voir « Typologie des régimes politiques »). Selon le cas, l'accent sera mis sur tel type de mesures fiscales plutôt que sur tel autre, quoique des distinctions persistent entre pays du même modèle, notamment en ce qui concerne la prise en compte de la situation familiale.

⁷ Ministère des Finances, *Simplification de la fiscalité*, p. 3.

⁸ Par exemple, en étudiant pourquoi les pays d'Europe ont mis en place un système fiscal plus redistributif qu'aux États-Unis, un chercheur de l'Observatoire français des conjonctures économiques avance: « Les États-Unis redistribuent moins car ils privilégient la liberté. L'Europe redistribue plus car elle privilégie l'égalité. » Gilles Le Garrec, *Pourquoi l'Europe redistribue-t-elle plus que les États-Unis ? Au-delà du médian égoïste*, p. 26.



On observe, en effet, que les mesures fiscales concernant la famille sont particulièrement influencées par l'évolution historique d'un peuple et par ses choix politiques. Il s'agit d'un sujet intimement lié aux mentalités et aux valeurs profondes d'une communauté. Les orientations sont susceptibles de reconnaître certaines réalités et possiblement de favoriser certains comportements ou modes d'organisation familiale. Le choix des mesures ou l'absence de mesure peuvent donner quelques indications sur les orientations favorisées. Par exemple, dans un contexte de difficile accès à des services de garde à prix abordable, l'octroi d'allocations très avantageuse pour le parent qui se retire de l'emploi pour une période prolongée pour prendre soin des enfants est susceptibles de favoriser les familles avec un seul revenu de travail (ex. pays de l'Europe continentale). En contrepartie, des dépenses dans les services de garde et des programmes de congés parentaux favoriseront les familles dont les deux parents sont en emploi (ex. pays scandinaves). Enfin, il arrive, comme c'est le cas des États-Unis, que l'État alléguant le caractère privé du choix d'avoir des enfants, offre peu ou pas de programmes nationaux de soutien financier public aux familles, ce qui n'empêche toutefois pas les familles de ces pays de bénéficier de mesures fiscales intéressantes.

Malgré les écarts observés entre les différents systèmes fiscaux, il apparaît qu'il n'est pas possible de déceler une structure modèle qui constitue un idéal à atteindre⁹. C'est pourquoi les spécialistes invitent à la prudence lorsqu'il s'agit d'emprunter une mesure fiscale sans tenir compte des différences de contextes et de mentalités d'un État à un autre. Il y a lieu aussi d'être attentif aux objectifs et aux valeurs qui sous-tendent l'introduction de nouvelles mesures fiscales ou le maintien d'anciennes, car derrière toute orientation fiscale se profilent des orientations politiques. Ces mesures peuvent induire de l'incohérence dans le système fiscal ou avoir des effets non souhaités à plus long terme.

⁹ Luc Godbout, Karine Dumont et Sébastien Raymond, *Étude comparative de l'effort fiscal: Le Québec et les autres provinces canadiennes*, p. 10.



TYPLOGIE DES RÉGIMES POLITIQUES¹⁰

Modèle d'État	Conception de l'État*	Caractéristiques globales en rapport avec la famille	Prestations en espèces	Aide aux parents qui ont un emploi rémunéré	Pays
Social-démocrate	Axée sur le citoyen et sur ses droits.	Prestations universelles de l'État aux familles et promotion de l'égalité des sexes.	Niveau moyen des prestations en espèces aux familles (prestations universelles), mais niveau élevé des autres mesures d'aide, avec comme résultat des niveaux faibles de pauvreté chez les enfants.	Niveau élevé des mesures d'aide destinées aux deux parents. Combinaison de longs congés parentaux et de garde d'enfants avec une offre abondante de modes de garde des enfants.	Danemark Finlande Norvège Suède
Conservateur L'Europe continentale	On pense la personne comme un être social intégré dans un ensemble de liens sociaux. Grande attention portée aux structures traditionnelles.	Système d'aide de l'État aux familles qui varie selon le statut d'emploi des parents et qui est inspiré d'une conception plus traditionnelle de la division sexuelle du travail.	Niveau moyen à élevé des prestations en espèces.	Niveau moyen d'aide. Congés parentaux et de garde d'enfants relativement longs (dans certains pays), mais offre de modes de garde des enfants plus limitée.	Allemagne Autriche Belgique France Irlande Luxembourg Pays-Bas
Conservateur L'Europe méridionale (Europe du Sud)	On pense la personne comme un être social intégré dans un ensemble de liens sociaux. Grande attention portée aux structures traditionnelles.	Un haut degré de fragmentation selon le statut d'emploi et un mélange de services et d'avantages universels et privés.	Faible niveau des prestations en espèces, d'où des niveaux élevés de pauvreté.	Faible niveau de soutien.	Espagne Grèce Italie Portugal
Libéral	Le citoyen est considéré d'abord comme un individu fonctionnant dans un marché libre.	Faible niveau de l'aide aux familles, qui est destinée aux familles le plus dans le besoin. On laisse place aux forces du marché, surtout pour les modes de garde des enfants.	Niveau élevé des mesures d'aide destinées aux deux parents. Combinaison de longs congés parentaux et de garde d'enfants avec une offre abondante de modes de garde des enfants.	Peu d'aide. La responsabilité de la garde des enfants incombe aux parents et au secteur privé.	Australie Canada** États-Unis Japon Nouvelle-Zélande Royaume-Uni Suisse

* Tiré des propos d'Alain Noël, professeur de sciences politiques à l'Université de Montréal, lors du Forum sur la fiscalité des familles. Conseil de la famille et de l'enfance, Les Actes du Forum : Soutien économique aux familles, oui, mais comment?, p. 21-29.

**La situation a évolué au Canada, qui offre une aide plus substantielle, mais qui garde les caractéristiques d'une aide ciblée vers les familles à bas revenu. Le Québec se distingue aussi par ses interventions dans la mise en place de services de garde.

¹⁰ Il s'agit d'un regroupement selon des modèles. En outre, la situation peut évoluer dans le temps. Sauf en ce qui concerne la deuxième colonne, l'information est tirée de Anne H. Gauthier, « Les politiques familiales dans les pays industrialisés : y a-t-il convergence ? », p. 463. Son tableau est une adaptation des travaux de Esping-Andersen, 1990 ; Ferrera, 1996 ; Flaquer, 2000 ; Gauthier, 1996 ; Rhodes, 1997. Le tableau est repris dans Laurent Roy et Jean Bernier, *La politique familiale, les tendances sociales et la fécondité au Québec : Une expérimentation du modèle nordique ?*, p. 87.

À RETENIR

QU'EST-CE QUI INFLUENCE UN SYSTÈME FISCAL ?

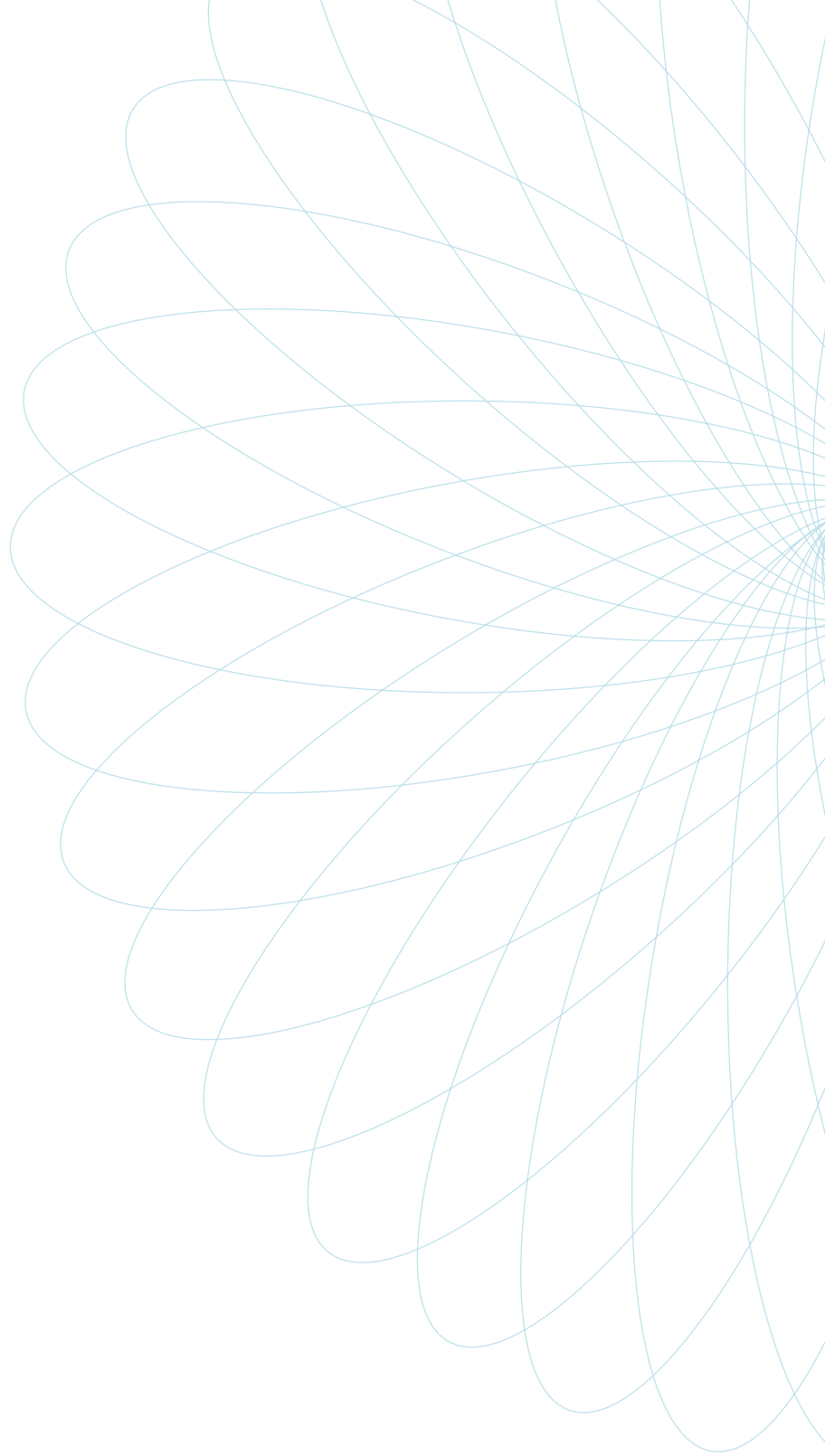
La fiscalité est le reflet des valeurs et des objectifs socioéconomiques de la société. Elle est le fruit de l'évolution historique et des orientations politiques. Ces orientations sont intimement liées à la conception de l'État. En outre, les gouvernements doivent prendre en compte les différentes conjonctures nationales et internationales et tenir compte des effets possibles des mesures fiscales à court, à moyen et à long terme.

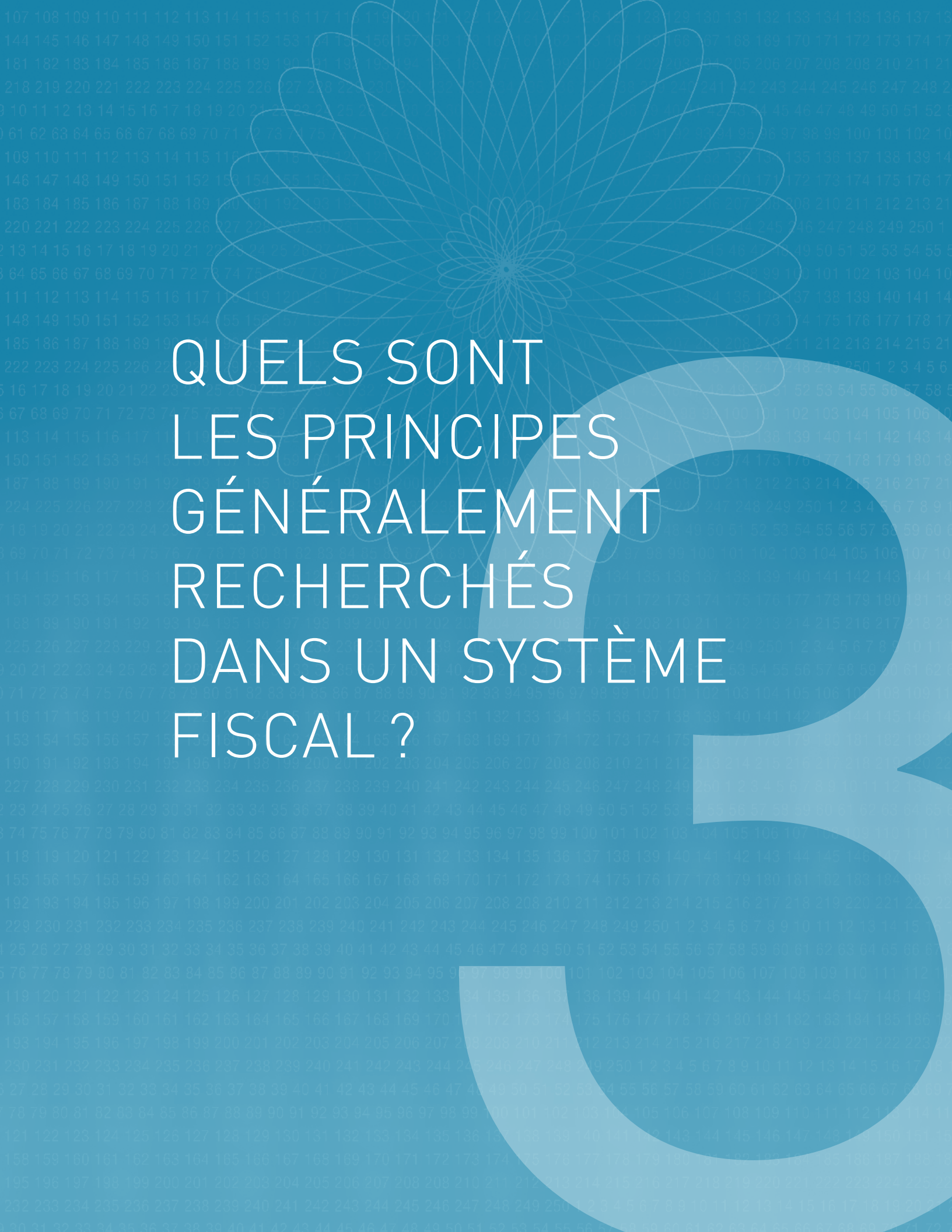
MATIÈRE À RÉFLEXION

Il n'y a pas de régime fiscal parfait. Toutefois, il arrive que certains éléments d'un régime fiscal se révèlent peu adaptés à l'évolution des réalités de la société, particulièrement dans le domaine familial, d'où l'intérêt d'être à l'affût de ces écarts pour être en mesure de remédier à la situation.

La fiscalité influence les comportements des contribuables. Il y a lieu d'être attentif à la mise en place de nouvelles mesures fiscales ou au maintien d'anciennes par les gouvernements, car les orientations données dans le domaine fiscal peuvent s'éloigner des valeurs communes d'une collectivité et provoquer à plus long terme des effets non souhaités.







QUELS SONT
LES PRINCIPES
GÉNÉRALEMENT
RECHERCHÉS
DANS UN SYSTÈME
FISCAL ?

3

QUELS SONT LES PRINCIPES GÉNÉRALEMENT RECHERCHÉS DANS UN SYSTÈME FISCAL ?

Malgré les particularités de chacune des structures fiscales, tout régime fiscal obéit à des principes ou à des objectifs généraux, soit à des critères usuels, et à des principes spécifiques qui prennent en considération certains choix et préférences d'une société (voir « L'atteinte des objectifs du régime fiscal selon le ministère des Finances du Québec »).

Le nombre de principes évoqués dans les ouvrages varie, et les définitions se chevauchent. Dans certains cas, on relève trois principes : l'équité (qui se subdivise en équité horizontale et en équité verticale), la simplicité et la neutralité. Dans d'autres, on retient l'équité et l'efficacité. Certains auteurs ajoutent d'autres éléments, dont l'égalité entre les sexes, la neutralité à l'égard des sexes, l'incitation au travail, ou encore la compétitivité du régime fiscal afin de préserver le caractère concurrentiel de l'économie.

Examinons sommairement quelques notions utilisées pour caractériser un système fiscal. La question n° 4 illustre les difficultés à concilier celles-ci.

Le **principe d'équité** est respecté lorsque chaque contribuable paie sa juste part des impôts et des taxes considérant les revenus ou la richesse dont il dispose. Il importe, tout particulièrement dans le domaine fiscal, de ne pas confondre équité et égalité. Le principe d'égalité pourrait signifier imposer le même montant à tous les contribuables sans tenir compte de leur capacité de payer ni de leurs obligations familiales.

Deux composantes sont associées au principe d'équité : l'équité dite « verticale » et l'équité dite « horizontale¹¹ ».

L'équité verticale est respectée lorsque le fardeau fiscal augmente avec la capacité de payer d'un contribuable. Ce principe « s'appuie sur l'idée selon laquelle le bien-être de la société est plus élevé lorsque la distribution des revenus n'est pas trop inégale¹² ». Il s'agit pour les gouvernements d'atténuer les conséquences d'un système économique qui crée des iniquités. C'est en vertu de ce principe que l'État intervient dans la lutte contre la pauvreté, lequel principe présuppose l'idée que tous les individus ont droit à un niveau de vie de base. C'est pourquoi, généralement, un seuil de revenu en deçà duquel aucune contribution n'est exigée est prévu, ce qui ne signifie pas que ce seuil soit une reconnaissance gouvernementale du niveau de couverture des besoins de base ou un indice de pauvreté. Les seuils varient dans les législations fédérale et québécoise et se distinguent de ceux établis dans les diverses façons de mesurer le faible revenu.

¹¹ On évoque aussi l'équité selon la capacité contributive et l'équité selon les avantages reçus.

¹² Ministère des Finances, *Fiscalité et financement des services publics : Oser choisir ensemble : La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert*, p. 1.



Pour illustrer le principe d'équité verticale, on fera référence à la progressivité du régime d'imposition, c'est-à-dire un système dans lequel le taux d'imposition croît avec le revenu. En d'autres termes, dans un régime d'imposition progressif, les personnes fortunées paient plus que les personnes pauvres.

Le concept d'**équité horizontale** signifie que le régime d'imposition doit imposer de façon identique les contribuables ayant les mêmes caractéristiques. On vise à éviter des privilèges en s'assurant que deux personnes ayant la même capacité contributive soient imposées de la même manière. La difficulté est d'évaluer la capacité contributive d'un individu ou d'une entreprise. Selon les choix politiques, on tiendra compte ou non de la situation personnelle (par exemple, de l'âge, du handicap) ou familiale (par exemple, du fait d'avoir des enfants). C'est ainsi qu'en vertu de ce principe, la contribution fiscale exigée de deux personnes ayant des revenus égaux pourrait être différente.

C'est en invoquant le principe d'équité horizontale que des gouvernements décident d'allouer des avantages financiers aux personnes ayant la responsabilité financière d'enfants. Certains pays procèdent par des programmes de transferts (par exemple, par des allocations familiales) ou par des mesures fiscales (par exemple, par des crédits d'impôt). On cherche ainsi à reconnaître la contribution sociale des parents et la charge financière qu'ils assument pour la subsistance et l'éducation de leurs enfants. Par ailleurs, reconnaître la contribution sociale et la charge financière des parents est une chose, établir le niveau de cette contribution et de cette charge en est une autre. C'est ce qui explique les écarts entre les différents niveaux d'aide aux familles d'un système fiscal à l'autre.

La recherche de la **simplicité** vise à faire en sorte que le plus grand nombre possible de contribuables puissent comprendre les mesures fiscales qui les concernent et soient en mesure de remplir adéquatement leur déclaration d'impôt. La simplicité dans une structure fiscale facilite, d'une part, l'observation des règles, parce que celles-ci sont faciles d'application et mieux comprises, et, d'autre part, la gestion de l'État au regard du contrôle de la conformité des déclarations. Par ailleurs, ce n'est pas parce que des mesures fiscales sont simples d'application qu'elles sont cohérentes ou qu'elles sont équitables. Appliquée au domaine familial, la simplicité d'un système fiscal devrait faire en sorte que toute personne puisse connaître facilement et exactement les changements que l'arrivée d'un enfant induira sur ses revenus disponibles.

L'**efficacité** d'un régime fiscal est mesurée de diverses façons. À certains égards, ce principe rejoint des notions de neutralité, de simplicité et d'efficience. Un système fiscal sera efficace s'il réussit à atteindre les objectifs visés au moindre coût. Dans la recherche de l'efficacité, le danger est de mettre davantage l'accent sur les gains financiers plutôt que sur les objectifs prévus. C'est notamment en invoquant l'efficacité que le gouvernement du Canada a décidé, lors de la mise en place de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, de mettre fin à l'universalité de l'aide et de verser l'aide en fonction des revenus familiaux, excluant ainsi des familles auparavant admissibles.



Un système fiscal satisfait au critère **d'équité entre les sexes** lorsqu'il favorise l'autonomie économique des femmes et leur égalité avec les hommes. Cette notion se distingue de la neutralité entre les sexes, où l'objectif est davantage de concevoir un régime fiscal qui ne favorise pas un sexe par rapport à un autre.

Selon le principe de **neutralité**, le régime d'imposition sur le revenu des particuliers doit conduire à taxer de manière neutre les particuliers. Cela signifie éviter d'imposer différemment les contribuables en fonction de leur choix de vie. Par exemple, on invoqua le principe de neutralité pour traiter de la même façon les couples en union libre ou mariés, ceux du même sexe ou non. Ainsi, le régime d'imposition est neutre lorsqu'il n'exerce aucune influence sur les décisions des contribuables. Par ce principe, on cherche à éviter le plus possible de modifier les comportements des particuliers et des entreprises. Or, si dans certaines situations l'État invoque ce principe, dans bien d'autres cas¹³ c'est plutôt le contraire qu'il vise, ce qui confère une certaine ambiguïté à ce principe.

L'effet des mesures gouvernementales sur le travail amène l'invocation de l'**incitation au travail** comme principe à retenir pour évaluer un système fiscal. Pour les tenants de ce principe, il s'agit de s'attaquer aux dispositions fiscales qui constituent des « désincitatifs » au travail. Cela conduit à la mise en place de mesures pour compenser les revenus des bas salariés de façon à favoriser leur maintien en emploi.

Devant la concurrence internationale, les autorités gouvernementales invoquent de plus en plus la nécessité d'avoir un régime fiscal compétitif. La **compétitivité** amène des États à modifier leurs règles fiscales en fonction de celles des autres. Ceux-ci peuvent, par exemple, offrir des avantages fiscaux à des entreprises pour soutenir le développement économique, pour éviter le départ d'une main-d'œuvre qualifiée ou pour inciter des capitaux étrangers à investir sur leur territoire.

Considérant la complexité des systèmes fiscaux modernes et les divers objectifs qu'ils poursuivent, des experts rappellent que l'atteinte d'un objectif isolé ne peut suffire à les évaluer : « C'est plutôt l'ensemble des objectifs qui permet d'évaluer adéquatement la politique fiscale¹⁴. »

¹³ Par exemple, par le soutien à certains secteurs d'activité économique ou par des mesures pour favoriser l'épargne à la retraite, l'État cherche clairement à inciter à l'adoption de comportements.

¹⁴ Luc Godbout et Matthieu Arseneau, *Le dosage des impôts au sein de la structure fiscale québécoise : Le déplacement de la taxation des revenus vers la consommation*, p. 4.

L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU RÉGIME FISCAL SELON LE MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC

Le premier objectif d'un régime fiscal est de prélever des revenus suffisants et stables afin de financer les dépenses budgétaires. Par ailleurs, dans l'élaboration de la politique fiscale, plusieurs autres objectifs peuvent également être pris en compte. Ces autres objectifs se divisent en deux catégories : les objectifs généraux, soit les critères usuels considérés dans tout régime fiscal, et les objectifs spécifiques, qui prennent en considération certains choix et préférences d'une société.

Les objectifs généraux sont :

- l'équité verticale, selon laquelle un contribuable ayant une capacité de payer plus élevée qu'un autre peut être plus imposé ;
- l'équité horizontale, qui signifie que le régime fiscal doit imposer de façon identique les contribuables ou les familles ayant les mêmes caractéristiques ;
- la neutralité, c'est-à-dire que le régime fiscal devrait taxer de manière neutre ou identique les activités des agents économiques afin d'éviter le plus possible de modifier leur comportement ;
- la simplicité, c'est-à-dire que le régime devrait être facile à comprendre, à observer et à administrer.

Source : Ministère des Finances, *Dépenses fiscales*, p. A16.



À RETENIR

QUELS SONT LES PRINCIPES GÉNÉRALEMENT RECHERCHÉS DANS UN SYSTÈME FISCAL ?

Plusieurs principes généraux sont invoqués pour parvenir à construire un système fiscal : l'équité (verticale et horizontale), l'efficacité, la simplicité, la neutralité. Selon les orientations des politiques gouvernementales, l'accent sera mis sur un principe plutôt que sur un autre. C'est l'analyse de l'ensemble des principes fiscaux, et non d'un seul, qui permet d'évaluer adéquatement une structure fiscale.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Il est reconnu que la fiscalité influence les comportements individuels. Cette influence est par ailleurs réciproque : en élisant démocratiquement leurs représentants, les contribuables peuvent influencer les orientations fiscales. Ainsi, le système fiscal devrait reposer sur des principes en accord avec des valeurs collectives et sociétales. Dans ce contexte, les citoyens doivent pouvoir exprimer ces valeurs, les reconnaître dans les principes que les gouvernements véhiculent, être informés adéquatement pour pouvoir influencer les décisions et être en mesure de participer pleinement aux choix qui orientent le régime fiscal.

Le Conseil observe qu'il est difficile de trouver explicitement énoncées les orientations fiscales à l'égard des familles dans les publications gouvernementales. Il est souhaitable que les valeurs et les principes qui guident ces orientations soient explicites et adéquatement diffusés.

