



FAMILLES ET FISCALITÉ EN QUESTIONS

*Conseil de la famille
et de l'enfance*

Québec 

200 201 202 203 204 205 206 207 208 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221

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@fce.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.

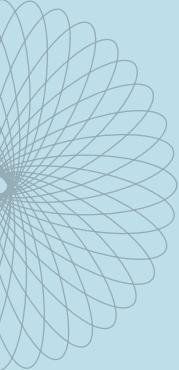
C'est donc dans un souci de rendre toute l'information plus accessible que nous avons réalisé cet ouvrage qui a été construit sous forme de fiches répondant chacune à une question que les intéressés peuvent se poser. On y retrouve un ensemble de concepts et d'idées utiles pour se familiariser avec cet 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».

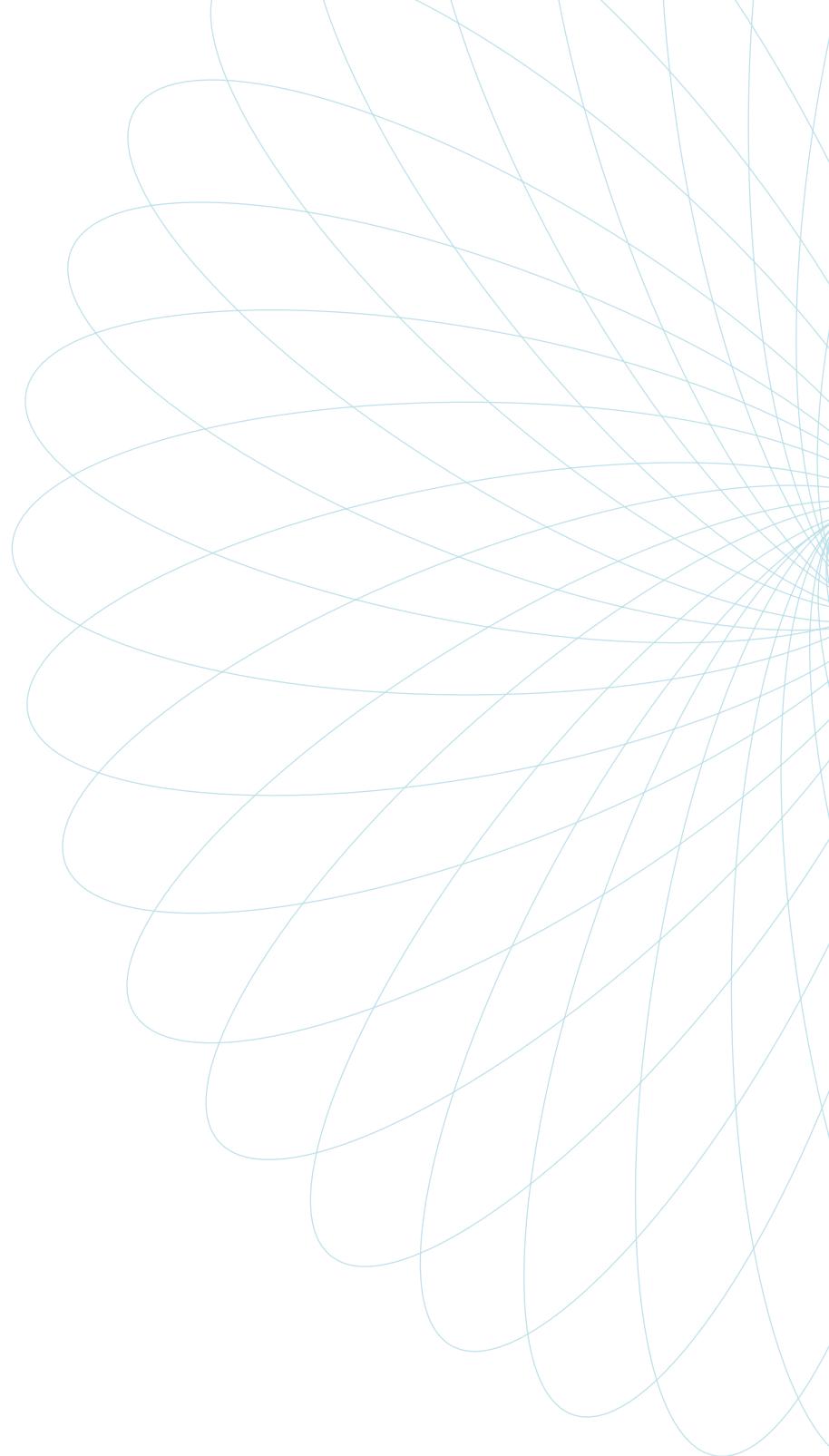
- 891\$ (en millions de dollars): 891 millions de dollars (891 000 000\$)
- 28 071\$ (en millions de dollars): 28 milliards 71 millions de dollars (28 071 000 000\$)
- 1 803,6\$ (en millions de dollars): 1 milliard 803 millions 600 mille dollars (1 803 600 000\$)

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».

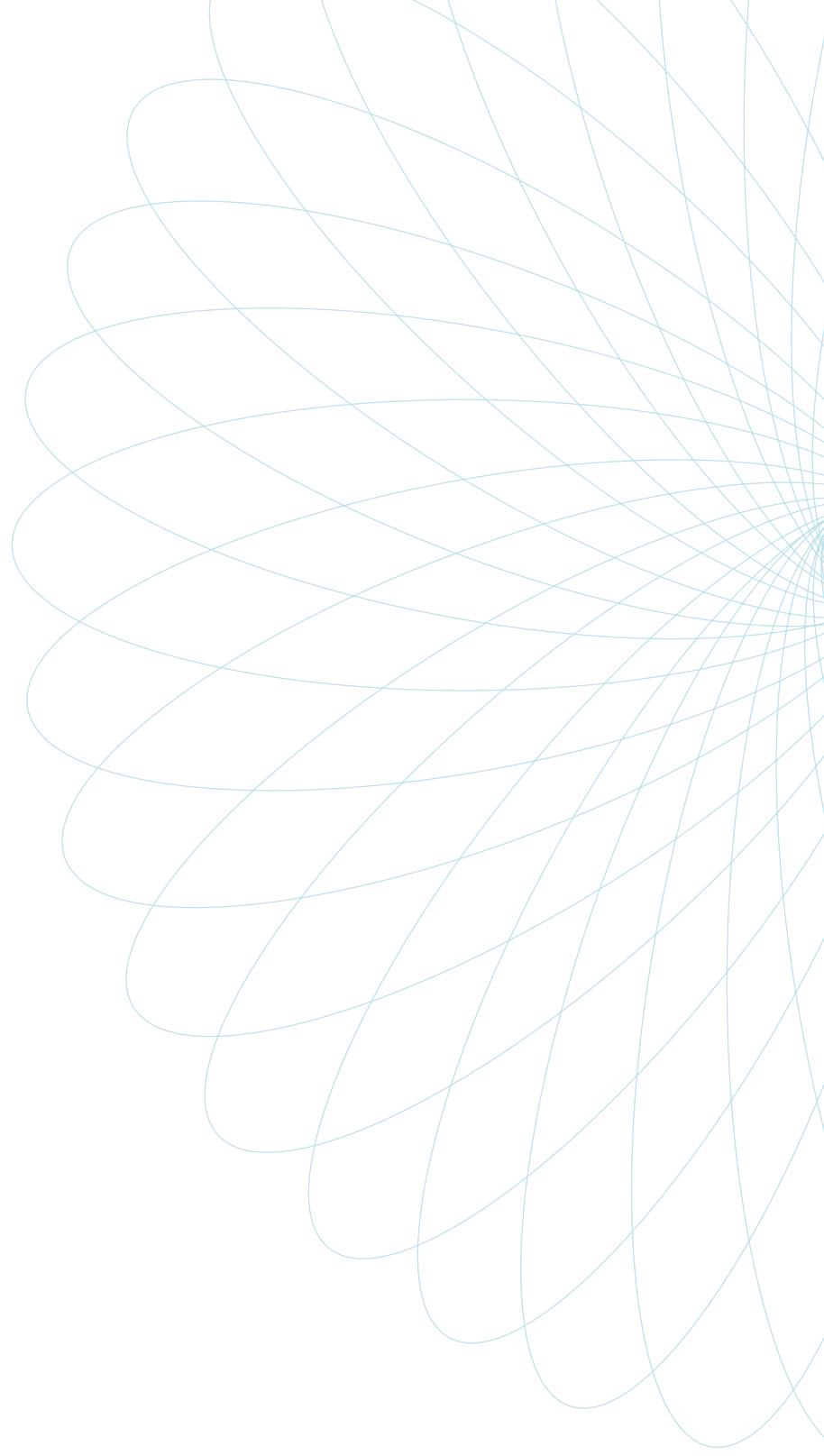
- 1 803 603\$: 1 milliard 803 millions 603 mille dollars (1 803 603 000\$)
- 43 100,0\$: 43 millions 100 mille dollars (43 100 000\$)

PREMIÈRE SECTION: INFORMATION GÉNÉRALE SUR LA FISCALITÉ

1 À quoi sert la fiscalité ? 3
2 Qu'est-ce qui influence un système fiscal ? 11
3 Quels sont les principes généralement recherchés dans un régime fiscal ? 17
4 Qu'est-ce qui rend difficile la conciliation des principes fiscaux ? 23
5 Qu'est-ce qui fait la complexité d'un système fiscal ? 29
6 Comment se caractérise la structure fiscale du Québec ? 33
7 Pourquoi le Québec a-t-il son propre régime fiscal ? 37
8 Qu'est-ce qui distingue le régime fiscal du Québec de celui des autres États ? 41
9 Qu'entend-on par « dépenses fiscales » et « dépenses budgétaires » ? 51
10 Quel est l'effort fiscal global des contribuables québécois ? 57
11 Quels sont les revenus et les dépenses du gouvernement du Québec ? 67
12 Quels sont les revenus et les dépenses du gouvernement du Canada ? 81
13 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 forgent 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 ?

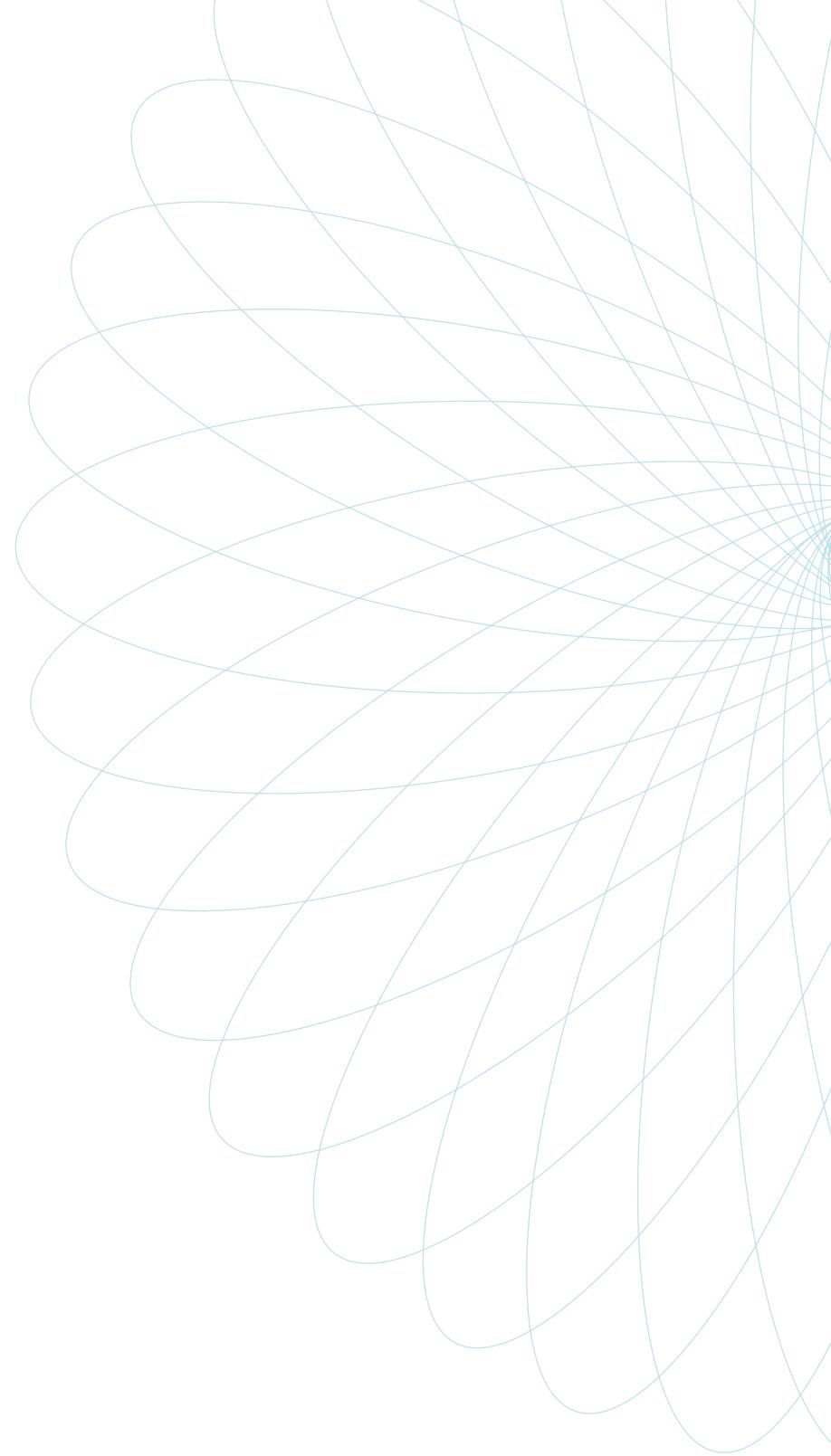
La fiscalité est un domaine d'activité ayant pour objet les lois et les règlements sur les différentes formes de taxation (impôts, taxes, etc.). Elle sert d'abord à collecter les revenus qui permettent à l'État d'assurer son fonctionnement et de produire des revenus suffisants et stables pour assurer 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.

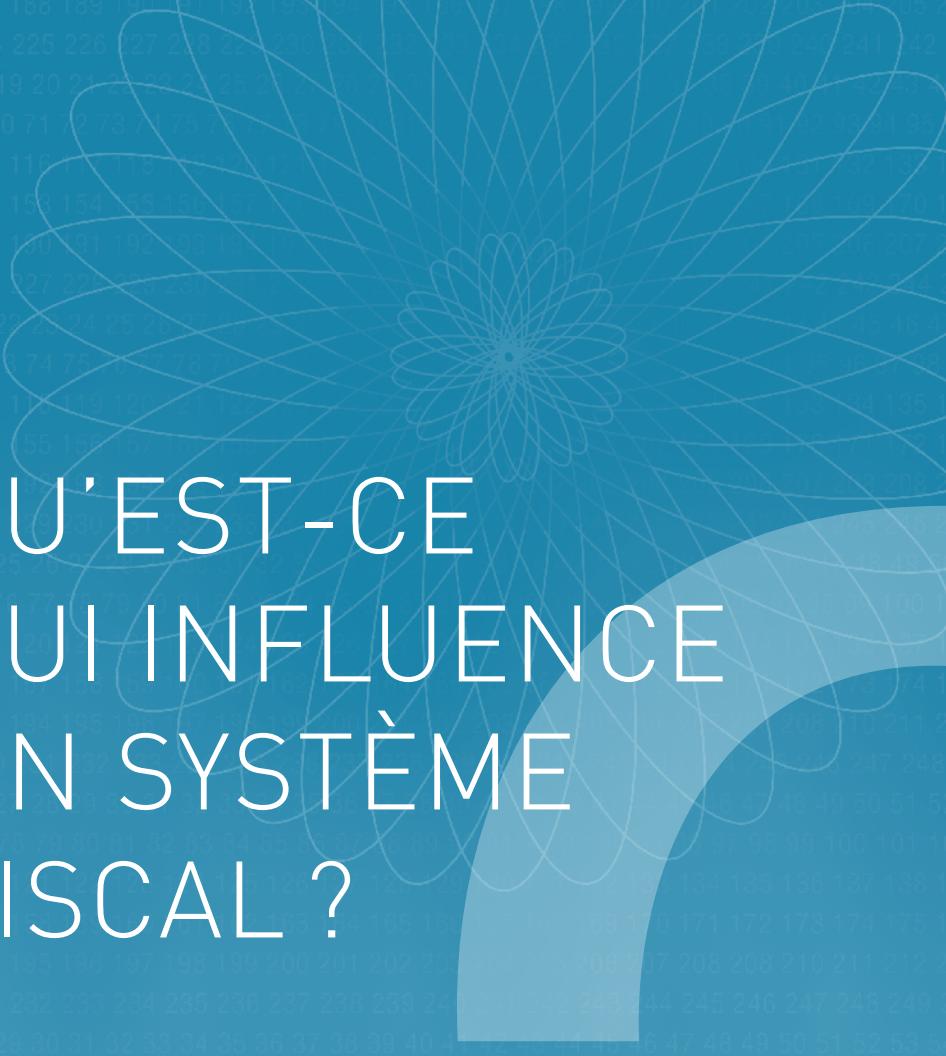
MATIÈRE À RÉFLEXION

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 ?





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 socioéconomiques 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 privilégiennent 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.

TYPOLOGIE 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; Flamer, 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

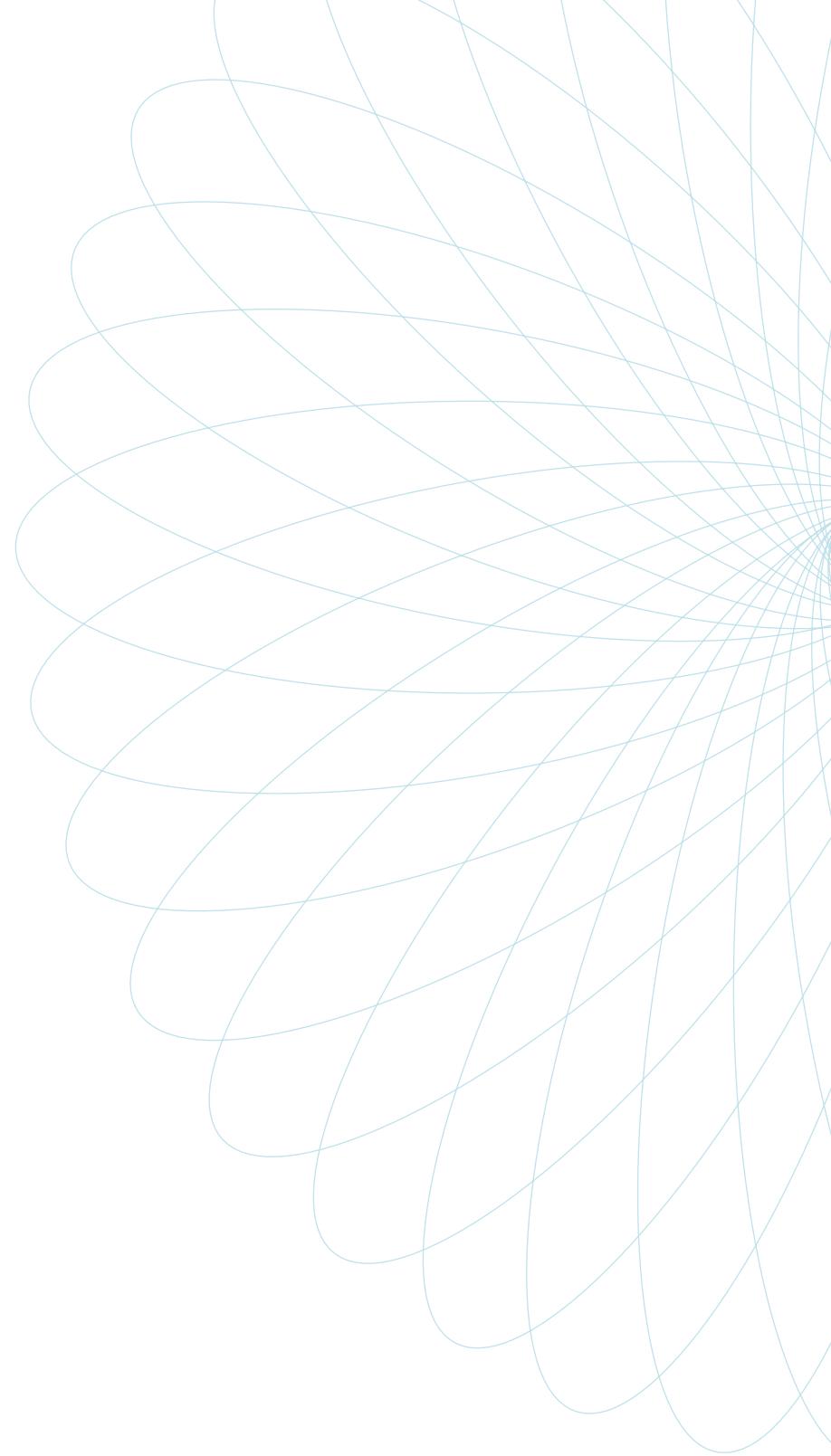
QU'EST-CE QUI INFLUENCE UN SYSTÈME FISCAL ?

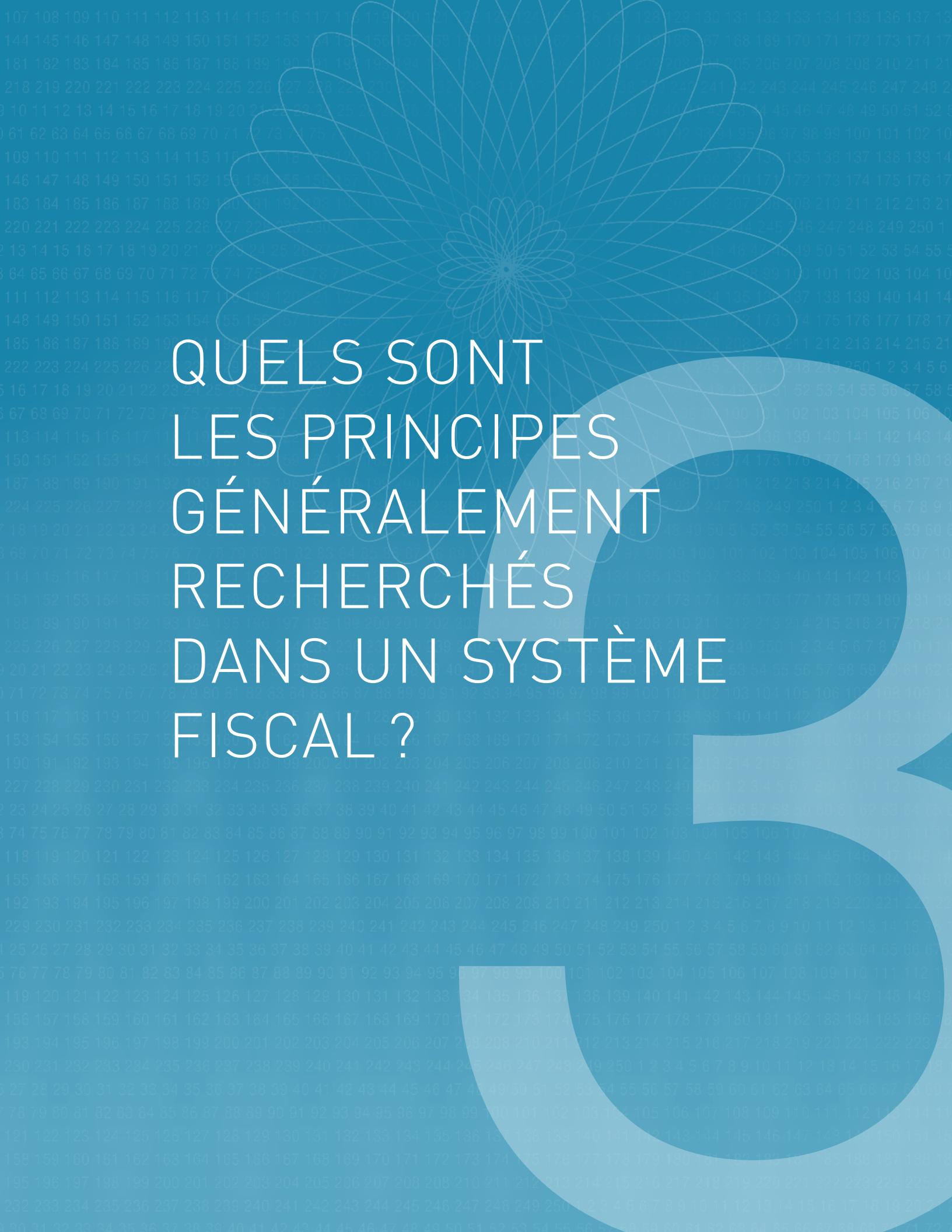
La fiscalité est le reflet des valeurs et des objectifs socioéconomiques de la société. Elle est le fruit de l'évolution historique et des orientations politiques. Ces orientations sont intimement liées à la conception de l'État. En outre, les gouvernements doivent prendre en compte les différentes conjonctures 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 presuppose 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 priviléges 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

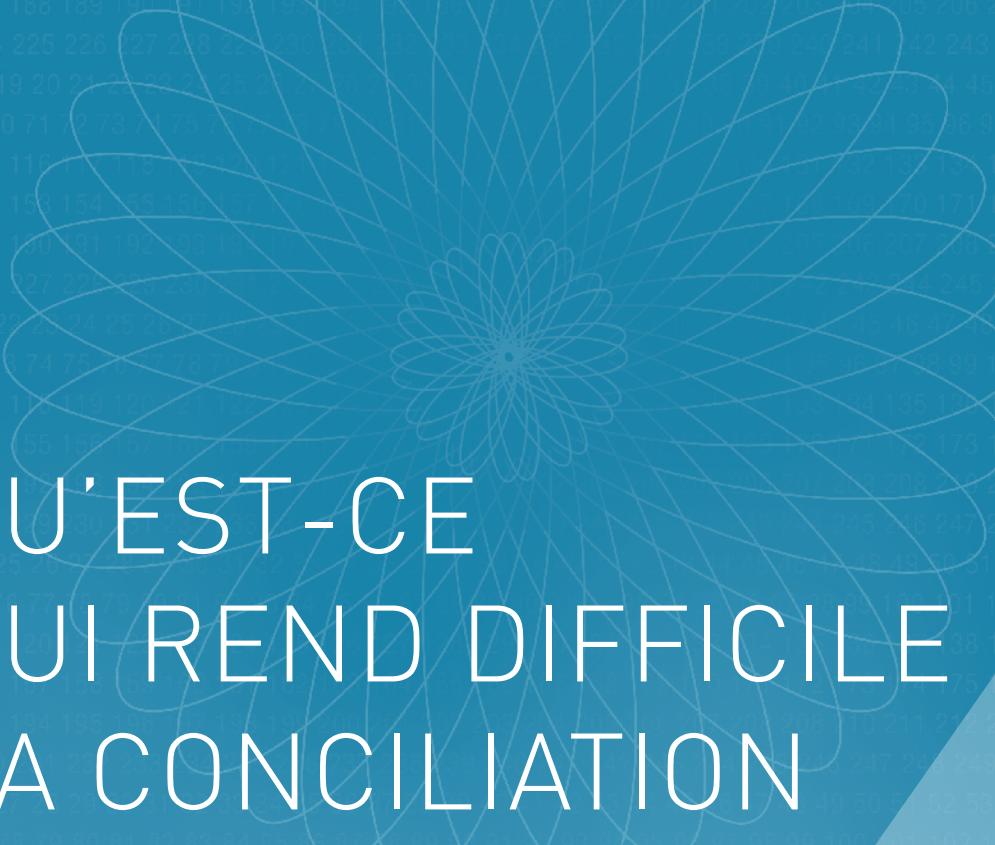
QUELS SONT LES PRINCIPES GÉNÉRALEMENT RECHERCHÉS DANS UN SYSTÈME FISCAL ?

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.



QU'EST-CE QUI REND DIFFICILE LA CONCILIATION DES PRINCIPES FISCAUX ?



4

QU'EST-CE QUI REND DIFFICILE LA CONCILIATION DES PRINCIPES FISCAUX ?

Bien que chacun des principes qui guident la composition d'un système fiscal soit louable, leurs objectifs respectifs ne sont pas facilement conciliables. Atteindre un équilibre entre les principes représente donc un défi de taille, puisque favoriser un principe en prenant des orientations fiscales provoque inévitablement des répercussions sur les autres.

Voyons quelques illustrations de la difficile conciliation des objectifs fiscaux.

SIMPLICITÉ VERSUS ÉQUITÉ

Un système fiscal qui imposerait les revenus selon le même taux, sans aucune déduction, serait certes plus simple à administrer, mais sûrement moins équitable à l'égard des contribuables. En contrepartie, un système fiscal qui chercherait à tenir compte de la situation de chacun en multipliant les déductions fiscales présenterait des avantages sur le plan de l'équité, mais serait de nature à accroître sa complexité en augmentant le temps et les coûts des activités de contrôle. Les risques d'incohérences s'en trouveraient accentués, et l'accessibilité, réduite.

Pour illustrer ce propos, mentionnons que pendant plusieurs années de nombreuses personnes âgées n'ont pas reçu le supplément de la pension de vieillesse auquel elles avaient droit. D'autres ne bénéficient pas de toute l'aide qu'elles pourraient obtenir à cause des difficultés que représentent pour elles la multiplicité de règles fiscales et leurs exigences particulières. En outre, ce sont souvent les personnes dont les revenus sont les plus bas et dont la scolarité est la plus faible qui doivent procéder à une foule de calculs nécessaires pour établir leur admissibilité aux diverses mesures fiscales. Cette situation amène de nombreux contribuables à engager des frais pour qu'une tierce personne remplisse leur déclaration de revenus de façon à s'assurer de connaître les déductions auxquelles ils ont droit.

NEUTRALITÉ VERSUS ÉQUITÉ

Appliquée de façon stricte, la neutralité vient en contradiction avec le principe d'équité horizontale. Par exemple, en invoquant qu'avoir des enfants est un choix personnel, des personnes revendiquent un système fiscal neutre et souhaitent qu'aucune compensation fiscale ne soit consentie aux personnes qui ont la responsabilité financière d'enfants.

ÉQUITÉ VERTICALE VERSUS ÉQUITÉ HORIZONTALE

Soutenir financièrement davantage les contribuables à bas revenu (équité verticale) et reconnaître la charge financière d'enfants (équité horizontale) sont deux principes généralement reconnus. Les difficultés surviennent lorsqu'il s'agit de transposer ces principes sur le plan opérationnel en établissant le niveau de ressources financières à consentir aux groupes visés. C'est ainsi que sont émis des commentaires tels que celui-ci : « Pourquoi aider les familles riches alors qu'il y a tellement de familles pauvres ? » Ce type de réaction souligne la grande difficulté à concilier les diverses formes d'équité fiscale. Cette situation est inévitable, puisque « ces deux principes opposent des conceptions distinctes de la justice distributive et du type de société souhaité. Tout est une question de valeur et de point de vue¹⁵ ».

En favorisant uniquement l'équité verticale, plusieurs problèmes se posent. Tout d'abord, il faut définir qui est riche. Peu importe la réponse, il y aura nécessairement des personnes qui seront désavantagées du seul fait que leur revenu dépasse de peu la limite fixée. Ensuite, on se doit de considérer l'incidence sur l'incitation au travail, puisque, dans un système où l'admissibilité à l'aide et l'impôt à payer sont établis en fonction des revenus, l'augmentation des revenus de travail entraîne une réduction ou même l'exclusion de l'aide de l'État. Dans ce contexte, pourquoi demeurer en emploi ou augmenter ses revenus par le travail si on y trouve peu d'avantages financiers ?

Par ailleurs, en se préoccupant seulement du niveau des revenus pour déterminer le niveau d'aide financière de l'État, on met de côté les charges familiales de chaque contribuable. Imposer le même niveau d'impôt aux personnes ayant des enfants et aux personnes sans enfants risque de créer de nouvelles iniquités.

NEUTRALITÉ VERSUS INCITATION AU TRAVAIL

Selon le principe de neutralité, le système fiscal doit respecter le choix des individus. Il doit, par exemple, demeurer neutre à l'égard des sexes. Or, on observe que, dans certaines situations, la neutralité peut être difficile à préserver, particulièrement lorsque les gouvernements doivent tenir compte de la situation économique du pays.

Ainsi, dans un contexte où une pénurie de main-d'œuvre est appréhendée, il est d'intérêt public de viser le plein emploi. C'est notamment pourquoi plusieurs gouvernements ont introduit des mesures de supplément au revenu de travail. Ces mesures visent à favoriser l'autonomie financière des individus, mais ont aussi comme conséquence de maintenir un bassin de travailleurs pour des emplois moins rémunérateurs. En outre, les crédits d'impôt pour frais de garde pour les parents en emploi et les services de garde sont aussi des façons de favoriser la rétention sur le marché du travail d'une main-d'œuvre qualifiée, ce qui est favorable à l'économie.

¹⁵ Partenariat Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles, *Agir sur les politiques familiales : La recherche : Un outil indispensable : Fiches synthèses de transfert de connaissances*, fiche 9.

Par ailleurs, d'autres mesures au sein de la même structure fiscale peuvent présenter des effets non incitatifs par rapport au travail. Par exemple, des politiques qui visent à soutenir le choix des parents par rapport au mode de garde de leurs enfants en offrant des mesures fiscales très favorables aux couples dont un des parents diminue le nombre d'heures travaillées ou cesse d'occuper un emploi pour prendre soin de ses enfants.

Ces exemples suggèrent qu'il peut exister une certaine ambiguïté sur le plan des orientations gouvernementales, d'autant plus qu'il est difficile d'estimer l'effet conjugué de toutes ces mesures et à qui elles profitent vraiment.

DES ARBITRAGES NÉCESSAIRES

On constate qu'au fil du temps, des principes ont été priorisés. Par exemple, lors de la mise en place de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, le gouvernement fédéral a réorienté ses interventions en mettant l'accent sur des mesures ciblées visant l'équité verticale et l'efficacité. Ce choix a eu des effets sur le plan de l'équité horizontale, puisque certains parents se sont vu imposer la même charge fiscale (ou presque) que les contribuables sans enfants. Le défi réside dans le niveau d'équilibre à trouver entre tous les principes fiscaux.

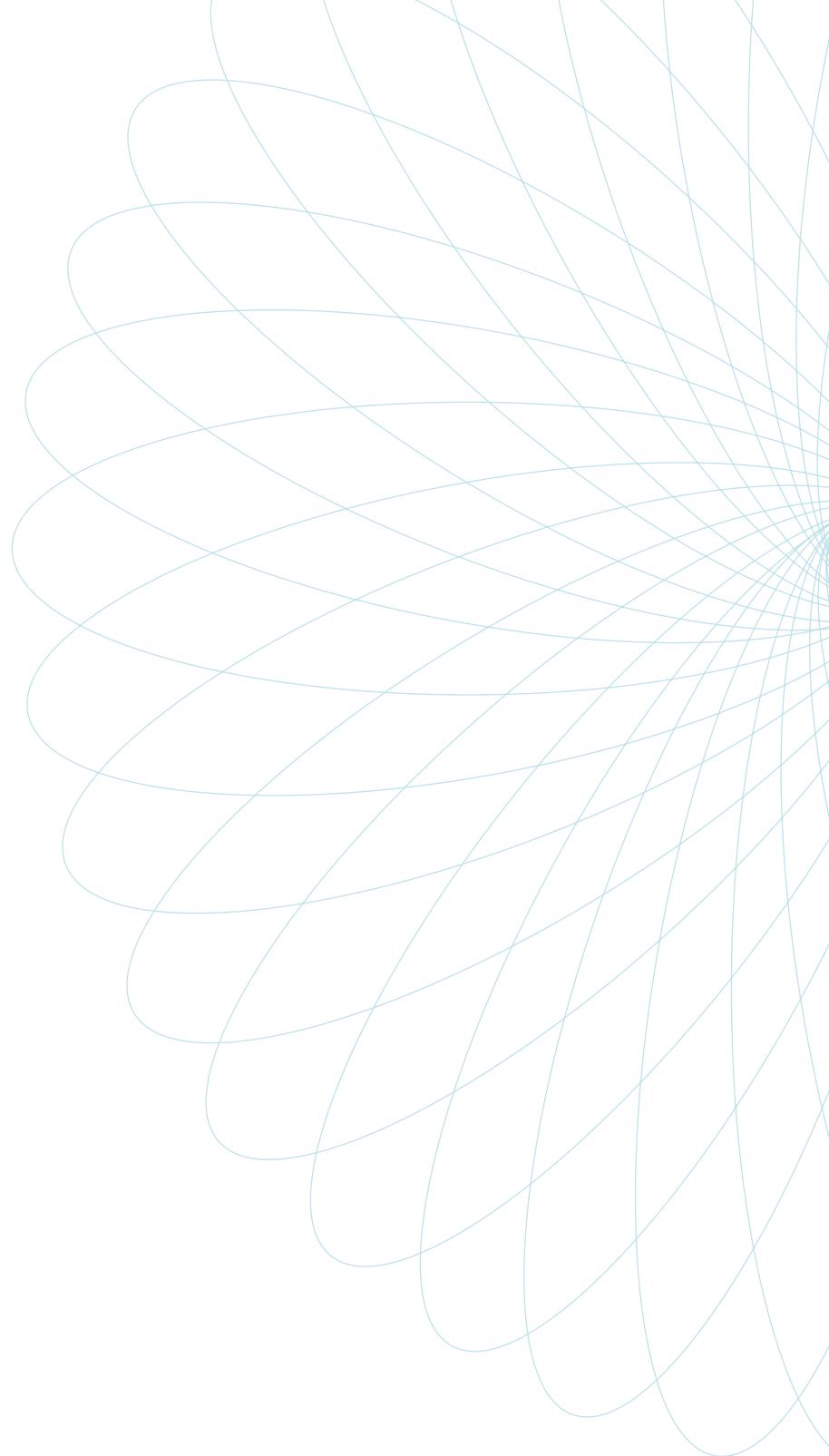
À RETENIR

QU'EST-CE QUI REND DIFFICILE LA CONCILIATION DES PRINCIPES FISCAUX ?

Chacun des principes qui guident la composition d'un système fiscal se justifie. Ce qui rend difficile leur conciliation tient au fait que leurs objectifs respectifs sont fondamentalement divergents. Mettre l'accent sur l'un a inévitablement des conséquences sur les autres. Le défi des gouvernements est de trouver un juste équilibre entre ces différents principes fiscaux. Des arbitrages sont donc nécessaires pour respecter les valeurs collectives, pour s'adapter au contexte, pour assurer la cohérence des actions et pour favoriser l'adhésion de la population.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Lorsque l'on analyse des actions dans le domaine fiscal, il faut prendre garde aux raccourcis, aux solutions toutes faites. La vigilance est de mise quand un principe est invoqué pour mettre en place de nouvelles mesures. Par exemple, lorsque des gouvernements annoncent que, dans leur lutte contre la pauvreté, l'aide financière sera redirigée uniquement vers les familles à bas revenu, la population peut être portée à adhérer à cette orientation. Par ailleurs, est-elle bien informée des effets qu'aura cette décision sur l'ensemble des familles ? Dans le domaine de l'aide à la famille, la prédominance de l'équité verticale au détriment de l'équité à l'égard de toutes les familles (équité horizontale) se justifie-t-elle ? Le Conseil rappelle que ce qui sous-tend le régime fiscal, ce sont les choix politiques. Malgré les contraintes économiques, chaque État conserve des marges de manœuvre pour établir ses orientations stratégiques. Dans la recherche d'un juste équilibre à trouver entre les principes fiscaux, il apparaît souhaitable d'éviter d'opposer lutte contre la pauvreté et soutien à toutes les familles.





QU'EST-CE QUI FAIT LA COMPLEXITÉ D'UN SYSTÈME FISCAL ?



5

QU'EST-CE QUI FAIT LA COMPLEXITÉ D'UN SYSTÈME FISCAL ?

Un système fiscal est complexe, et les démarches de simplification atteignent rapidement leurs limites. Cette complexité tient à la multiplicité des interrelations qui s'exercent sur la fiscalité, puisque tous les aspects de la vie en société sont concernés. Ainsi, la structure politique, les modes de gouvernance, les objectifs priorisés et les moyens utilisés sont parmi les éléments susceptibles d'accroître la complexité d'un système fiscal.

Pour les fins de ce document, nous évoquerons quelques éléments qui démontrent qu'il est difficile de gérer un système fiscal.

LA CONCILIATION DES OBJECTIFS FISCAUX

Tel qu'il a été abordé précédemment, la gestion fiscale implique de devoir concilier des objectifs qui sont en soi difficilement conciliaires, ce qui nécessairement complexifie le système fiscal.

LA STRUCTURE POLITIQUE

Une structure politique dont les pouvoirs de taxation sont partagés entre différents ordres décisionnels est de nature à accroître la complexité d'un régime. La difficulté est alors d'harmoniser les régimes fiscaux, ce qui ne va pas de soi si les orientations politiques divergent.

LA PRISE EN COMPTE DES DÉCISIONS ANTÉRIEURES

Les décisions des précédents gouvernements ont des répercussions sur la structure fiscale actuelle. Par exemple, la dette nationale est la cause en grande partie de dépenses du passé, qui pouvaient se justifier à ce moment, mais qui constituent néanmoins une contrainte pour les gouvernements actuels. Ceux-ci doivent aussi respecter les engagements légaux pris par les administrations précédentes. Ainsi, il arrive qu'un gouvernement doive mettre en place des mesures transitoires, ce qui est de nature à complexifier le système.

L'ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE LES FORMES D'IMPOSITION

Administrer un régime fiscal est aussi complexe parce qu'il faut maintenir un certain équilibre entre les recettes provenant des particuliers et celles provenant des entreprises. Il faut aussi chercher à établir une juste proportion des revenus tirés de diverses sources (impôts sur le revenu, taxes à la consommation, etc.). La compétitivité entre les régimes fiscaux d'autres États amène aussi les instances publiques à faire des compromis sur le plan fiscal.

LA MULTIPLICITÉ DES MESURES FISCALES

Il existe un grand nombre de mesures fiscales. Certaines ont pour effet de réduire le revenu imposable, d'autres, l'impôt à payer. Chaque mesure a ses propres règles et a des conséquences sur le montant de la contribution exigée. En outre, divers calculs sont exigés du contribuable

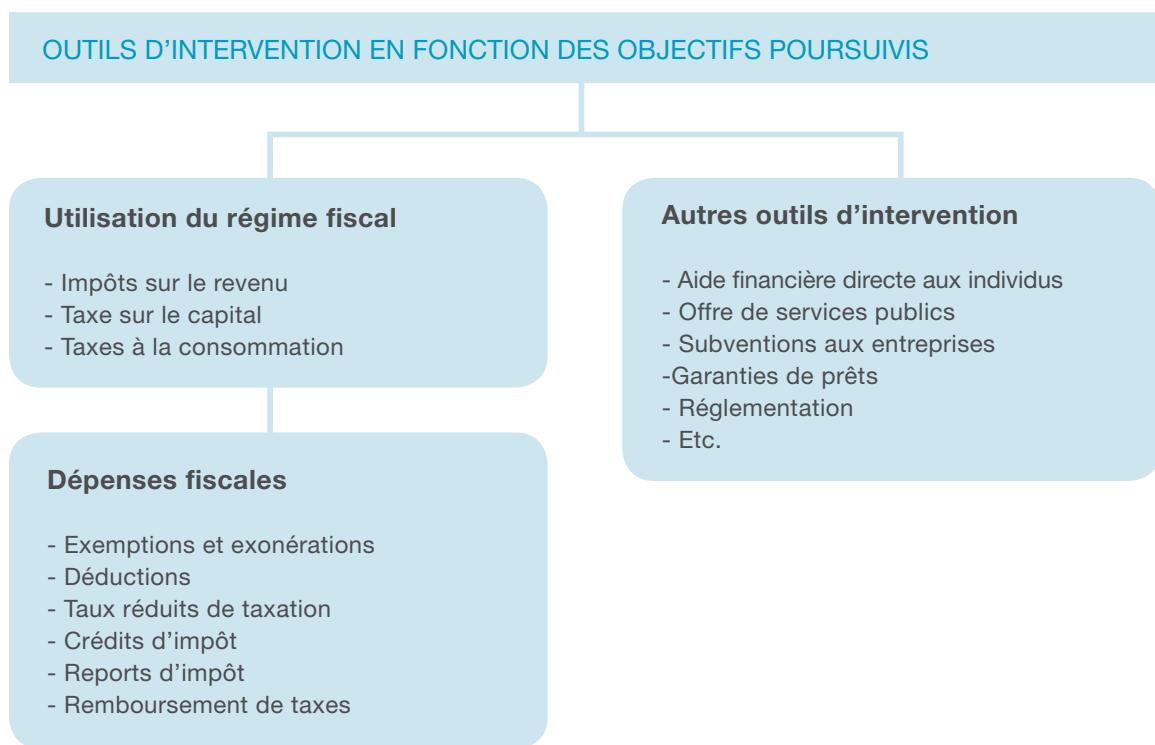
pour déterminer s'il est admissible à telle déduction ou à tel crédit. Ainsi, la multiplicité des mesures rend le système fiscal plus complexe du point de vue du contribuable.

LA FISCALITÉ COMME MOYEN D'INTERVENTION DES GOUVERNEMENTS

Cette multiplicité de mesures est étroitement associée au fait que les gouvernements utilisent la fiscalité comme moyen d'intervention. La figure ci-jointe l'illustre (Voir « Outils d'intervention en fonction des objectifs poursuivis »). Ainsi, un gouvernement qui cherche à agir sur une situation particulière peut choisir d'intervenir par la fiscalité en baissant les impôts sur le revenu ou en octroyant un crédit d'impôt remboursable. Il peut aussi décider d'allouer une aide financière directe par l'intermédiaire d'un programme ou de services gérés par un ministère. On parlera alors de mesures de transferts (ou programmes de transferts) plutôt que de mesures fiscales.

LA LUTTE CONTRE LES ÉCHAPPATOIRES FISCALES

Enfin, ajoutons que, pour que chaque contribuable assume sa juste part des recettes de l'État, les gouvernements introduisent diverses règles pour éviter les échappatoires fiscales, ce qui contribue à alourdir le système.



Source: Ministère des Finances, *Dépenses fiscales*, p. A4.

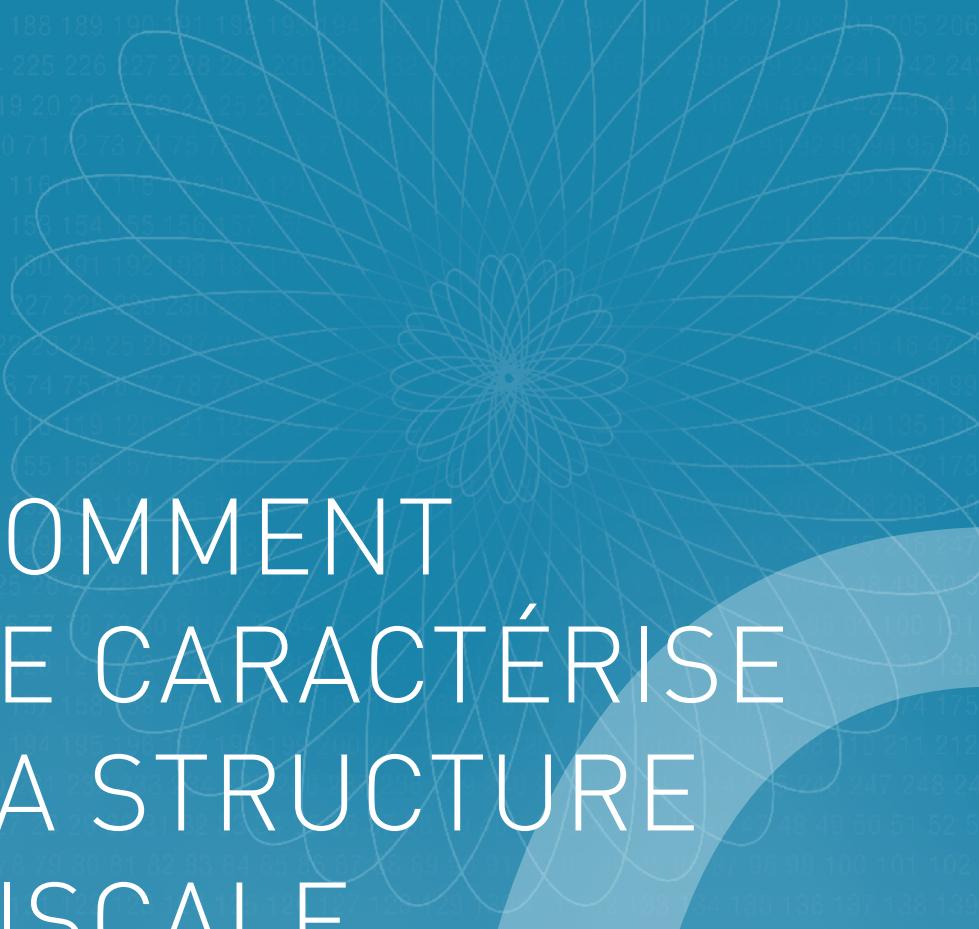
À RETENIR

QU'EST-CE QUI FAIT LA COMPLEXITÉ D'UN SYSTÈME FISCAL ?

Plusieurs éléments contribuent à complexifier un système fiscal. En cherchant un juste équilibre entre des principes fiscaux divergents et en utilisant la fiscalité comme moyen d'intervention, les gouvernements sont amenés à créer des mesures pour atteindre des objectifs particuliers. La multiplicité des dispositions ainsi mises en place accroît la complexité du système fiscal.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Les éléments soulevés rendent compte de la multiplicité des facteurs à considérer. Un système fiscal n'est pas simple, et il ne faut pas escompter qu'il le devienne. Le défi pour les instances publiques est de trouver un juste équilibre entre tous les éléments en jeu afin que les contribuables aient confiance en leur système fiscal parce qu'ils l'estiment équitable. Celui des contribuables est d'accepter que cet équilibre implique des compromis. Ainsi, une mesure peut ne pas profiter à tous, parce que gouverner, c'est faire des choix.



COMMENT SE CARACTÉRISE LA STRUCTURE FISCALE DU QUÉBEC ?

6

COMMENT SE CARACTÉRISE LA STRUCTURE FISCALE DU QUÉBEC ?

Chaque État a ses particularités sur le plan fiscal. Sans en faire une liste exhaustive, soulignons que le Québec se distingue par le fait qu'il fait partie d'un régime fédéral à deux ordres¹⁶ de gouvernement. Les lois constitutionnelles définissent le partage des pouvoirs de chacun, dont celui de taxation. Cette double structure pose le défi du respect des champs de compétence respectifs et de la convergence des actions, particulièrement dans le domaine de la famille.

UNE DOUBLE STRUCTURE FISCALE

Le Québec fait partie d'une fédération¹⁷ dont les lois constitutionnelles ont défini les pouvoirs, les responsabilités et les champs de compétence des provinces et du gouvernement central. Il n'y a pas de gouvernement local à proprement parler au Canada, puisque les institutions locales ou régionales (municipalités et commissions scolaires) relèvent de la compétence des provinces, qui définissent leur cadre de compétence et qui établissent leur champ de taxation.

En principe, chaque gouvernement a les pouvoirs de taxation lui permettant d'assumer ses responsabilités. Toutefois, les provinces n'ont pas le même potentiel de revenus fiscaux, puisque ces derniers dépendent, entre autres, de la structure de leur population et de leur croissance économique. C'est pour éviter les iniquités fiscales entre les provinces qu'il a été reconnu au gouvernement fédéral le droit d'utiliser son pouvoir de taxation pour procéder à une redistribution entre les régions. C'est particulièrement par la péréquation que le gouvernement fédéral permet aux gouvernements provinciaux moins prospères de fournir à leurs résidents des services publics sensiblement semblables à ceux d'autres provinces, à des taux d'imposition comparables. Si le principe fait consensus, son application pose des problèmes tant pour définir les critères d'accès que pour établir le niveau des transferts et les modalités de versement.

INTERVENTION DU FÉDÉRAL DANS DES CHAMPS DE COMPÉTENCE PROVINCIAUX

On évoque que le Canada se distingue de ses voisins américains par ses grands programmes sociaux nationaux, dont le programme de la Sécurité de la vieillesse, le régime d'assurance-emploi, la Prestation fiscale canadienne pour enfants et le système des soins de santé du Canada (par exemple, l'assurance maladie).

Quoique ces programmes nationaux canadiens concernent des domaines de compétence provinciale, ils ont été mis en place dans des contextes particuliers qui ont permis l'intervention

¹⁶ Dans la fédération canadienne, le terme approprié est *ordre de gouvernement et non palier de gouvernement*, puisque les gouvernements provinciaux ne relèvent pas du gouvernement fédéral.

¹⁷ Même s'il est fait référence à la Confédération de 1867, la Constitution canadienne est en fait une fédération, c'est-à-dire que les colonies de l'époque se sont regroupées en créant un État central. La confédération est davantage une union de plusieurs États qui s'associent tout en conservant leur souveraineté.

graduelle du fédéral dans des champs de compétence provinciaux. Notons toutefois que cette intervention ne s'est pas faite sans remous au Québec¹⁸.

Encore aujourd'hui, la question portant sur le déséquilibre fiscal entre les deux gouvernements et celle portant sur le pouvoir de dépenser du fédéral dans les domaines de compétence provinciale sont au centre de débats politiques toujours vifs. Sur le plan fiscal, il s'agit de déterminer si, dans le contexte actuel, le partage des pouvoirs de taxation est adéquat et offre à chacun des gouvernements la marge de manœuvre financière nécessaire pour assurer ses obligations propres. Cet aspect est important, puisque, «pour que soit respecté, dans les faits comme dans la loi, le principe d'autonomie propre au fédéralisme, il faut que chaque ordre de gouvernement dispose sous son propre contrôle de ressources financières suffisantes pour exercer ses fonctions exclusives¹⁹».

LES RISQUES ASSOCIÉS À LA DOUBLE STRUCTURE FISCALE

Le dédoublement des pouvoirs de taxation et l'intervention de deux instances décisionnelles dans le même domaine ne se font pas sans soulever des difficultés de convergence des orientations. En effet, les choix politiques d'un gouvernement ne correspondent pas nécessairement à ceux de l'autre. C'est notamment pourquoi on a vu le Québec revendiquer et obtenir la gestion des services d'emploi, menant à la création d'Emploi-Québec, ainsi que le financement afférent à partir du Compte d'assurance-emploi. De même, la mise en place du Régime québécois d'assurance parentale a été le sujet de longues discussions aboutissant à la signature d'une entente.

À certains égards, les choix politiques peuvent générer des effets divergents sur le plan fiscal et même lancer des messages diffus aux familles. Par exemple, un gouvernement pourrait se montrer très favorable aux familles à un seul revenu, alors que l'autre pourrait porter ses efforts sur des mesures visant à mieux soutenir les familles dont les deux parents travaillent. Il y aurait là un risque évident d'incohérence sur le plan fiscal.

Les distinctions peuvent aussi apparaître dans le choix des familles à aider. À cet égard, le Québec s'est distingué en maintenant une aide à toutes les familles, ce que le gouvernement canadien n'a pas fait lors de la mise en place de la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Depuis 2006, la notion d'universalité a été reconduite par une compensation minimale à tous les parents, toutefois la prestation fiscale canadienne continue d'exclure une partie des familles.

En somme, le gouvernement fédéral a les pouvoirs fiscaux pour intervenir auprès des familles. Par ailleurs, le gouvernement du Québec, en vertu des lois constitutionnelles, a la pleine et entière responsabilité du domaine de la famille.

¹⁸ À titre d'exemple, soulignons deux événements. Le Québec accède au plan fédéral de «pensions de vieillesse» en 1936. Ce plan était en vigueur dès 1927 dans le reste du Canada. Les opposants au Québec considéraient cette intervention comme allant à l'encontre du principe de solidarité familiale. Par ailleurs, le fédéral implante un programme d'aide sociale en 1966. Celui-ci entre en vigueur au Québec en 1970. Partenariat Familles en mouvement et dynamiques intergénérationnelles, *op. cit.*, p. 78 et 81.

¹⁹ En référence aux ouvrages du constitutionnaliste Kenneth C. Wheare, cités par Alain Noël, «Gouverner à plusieurs : la protection sociale au Canada et au Québec», p. 21.

À RETENIR

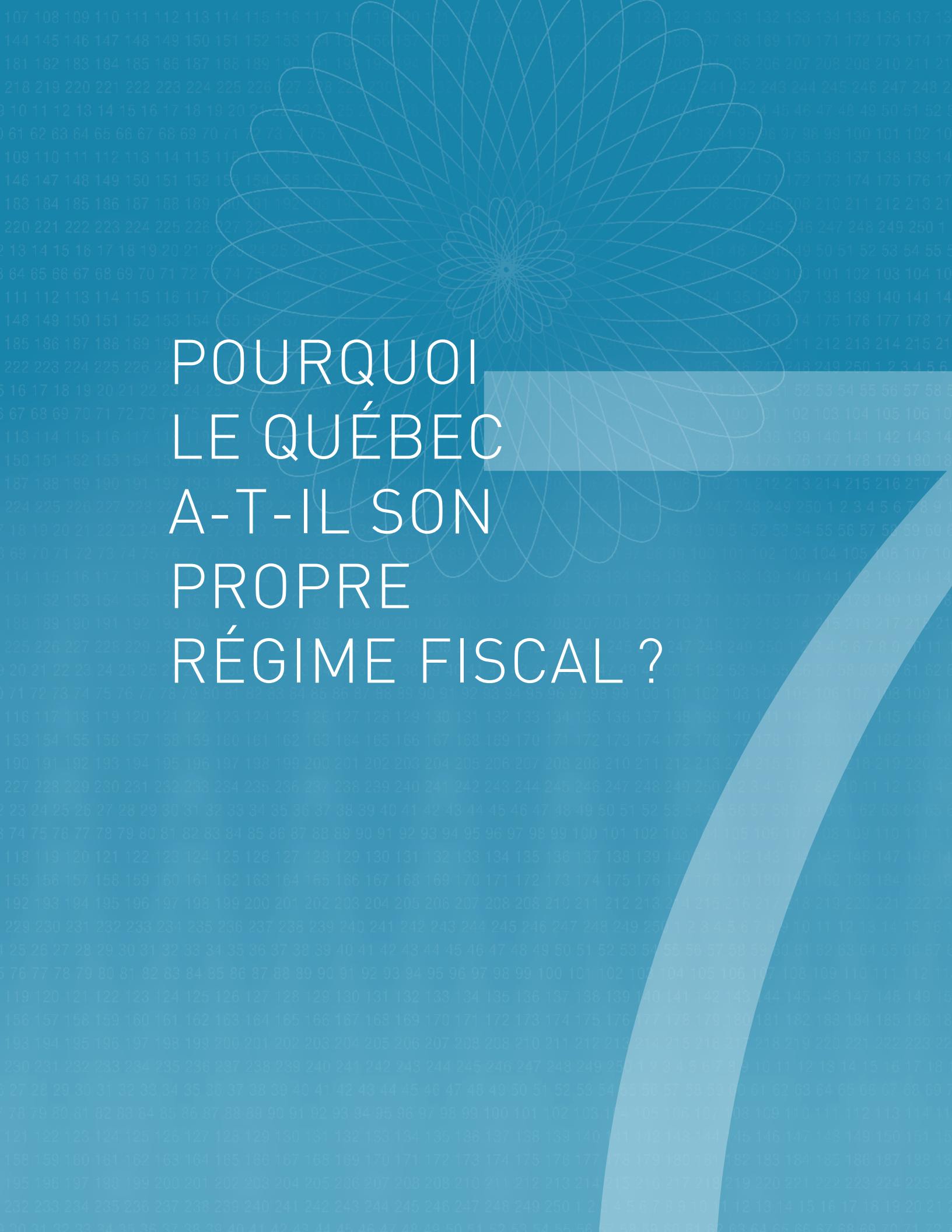
COMMENT SE CARACTÉRISE LA STRUCTURE FISCALE DU QUÉBEC ?

Le Québec a pour caractéristique particulière de faire partie d'une fédération où les deux ordres de gouvernement ont des pouvoirs fiscaux établis par les lois constitutionnelles. Il existe donc un dédoublement des pouvoirs qui fait en sorte que chaque gouvernement peut intervenir auprès des familles par la fiscalité. La double structure fiscale est susceptible de causer quelques difficultés d'harmonisation.

MATIÈRE À RÉFLEXION

L'existence de deux gouvernements qui interviennent dans l'aide financière aux familles peut représenter des avantages et des risques. Cela peut engendrer des orientations fiscales divergentes au regard du soutien économique aux personnes ayant la responsabilité financière d'enfants. En contrepartie, une convergence des orientations gouvernementales peut renforcer les actions et les investissements menant à l'amélioration de la qualité de vie des familles. Par ailleurs, il apparaît au Conseil que le gouvernement du Québec a l'entièrerie et pleine autorité en matière de famille.

POURQUOI LE QUÉBEC A-T-IL SON PROPRE RÉGIME FISCAL ?



7

POURQUOI LE QUÉBEC A-T-IL SON PROPRE RÉGIME FISCAL ?

Les débats autour des compétences juridiques et des pouvoirs de taxation ont cours dans toutes les provinces. Pourtant, ce n'est qu'au Québec que les contribuables ont l'obligation de remplir deux déclarations de revenus. Les autres provinces confient l'administration de leur impôt sur le revenu des particuliers au gouvernement fédéral par l'entremise d'accords de perception fiscale. Des ententes sont conclues aussi pour le revenu des sociétés avec la majorité des provinces, à l'exception du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta.

C'est à partir de 1954 que le gouvernement du Québec a décidé de collecter directement les revenus des particuliers. Malgré plusieurs tentatives de simplification²⁰, la décision de conserver un système fiscal québécois a été maintenue par tous les partis qui se sont succédé au pouvoir. Il est admis que confier l'administration des impôts au gouvernement fédéral limiterait la capacité du gouvernement du Québec d'intervenir selon des objectifs sociaux et économiques qui lui sont propres. Par exemple, si le Québec devait accepter que le calcul du revenu disponible soit défini par le gouvernement fédéral, cela aurait pour effet de limiter ses possibilités de mettre en place des mesures fiscales qui correspondent à ses priorités d'action.

Cette décision est directement liée à l'exercice de la pleine autonomie fiscale du Québec. Le ministère des Finances du Québec l'évoque clairement lorsqu'il conclut que « la complexité du régime fiscal québécois est la conséquence directe du plein exercice de l'autonomie fiscale par le gouvernement du Québec. Par conséquent, la simplification du régime fiscal québécois ne devrait pas s'effectuer au prix d'une perte de cette autonomie et des avantages qu'elle confère²¹ ».

L'existence de deux systèmes fiscaux superposés donne lieu à des dispositions complexes, que nous ne présenterons pas dans cette étude. Conscients que cette situation génère des contraintes pour les administrations publiques et pour les contribuables québécois, les gouvernements cherchent à réduire les inconvénients en harmonisant les dispositions fiscales. Toutefois, le gouvernement canadien doit tenir compte des représentations de toutes les provinces canadiennes et n'a pas à obtenir d'assentiment de chacune d'elles pour déterminer ses règles fiscales. Si celles-ci sont différentes de celles du Québec, il en résultera des écarts pour les contribuables lorsqu'ils auront à remplir leurs déclarations de revenus. Cela se concrétisera par des règles différentes pour établir l'admissibilité à une mesure fiscale, par la façon d'établir le montant du crédit ou l'impôt à payer, par les exigences concernant les pièces justificatives nécessaires, etc.

²⁰ *Simplification de la fiscalité*, produit en 2004 par le Ministère des Finances, évoque les hypothèses de simplification et les conséquences qui y sont associées.

²¹ Ministère des Finances, *op. cit.*, p. 31.

Ainsi, dans certains cas, des règles harmonisées peuvent être souhaitées pour éviter des situations d'iniquité pour des contribuables québécois. Dans d'autres, les choix fiscaux du Québec peuvent s'avérer pertinents et justifiés au regard des orientations politiques du gouvernement.

En vertu des pouvoirs qui lui sont consentis par les lois constitutionnelles, en gérant son propre système fiscal, le Québec s'assure d'avoir le plein contrôle de sa fiscalité de façon à être en mesure de collecter et de distribuer l'argent des contribuables selon les priorités qu'il s'est données.

À RETENIR

POURQUOI LE QUÉBEC A-T-IL SON PROPRE RÉGIME FISCAL ?

L'exercice de la pleine autorité en matière de fiscalité procure des avantages indéniables sur le plan de l'autonomie, puisque cela permet à un État de collecter les revenus et de les distribuer en fonction de ses priorités. En outre, la fiscalité s'avère pour un gouvernement un outil majeur d'intervention dans des domaines variés. C'est pourquoi le Québec a fait le choix d'administrer son propre système fiscal malgré les contraintes que cela impose. Le Québec s'assure ainsi de pouvoir utiliser tous les outils fiscaux à sa disposition pour répondre à ses priorités d'action.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Il est généralement admis qu'un État doit disposer des instruments nécessaires pour rendre opérationnels des projets qui correspondent aux souhaits de sa population. Les avantages tirés de la pleine autorité du Québec dans le domaine fiscal sont manifestes en ce qui a trait aux familles. En effet, le Québec a su mettre en place des mesures financières favorables à l'ensemble des familles. La démarche collective du Québec qui a conduit à la création des services de garde éducatifs à tarif réduit et du Régime québécois d'assurance parentale illustre qu'il est parfois nécessaire de se distinguer pour mener à terme des projets qui correspondent aux aspirations de sa population. Le vif succès de ces programmes vient confirmer la nécessité d'apparier les mesures de soutien gouvernemental aux réalités des familles québécoises.

Cette recherche d'adéquation entre l'aide gouvernementale et les besoins des familles s'avère aussi nécessaire sur le plan fiscal. Il importe que des efforts se poursuivent pour atténuer les effets de la double intervention dans le domaine familial non seulement sur le plan de l'harmonisation des mesures fiscales, mais surtout en ce qui concerne les orientations à l'égard des familles. À défaut de pouvoir concilier les orientations du Québec et celles du gouvernement fédéral, à l'instar de ce qui s'est fait dans d'autres circonstances, il y a lieu de s'attendre à ce que le Québec doive accentuer ses démarches auprès du gouvernement canadien pour que ses orientations en matière de famille soient mieux prises en compte.

QU'EST-CE QUI DISTINGUE LE RÉGIME FISCAL DU QUÉBEC DE CELUI DES AUTRES ÉTATS?

8

QU'EST-CE QUI DISTINGUE LE RÉGIME FISCAL DU QUÉBEC DE CELUI DES AUTRES ÉTATS ?

Cette étude retient deux éléments qui distinguent particulièrement les régimes fiscaux québécois et canadien de ceux des autres pays développés. Tout d'abord, le régime fiscal est basé sur l'individu, mais l'aide aux familles est surtout établie en fonction du revenu familial. Le second élément est lié à une gestion par la fiscalité de la presque totalité des programmes de soutien économique aux familles.

L'AIDE AUX FAMILLES ÉTABLIE SELON LE REVENU FAMILIAL

Dans la majorité des pays développés, le régime fiscal des particuliers est basé sur l'individu, c'est-à-dire que l'impôt à payer du contribuable est établi en fonction de ses propres revenus (voir «Le choix de base d'imposition dans quelques pays»). Certains pays offrent aux couples la possibilité de choisir entre un mode d'imposition individuel ou familial. En France, la déclaration commune présente des avantages pour les couples admissibles²², puisqu'en vertu du quotient familial, l'impôt à payer est établi selon le nombre de personnes dans la famille.

Quoique les régimes fiscaux québécois et canadien soient basés sur l'individu à certains égards la prise en compte de la composante familiale vient modifier la contribution à l'impôt de chacun des membres du couple. Par exemple, un crédit permet de réduire l'impôt de la personne qui déclare un conjoint à charge. Dans un régime fiscal basé exclusivement sur l'individu, c'est la personne sans ressource qui aurait reçu un crédit d'impôt remboursable ou une allocation de subsistance minimale faisant en sorte que sa dépendance financière à l'égard du conjoint ne soit pas prise en compte.

Le transfert de revenus de retraite entre conjoints est une autre illustration. Le fractionnement du revenu dans un couple offre certes des avantages financiers à ceux qui en bénéficient, mais en permettant le transfert de revenu au partenaire moins rémunéré, cette technique change la nature fondamentale du régime fiscal. C'est pourquoi, certains favorisent davantage d'autres options²³.

²² Les couples mariés et les signataires d'un pacte civil de solidarité qui ont trois ans de vie commune.

²³ Pour Robert Glossop, qui était directeur de la recherche à l'Institut Vanier de la Famille, «Il vaudrait mieux regarder ailleurs, par exemple du côté du revenu minimum inconditionnel ou allocation universelle, du côté des déductions, exemptions, crédits ou autres mesures fiscales liées aux enfants et autres personnes à charge». Robert Glossop, *Un homme et son temps : Les familles, les questions touchant les familles et pourquoi elles sont importantes*, p. 11-12.

Par ailleurs, règle générale, les régimes fiscaux québécois et canadien déterminent l'accessibilité et le montant de l'aide financière aux familles à partir des revenus des deux conjoints, que ceux-ci soient mariés ou non, pourvu qu'ils correspondent à la définition fiscale de conjoints²⁴. La fiscalité prend en compte les revenus des conjoints, même si ceux-ci ne sont pas les parents de chacun des enfants. Pour certaines mesures, on tiendra aussi compte des revenus des enfants aux études.

L'allocation de l'aide en fonction des revenus familiaux n'est pas sans conséquence sur le soutien aux familles. En outre, elle a des incidences au moment de la formation du couple, particulièrement au moment d'une recomposition familiale. En octroyant l'aide en fonction des revenus familiaux par la fiscalité, nos systèmes fiscaux se différencient de ceux de nombreux États dont le régime d'imposition est aussi basé sur l'individu, mais où le fait familial est soutenu par des allocations universelles, non imposables et non établies en fonction des revenus familiaux.

LA FISCALISATION DES MESURES D'AIDE FINANCIÈRE AUX FAMILLES

Une autre particularité du régime fiscal québécois tient au fait que, depuis une vingtaine d'années, on assiste à une utilisation accrue de la fiscalité dans le soutien financier aux familles. Ce phénomène que l'on désigne par «fiscalisation» des mesures d'aide n'est toutefois pas exclusif au domaine familial : «Entendons par fiscalisation le fait que les diverses mesures empruntent de plus en plus les paramètres et les modalités de la fiscalité, quand elles n'y sont pas tout simplement directement liées.²⁵»

La fiscalisation des programmes sociaux et familiaux fait donc référence à l'utilisation de mécanismes fiscaux, autant pour déterminer l'admissibilité à la prestation et le montant de celle-ci que pour en assumer l'entièvre gestion.²⁶ À l'occasion, on désigne ce type de mesures par le terme «programmes sociofiscaux», parce qu'elles se situent à la limite des mesures fiscales et des mesures de programmes.

Ainsi, il n'existe pas à proprement parler d'allocations familiales au Québec. La mesure Soutien aux enfants l'illustre bien. Au lieu de créer un programme spécial défini par une loi, comme c'est le cas pour l'assurance-emploi ou l'aide sociale, le gouvernement du Québec a choisi d'opérationnaliser le soutien aux familles par la création du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants (CIRSE). Cette façon de faire n'est pas propre au Québec ni au Canada, mais son usage est plus répandu ici que dans l'ensemble des pays développés. Dans les pays scandinaves, par exemple, il n'y a pas de mesures fiscales pour les familles mais il existe des programmes offrant de généreuses allocations universelles et non imposables²⁷.

²⁴ Un conjoint, sur le plan fiscal, est une personne, de sexe opposé ou de même sexe, qui est unie par les liens du mariage ; ou unie par union civile ; ou qui est reconnue comme conjoint de fait, c'est-à-dire qui, à un moment de l'année, vivait maritalement et était la mère ou le père biologique ou adoptif d'au moins un des enfants du couple ou qui vivait maritalement depuis au moins douze mois consécutifs.

²⁵ Marie-Hélène Saint-Pierre et Renée B-Dandurand, *Axes et enjeux de la politique familiale québécoise : Présentation d'une recension informatisée des écrits*, p. 97.

²⁶ Diane Demers, George Lebel et Ginette Valois (sous la dir. de), *La gestion du social par la fiscalité : Actes de la 9^e Journée en droit social et du travail*, p. 7.

²⁷ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Portraits de politiques familiales : Situation dans onze pays développés*, 128 p.

L'usage presque exclusif de la fiscalité pour intervenir dans le domaine de la famille soulève des interrogations et incite à considérer ses avantages et ses inconvénients²⁸. Tout d'abord, la fiscalisation de l'aide financière apparaît plus simple à administrer. D'une part, elle ne nécessite pas de lois particulières. D'autre part, il est plus facile d'intégrer l'administration d'une nouvelle mesure fiscale que de créer une structure destinée à la gestion d'un programme. Ce faisant, l'État rationalise ses coûts en matière de ressources humaines et financières.

Compte tenu du fait que des changements législatifs ne sont pas nécessaires, il devient plus simple d'apporter des modifications aux règles fiscales, ce qui peut s'avérer avantageux lorsqu'un gouvernement veut intervenir rapidement pour s'adapter à de nouvelles situations. La fiscalisation peut aussi apparaître moins «stigmatisante» que la création de programmes spéciaux du fait que tous les citoyens sont tenus de remplir une déclaration d'impôt. Chaque situation est considérée comme différente, la confidentialité est assurée, et personne ne sait ce que son voisin reçoit de l'État.

En contrepartie, la fiscalisation comporte des inconvénients : «Il est désormais presque impossible de toucher une prestation familiale sans dévoiler son revenu et sans avoir produit une déclaration de revenus à l'impôt. Ce sont là des changements importants des rapports de la famille et de l'État qu'on a généralement peu tendance à souligner²⁹.» Contrairement à un programme où il serait possible d'allouer l'aide à partir d'une évaluation des besoins financiers au moment où ceux-ci se manifestent, l'intervention fiscale s'établit à partir de la situation de l'année précédente, et parfois antérieure à celle-ci. Il peut donc exister un décalage entre les besoins et l'aide consentie (règle d'annualisation). Cette situation amène certains observateurs à considérer qu'il s'agit davantage d'une logique de revenus que d'une logique de besoins et à y voir un recul des droits des individus.

«La fiscalisation peut rendre invisibles aux yeux des citoyens les agissements de l'État à leur égard», invoque-t-on³⁰. Il est en effet plus facile pour un gouvernement de modifier les dispositions des régimes fiscaux que celles d'un programme social. En cas de litige, les recours ne sont pas de même nature lorsqu'il s'agit de mesures fiscales ou de programmes sociaux. Il peut être plus difficile à une structure fiscale de saisir des problèmes de nature humaine et sociale, comme pourrait le faire un tribunal administratif affecté aux litiges entre les citoyens et les administrations responsables des programmes sociaux. Dans ce contexte, la fiscalisation rendrait plus ardu l'exercice des recours, car, selon certains, «l'utilisation du fisc a un effet intimidant qui peut réussir à faire taire les citoyens qui craignaient d'attirer sur eux l'attention de ce dernier³¹».

Une mesure fiscale peut être simple d'application et facile à comprendre, mais avoir des effets insoupçonnés sur d'autres mesures fiscales à cause des interrelations possibles. Il faut souvent avoir recours à des simulations pour établir ces interrelations. Par exemple, le fait pour une famille

²⁸ Les arguments invoqués proviennent principalement des actes du colloque organisé sur le sujet. Diane Demers, George Lebel et Ginette Valois (sous la dir. de), *op. cit.*, p. 7.

²⁹ Marie-Hélène Saint-Pierre et Renée B.-Dandurand, *op. cit.*, p. 97.

³⁰ Diane Demers, George Lebel et Ginette Valois (sous la dir. de), *op. cit.*, p. 154.

³¹ Diane Demers, George Lebel et Ginette Valois (sous la dir. de), *Ibid.*, p. 157.

québécoise d'utiliser ou non le crédit d'impôt québécois pour la garde d'un enfant peut entraîner une réduction de la Prestation fiscale canadienne pour enfants. On se rappellera que l'abandon par le gouvernement fédéral³² des allocations familiales universelles et leur remplacement par des mesures basées sur le revenu familial sont apparus dans un contexte socioéconomique difficile. Les gouvernements de l'époque étaient à la recherche de moyens pour diminuer leur déficit budgétaire tout en améliorant le sort des personnes touchées par les suites de la crise économique des années 1980. C'est ainsi que la grande majorité des mesures d'aide sont devenues sélectives. Dans ce contexte, l'usage de la fiscalité est apparu, pour les gouvernements, comme un moyen simple pour gérer des mesures établies en fonction des ressources des ménages. Plusieurs pays européens n'ont pas opté pour cette approche et ont maintenu des prestations substantielles à tous les parents, malgré le même contexte de crise économique. Dès lors, il devient moins essentiel pour ces pays d'utiliser la fiscalité.

On invoque aussi que l'usage de mesures fiscales, plutôt que la création de nouveaux programmes de transferts, est devenu une façon pour des gouvernements d'intervenir de manière moins perceptible dans le domaine de la protection du revenu. C'est ainsi que, dans un contexte de concurrence économique, «la fiscalisation de programmes sociaux rend moins visible aux yeux du capital international le caractère social d'un programme³³». En outre, la fiscalisation serait vue comme un moyen pour des gouvernements de mieux «dissimuler» l'aide consentie, puisque celle-ci ne se retrouve pas dans le budget de l'État. Cela peut représenter des avantages pour des gouvernements qui veulent démontrer qu'ils réduisent leurs dépenses budgétaires. C'est une façon aussi pour le gouvernement fédéral d'intervenir dans un champ de compétence provincial tout en respectant le cadre constitutionnel: puisqu'il ne légifère pas dans ce champ, il se contente d'utiliser son pouvoir fiscal³⁴.

Certains voient l'influence du courant néolibéral dans cette utilisation de la fiscalité dans les domaines social et familial. Ce courant favoriserait l'usage de mesures très sélectives qui font en sorte que l'aide financière diminue très rapidement en fonction du revenu familial, ce qui crée inévitablement des exclus. Pour d'autres, le problème n'est pas la fiscalisation, mais le remplacement des programmes à caractère universel et des programmes d'aide sociale par des programmes ciblés dont les montants décroissent très rapidement selon les revenus familiaux.

La tendance des gouvernements québécois et canadien à intervenir par la fiscalité dans des problématiques sociales et économiques semble avoir engendré dans la population une acceptation tacite qu'il s'agit de la seule façon de faire. Dès lors, des citoyens réclament de plus en plus de mesures fiscales pour combler toutes sortes de besoins. Ainsi, on a vu apparaître des mesures fiscales pour une multitude d'activités (crédit pour des frais engagés pour la participation des enfants à des activités physiques, crédit pour les coûts de transport en commun, etc.).

³² Le gouvernement du Québec a lui aussi opté pour des mesures sélectives, même s'il a conservé une prestation minimale universelle.

³³ Diane Demers, George Lebel et Ginette Valois (sous la dir. de), *op. cit.*, p. 154.

³⁴ Le chercheur Alain Noël note que, déjà en 1950, le Québec s'inquiétait des interventions du fédéral dans les champs de compétence des provinces. Le fédéral invoque le pouvoir de dépenser en vertu duquel un ordre de gouvernement pourrait dépenser comme il l'entend les revenus dont il dispose à condition qu'il ne légifère pas expressément dans un domaine de compétence qui n'est pas le sien. (Alain Noël, *op. cit.*, p. 17-27.)

Certains y voient un risque que l'utilisation massive de mesures fiscales vienne remplacer des investissements dans des programmes universels à coût réduit (par exemple, pour l'accès à des services publics de loisir, les investissements dans les transports en commun, etc.).

La fiscalisation peut aussi poser des inconvénients aux couples dont le mode de gestion de l'argent n'implique pas la mise en commun de tous les revenus. Il devient alors ardu de départager la part de chacun lors des «retours d'impôts».

Enfin, quand l'aide aux familles est fiscalisée, il arrive qu'une mesure soit présentée à la fois comme une réduction d'impôt, une mesure de lutte contre la pauvreté et une mesure reconnaissant les responsabilités financières de toutes les familles. Dans ce contexte, il ne faut pas s'étonner que la perception de plusieurs familles à l'égard de l'aide de l'État soit mitigée. Certains parents ont en effet la conviction que les gouvernements ne reconnaissent pas leur contribution et qu'ils reçoivent peu ou pas d'aide gouvernementale pour leurs enfants.

LE CHOIX DE BASE D'IMPOSITION DANS QUELQUES PAYS³⁵

On observe que l'imposition est individuelle dans la fiscalité québécoise et canadienne ainsi que dans la plupart des pays développés. La France, l'Allemagne et les États-Unis se distinguent à cet égard.

En France, les personnes seules et les couples en union de fait déclarent leurs revenus sur une base individuelle. Les couples mariés de même que les signataires d'un pacte civil de solidarité (PACS) doivent faire une déclaration commune. Ces derniers doivent cependant compter trois ans de vie commune depuis l'enregistrement de leur pacte civil de solidarité pour produire une déclaration commune. Toutes les familles ayant un revenu imposable bénéficient du quotient familial depuis 1945, une méthode de calcul de l'impôt qui permet de réduire la progressivité de l'impôt des familles qui ont des enfants à charge en fonction du type de famille (couple marié, concubins ou parent seul) et du nombre d'enfants mineurs. La baisse d'impôt qui résulte du quotient familial est cependant plafonnée pour les hauts revenus depuis quelques années. Pour les couples en union de fait, l'un des conjoints déclare les enfants à sa charge. Le quotient s'applique aussi aux familles comptant un seul parent.

Au Royaume-Uni, la personne est l'unité d'imposition. Des crédits d'impôt pour enfants s'appliquent en fonction du revenu familial. Il existe aussi un crédit d'impôt à l'emploi. Les calculs sont effectués sur la base des revenus de l'année précédente, puis corrigés à la fin de l'année courante. L'État alloue aussi des allocations familiales universelles et non imposables.

En Allemagne, les couples mariés ont le choix entre l'imposition individuelle et le quotient conjugal. L'imposition commune signifie que le revenu total des deux conjoints est divisé par deux. Ce quotient conjugal est particulièrement avantageux pour les couples à un gagne-pain à revenu élevé. Il existe, en plus, une allocation familiale non imposable. Celle-ci est liée à une déduction fiscale pour enfant correspondant à ses besoins essentiels. Toutes les familles sont assurées de recevoir un montant au moins égal aux allocations familiales de base.

Aux États-Unis, les couples mariés ont le choix entre la déclaration commune et deux déclarations séparées au niveau fédéral. La déclaration commune est exigée pour réclamer le crédit d'impôt pour frais de garde et le crédit d'impôt sur le revenu gagné par les familles avec enfants. Il n'existe pas d'allocations familiales à l'échelle nationale. Toutefois, l'impôt fédéral tient compte des charges familiales de multiples façons. Ainsi, le soutien financier des familles passe largement par la fiscalité fédérale. De nombreux États complètent cette aide en offrant leurs propres crédits d'impôt.

³⁵ L'information est tirée d'une étude publiée en 2004. Il est possible que des changements se soient produits dans certains pays.

En Norvège, tout comme dans l'ensemble des pays scandinaves, il n'existe pas de mesures fiscales pour les familles, mais plutôt des programmes spéciaux qui compensent les coûts qu'elles assument. La fiscalité est donc basée uniquement sur l'individu. En 2001, le gouvernement norvégien a aboli le crédit d'impôt pour enfants à charge afin de majorer l'allocation familiale, une prestation universelle non imposable et non conditionnelle aux revenus familiaux à laquelle s'ajoutent des suppléments pour enfants de un à trois ans et pour les familles des régions éloignées.

En Finlande, à partir de 1976, le régime est passé de l'imposition de la famille à l'imposition individuelle afin d'encourager le travail des femmes mariées. Les derniers allègements fiscaux en faveur des familles ont été abolis en 1994. En contrepartie, les allocations familiales ont été augmentées.

Source : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Portraits de politiques familiales : Situation dans onze pays développés*. (Voir particulièrement les pages 20, 48, 49, 60, 65, 70, 87, 109, 112.)

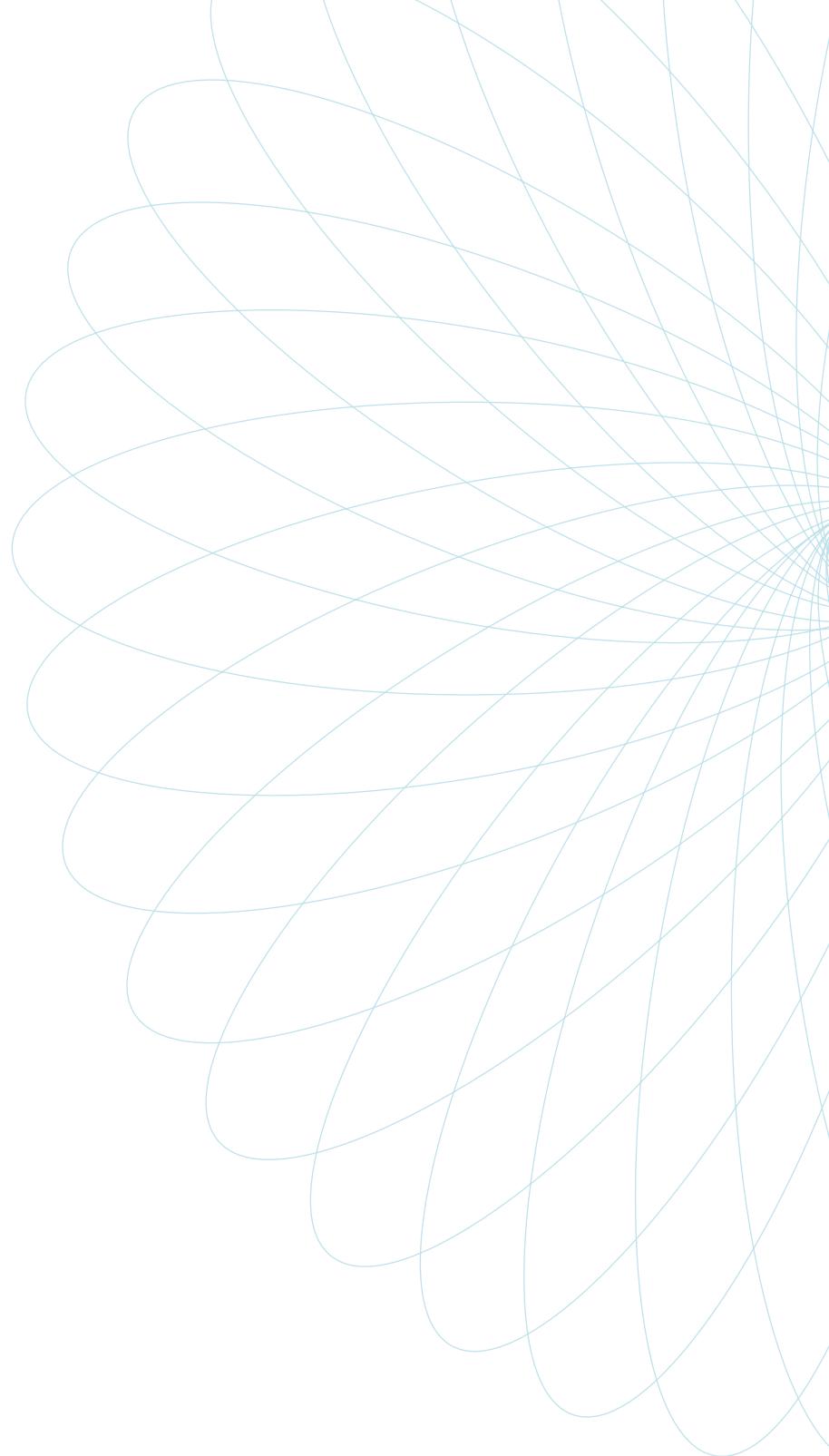
À RETENIR

QU'EST-CE QUI DISTINGUE LE RÉGIME FISCAL DU QUÉBEC DE CELUI DES AUTRES ÉTATS ?

Tout comme c'est le cas pour le système fiscal fédéral, le système fiscal québécois est basé sur l'individu, c'est-à-dire que l'impôt est établi en fonction des revenus de chaque contribuable, mais non de façon absolue. Contrairement à l'Europe, où un grand nombre d'États ont opté pour des programmes d'allocations universelles, non imposables et non conditionnelles aux revenus familiaux, le Québec et le Canada se distinguent par leur gestion presque exclusive de l'aide financière aux familles au moyen de la fiscalité et par l'établissement de cette aide en fonction du revenu familial.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Les gouvernements québécois et canadien interviennent de plus en plus par la fiscalité pour soutenir financièrement les familles. Cette façon de faire est peu remise en question, alors qu'elle comporte des incidences importantes et peut même modifier la relation entre l'État et ses citoyens. Une réflexion s'impose. L'usage de la fiscalité est-il le mode le plus apte à soutenir les besoins des familles et à reconnaître la contribution sociale que représente l'exercice de la parentalité ? La fiscalisation des programmes familiaux doit-elle être remise en cause ou est-ce que ce sont les modalités des mesures fiscales destinées aux familles qui sont à revoir ?





QU'ENTEND-ON PAR « DÉPENSES FISCALES » ET « DÉPENSES BUDGÉTAIRES »?

9

QU'ENTEND-ON PAR « DÉPENSES FISCALES » ET « DÉPENSES BUDGÉTAIRES » ?

La fiscalité permet de collecter les recettes de l’État, mais aussi d’intervenir dans des domaines particuliers en utilisant une foule de mesures. Celles-ci deviennent des moyens de tenir compte de principes fiscaux en fonction d’objectifs stratégiques sur les plans économique, social, culturel ou autres. Les gouvernements cherchent ainsi à influencer les comportements, à favoriser certaines activités, à aider certains groupes de contribuables qui se trouvent dans des situations particulières. Par conséquent, par rapport à ce qui serait réclamé à un contribuable³⁶, celui-ci peut voir son impôt réduit en vertu de l’application de mesures fiscales. Ce faisant, l’État se prive de revenus potentiels. Pour présenter ces manques à gagner, on utilise la notion de dépenses fiscales.

Il est donc opportun dans l’analyse des recettes et des dépenses des administrations publiques de distinguer les notions de dépenses fiscales et de dépenses budgétaires. Le concept de dépenses fiscales implique de nombreuses particularités. Pour les fins de cette étude, seuls les éléments majeurs seront retenus. On peut obtenir une information plus détaillée auprès du ministère des Finances du Québec (*Dépenses fiscales*, édition 2007).

DÉFINITION DES DÉPENSES FISCALES

Selon la définition du ministère des Finances du Québec, les dépenses fiscales font généralement référence à des mesures qui ont pour effet de réduire ou de différer les impôts et les taxes payables par les contribuables. Ce concept renvoie donc à des choix de politiques fiscales par lesquels le gouvernement accepte volontairement de se priver d’une partie de ses revenus fiscaux pour atteindre ses objectifs.

LES CATÉGORIES DE DÉPENSES FISCALES

En matière d’impôt sur le revenu, les dépenses fiscales peuvent être regroupées en cinq grandes catégories : exemptions et exonérations ; déductions ; taux réduits d'imposition ; crédits d’impôt ; reports d’impôt (voir « Les catégories de dépenses fiscales »).

L’ESTIMATION DES DÉPENSES FISCALES

Pour chaque dépense fiscale, une estimation est faite de ce qu'il en coûte au Trésor public. Il est ainsi possible de savoir combien de millions de dollars représente tel crédit d’impôt en allègement fiscal, c'est-à-dire le montant potentiel en moins dans les coffres de l’État. Il s’agit toutefois d’estimations, puisqu’on ne peut jamais être certain de la réaction des contribuables.

³⁶ On fait référence ici à un régime fiscal de base, par exemple les taux de cotisation. Pour en savoir plus sur les composantes de celui-ci, consulter Ministère des Finances, *Dépenses fiscales*, p. A5.

LE CHOIX DES MESURES

L'utilisation d'une mesure plutôt qu'une autre n'est pas sans conséquence. Par exemple, un gouvernement, par souci d'équité horizontale, peut mettre en place une mesure qui vise à prendre en compte la charge financière que représentent les soins donnés à une personne en perte d'autonomie. Si, pour ce faire, il met en place un crédit d'impôt non remboursable, cela signifie que seules les personnes qui paient de l'impôt pourront bénéficier d'une compensation des frais engagés. De ce fait, les proches aidants à faible revenu ne tireront aucun avantage de cette mesure. En contrepartie, si ce gouvernement choisit d'implanter un crédit d'impôt remboursable, il offre une aide directe. Dans ce cas, la mesure ne fait pas que priver l'État de revenus potentiels, mais elle implique aussi des déboursés.

L'AMBIGUITÉ DES CRÉDITS D'IMPÔT REMBOURSABLES

Les crédits sont remboursables du fait que, lorsque leur valeur est supérieure à l'impôt à payer du contribuable, l'excédent lui est remboursé. Ce sont par exemple, au Québec, le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants et le crédit d'impôt remboursable relatif à la prime au travail. Le ministère des Finances du Québec reconnaît que, « pour les particuliers, ces crédits s'apparentent davantage à des paiements de transfert (allocations directes) qu'à des réductions d'impôt. Par exemple, le crédit d'impôt remboursable pour la TVQ est accordé à tous les contribuables à faible revenu, même à ceux qui n'ont aucun impôt à payer³⁷ ». L'utilisation de crédits d'impôt remboursables suscite donc certaines ambiguïtés parce qu'ils se trouvent à la limite de ce qui constitue une dépense fiscale et de ce qui constitue une dépense budgétaire. Certains ouvrages les associent à des mesures sociofiscales (voir « L'ambiguïté des crédits d'impôt remboursables »).

LES DÉPENSES FISCALES VERSUS LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Lorsque l'on veut faire le bilan des actions du gouvernement, il importe de tenir compte à la fois des dépenses fiscales et des dépenses budgétaires. Ces dernières correspondent aux dépenses de ministères et d'organismes et aux sommes versées pour le remboursement de la dette. Or, on observe que généralement l'attention médiatique se concentre plus sur ce type de dépenses que sur les dépenses fiscales. Seules les nouvelles annonces de déductions ou de crédits d'impôt sont mises en évidence, on remet rarement en question celles existantes. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les dépenses fiscales ne se retrouvent pas dans le budget d'un gouvernement, mais sont présentées dans un cahier spécial. Par exemple, il est régulièrement fait état des dépenses faites pour des services publics dans le domaine de la santé, mais on mentionne rarement les revenus dont l'État se prive en crédits d'impôt pour rembourser des frais à des contribuables qui ont eu recours à des services payants pour des soins médicaux.

En ce qui a trait à l'aide aux familles, on retrouve à la fois des mesures budgétaires et des mesures fiscales, ce qui ne facilite pas le repérage de l'information. Ce n'est pas tant la pertinence de ces mesures qui est en cause que la difficulté de bien cerner l'ensemble de la situation, car, tout comme les dépenses budgétaires et la dette publique, les dépenses fiscales réduisent la marge de manœuvre financière de l'État.

³⁷ *Ibid.*, p. A13.

LES CATÉGORIES DE DÉPENSES FISCALES

Les exemptions et les exonérations. Il s'agit de revenus qui ne sont pas assujettis à l'impôt en totalité ou partiellement (par exemple, le Supplément de revenu garanti des pensions de vieillesse). Certains groupes peuvent être exonérés (par exemple, les organismes sans but lucratif).

Les déductions d'impôt. Ce sont des éléments destinés à réduire les revenus assujettis à l'impôt (par exemple, les déductions relatives aux cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite [REER]).

Les taux réduits d'imposition. Dans certains cas, des taux d'impôt inférieurs aux taux généralement applicables sont accordés.

Les crédits d'impôt. Ce sont des éléments qui, au lieu de diminuer les revenus assujettis à l'impôt, servent à réduire l'impôt à payer. Il existe des crédits d'impôt remboursables et non remboursables.

Les crédits d'impôt remboursables sont ainsi nommés du fait que, lorsque leur valeur est supérieure à l'impôt à payer du contribuable, l'excédent lui est remboursé. De façon générale, tous les crédits d'impôt offerts aux sociétés sont remboursables et peuvent donc être assimilés à des mesures d'aide financière directe ayant pour objectif d'encourager certaines activités.

Les crédits d'impôt non remboursables réduisent l'impôt. Ces crédits ne donnent droit à aucun remboursement d'impôt lorsque leur valeur excède l'impôt sur le revenu imposable. Dans certains cas, la partie inutilisée peut être reportable, c'est-à-dire qu'elle peut servir à réduire l'impôt à payer pour une autre année.

Les reports d'impôt. Les reports d'impôt sont des montants qui n'entrent pas dans le calcul du revenu de l'année, mais dans celui d'une année future. Pour les entreprises, l'imposition des gains en capital à leur réalisation en est un exemple.

Les remboursements de taxes. Les dépenses fiscales liées aux taxes à la consommation sont principalement des exemptions pour certains biens et services et, dans d'autres cas, des remboursements de la taxe payée. Elles peuvent aussi prendre la forme de taux réduits de taxes sur certains produits.

Source : Ministère des Finances, *Dépenses fiscales*, p. A11-A14.

L'AMBIGUITÉ DES CRÉDITS D'IMPÔT REMBOURSABLES

Dépenses fiscales

Mesures qui ont pour effet de réduire ou de différer les impôts ou les taxes payables par les contribuables.

Dépenses budgétaires

Dépenses nécessaires pour assurer les obligations de l'État (son fonctionnement, l'offre de services, le remboursement de la dette...).

Crédits d'impôt remboursables

Ils ont pour effet de réduire l'impôt et nécessitent des déboursés lorsque la valeur du crédit dépasse l'impôt à payer.

À RETENIR

QU'ENTEND-ON PAR « DÉPENSES FISCALES » ET « DÉPENSES BUDGÉTAIRES » ?

On distingue deux types de dépenses gouvernementales : les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales. Les premières sont en rapport avec les ressources allouées à chacun des ministères et organismes et au remboursement de la dette. Les autres font référence aux dispositions qui ont pour effet de réduire ou de reporter les impôts et les taxes. Les gouvernements exercent un suivi distinct pour les deux types de dépenses. Lorsqu'un gouvernement dépose ses prévisions budgétaires, les dépenses fiscales n'y figurent pas. Une certaine ambiguïté apparaît lorsqu'il s'agit des crédits d'impôt remboursables, qui sont à la limite des deux types de dépenses.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Le Conseil constate qu'il est ardu pour des non-initiés de comprendre les notions de dépenses fiscales et de dépenses budgétaires. Des efforts de vulgarisation des instances publiques pourraient faciliter l'appropriation par les contribuables de l'information pertinente. Il est en effet reconnu qu'une connaissance adéquate du domaine des finances publiques est de nature à favoriser l'exercice de la citoyenneté.

Le fait que la fiscalité est de plus en plus utilisée comme outil d'intervention amène les gouvernements à faire grand usage des déductions et des crédits d'impôt. Quoique ces avantages fiscaux puissent être justifiés, il n'en demeure pas moins qu'ils représentent des sommes considérables et réduisent la marge de manœuvre financière de l'État. En outre, les dépenses fiscales sont moins visibles et peu soumises aux discussions sur la place publique. Soucieux d'une plus grande transparence, le Conseil s'interroge sur l'utilisation de certaines dépenses fiscales qui peuvent davantage s'apparenter à des mesures budgétaires.



QUEL EST L'EFFORT FISCAL GLOBAL DES CONTRIBUABLES QUÉBÉCOIS ?

10

QUEL EST L'EFFORT FISCAL GLOBAL DES CONTRIBUABLES QUÉBÉCOIS ?

On observe que les revenus des administrations publiques sont rarement présentés dans leur globalité. Il y a pourtant un certain intérêt à connaître le montant des revenus collectés par le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec et les organismes locaux et paragouvernementaux. Rappelons que les impôts et les taxes représentent le plus important poste budgétaire des ménages avant même les dépenses pour se loger ou se nourrir.

Lors de la Commission sur le déséquilibre fiscal du Québec³⁸, en 2001, le ministère des Finances avait fait état de l'effort fiscal global des contribuables québécois dans un document, mais il n'y a pas eu de mises à jour des données depuis. Par ailleurs, l'Institut de la statistique du Québec recueille et diffuse de l'information sur le sujet. Il estime qu'en 2006, les recettes totales de toutes les administrations publiques au Québec s'élevaient à 121,3 milliards de dollars³⁹ (voir « Recettes du secteur des administrations publiques, Québec, 2006 »).

RECETTES DU SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, QUÉBEC, 2006

Recettes	\$	%
Impôts directs venant:		
des particuliers	39,3 G\$	32,4 %
des sociétés et des entreprises publiques	11,7 G\$	9,6 %
des non-résidents (retenues fiscales)	1,7 G\$	1,4 %
Cotisations aux régimes d'assurance sociale (ex. : Régime de rentes du Québec)	15,5 G\$	12,8 %
Impôts indirects (ex. : TPS, TVQ, impôts fonciers)	41,9 G\$	34,5 %
Autres transferts courants venant des particuliers	2,8 G\$	2,3 %
Revenus de placement	8,1 G\$	6,7 %
Total Québec	121,3 G\$	100 %

Source : Institut de la statistique du Québec (2008), *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec, édition 2007*, [tableau 5.1 (extrait du tableau, nombres arrondis)], p. 19, 82-83. (Collection Économie).

³⁸ Comité permanent des finances, *Dans l'intérêt de nos enfants : Une plus grande équité fiscale : Dix-neuvième rapport du Comité permanent des finances [et] Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge*, 64 p.

³⁹ Institut de la statistique du Québec, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, p. 19, p. 82-83, tableau 5.1.

La structure fiscale au Québec est comparable à celle des autres États, mais comporte quelques caractéristiques uniques⁴⁰. En effet, l'effort fiscal sur le territoire québécois (par les gouvernements du Québec et du Canada) est davantage axé sur l'impôt sur le revenu (voir « Comparaison internationale de la composition de la structure fiscale, 2002 »). Les impôts fonciers représentent quant à eux une part moins importante des recettes fiscales au Québec que dans le reste du pays (voir le graphique « Évolution de la structure fiscale au Québec et dans le reste du Canada, 1985 à 2001 »).

Le niveau des taxes à la consommation au Québec, quoique près du double de celui établi dans les États américains limitrophes, n'en demeure pas moins comparable à celui de la majorité des provinces canadiennes et est sous la moyenne des pays de l'Union européenne des quinze (voir « Comparaison internationale des taux de taxation de la consommation, 2004 »). En outre, cette forme de taxation est moins utilisée au Québec – tout comme en Amérique du Nord – qu'en Europe. En effet, la proportion de l'impôt sur les biens et services (taxes à la consommation) des pays de l'Union européenne se rapproche de celle des impôts sur le revenu, ce qui n'est pas le cas au Québec. Contrairement au choix fait par le gouvernement du Québec de fixer le même taux pour les biens et services non exclus, les pays européens ont davantage opté pour l'utilisation de plusieurs taux établis en fonction du type de consommation. Cette façon de faire est plus complexe à administrer pour les entreprises qui ont à collecter ces taxes, mais présente l'avantage de taxer davantage certains biens considérés comme des produits de luxe.

L'EFFORT FISCAL VERSUS LA CHARGE FISCALE NETTE

Dans l'estimation de l'effort fiscal, l'attention est portée le plus souvent sur l'impôt sur le revenu des particuliers. Pourtant, les autres formes d'imposition et de taxation constituent aussi un fardeau financier pour les contribuables⁴¹. Lorsque toutes les sources de revenus sont considérées, le Québec figurait en 2001 au premier rang au chapitre de l'effort demandé sur le revenu personnel. Des chercheurs de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke notent que, « pour chaque dollar de revenu personnel gagné, 19,4 % retourne au gouvernement du Québec sous forme d'impôt et de taxes comparativement à 16,2 % en moyenne pour les provinces canadiennes⁴² ». Notons que, depuis ce temps, le gouvernement du Québec a réduit les écarts avec les autres provinces, mais il est difficile d'apprécier les résultats.

Certes, l'effort fiscal des Québécois est important, mais qu'en est-il de la charge fiscale nette ? On obtient celle-ci lorsque l'on compare non seulement ce que paient les contribuables en impôts et en cotisations sociales, mais aussi ce qu'ils retirent en transferts. C'est l'exercice auquel se

⁴⁰ L'information sur le sujet provient des publications de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques *Étude comparative de l'effort fiscal: Le Québec et les autres provinces canadiennes; Progressivité de l'imposition du revenu: Comparaison Québec-Ontario; Le dosage des impôts au sein de la structure fiscale québécoise: Le déplacement de la taxation des revenus vers la consommation*.

⁴¹ L'information est tirée principalement des ouvrages suivants: Luc Godbout, Karine Dumont et Sébastien Raymond, *op. cit.*, 30 p. Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *La charge fiscale nette des particuliers au Québec et dans les pays du G7: Le Québec est en excellente position et maintes fois champion des réductions fiscales!*, 23 p.

⁴² Luc Godbout, Karine Dumont et Sébastien Raymond, *op. cit.*, p. 5.

sont prêtés des chercheurs de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques⁴³. Il se dégage de leur analyse portant sur les années 2000 à 2006 que le Québec est en excellente position par rapport aux pays du G7. La situation était encore plus favorable pour les personnes ayant des enfants à charge : « En effet, tant pour les familles biparentales que pour les familles monoparentales, la charge fiscale nette au Québec se situait sous la moyenne des pays du G7, sauf pour le plus haut niveau de revenu de la famille biparentale⁴⁴. »

Ainsi, l'analyse de la charge fiscale apporte un éclairage intéressant qui relativise l'idée courante que les impôts sur le revenu touchent plus lourdement les contribuables québécois. On retient aussi que toutes les Québécoises et tous les Québécois contribuent d'une façon ou d'une autre aux fonds publics, soit par l'impôt sur le revenu, les taxes sur les biens et les services, les taxes sur la masse salariale, les taxes foncières, les permis, etc. Cette constatation vient nuancer les critiques souvent sévères portées à l'égard des contribuables qui ne paient pas d'impôt (voir « Les Québécois qui ne paient pas d'impôt »).

43 Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *op. cit.*, 23 p.

44 Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Ibid.*, p. 22.

LES QUÉBÉCOIS QUI NE PAIENT PAS D'IMPÔT

En 2004, 42 % des Québécois de dix-huit ans ou plus, soit 2,5 millions de personnes, n'ont payé aucun impôt provincial sur le revenu des particuliers, mais cela ne veut pas dire qu'ils ne contribuent pas aux recettes de l'État. Les données peuvent aussi prêter à confusion, car souvent elles sont tirées des transferts nets, donc elles incluent des personnes qui peuvent payer de l'impôt, mais qui reçoivent davantage de prestations.

Certains propos laissent à penser que la situation est pire qu'ailleurs. Or, l'économiste Pierre Fortin précise que le Québec se situe dans la moyenne canadienne et montre que la proportion de ces personnes était de 44 % en 1980. Dans la grande majorité des cas (92 %), ces contribuables qui ne paient pas d'impôt provincial ont eu un revenu personnel inférieur à 20 000 \$. Les trois quarts d'entre eux n'ont pas travaillé de l'année. « Ils étaient étudiants, retraités, malades, chômeurs ou retenus à la maison par leurs obligations familiales ou personnelles. L'immense majorité d'entre eux dépendait du soutien financier de leur famille ou de prestations de l'État : assurance-emploi, aide sociale, pension de vieillesse, supplément de revenu garanti, rente du Québec, santé et sécurité du travail, aide financière aux étudiants, etc. », précise M. Fortin.

Les particuliers qui sont exempts d'impôt sur le revenu contribuent aussi au Trésor québécois, insiste l'économiste : « Ils paient la taxe de vente du Québec sur leurs biens de consommation, les taxes sur l'essence et les cigarettes, les droits d'immatriculation des véhicules, et ainsi de suite. Ils ajoutent aussi au revenu des entreprises d'État par leurs achats auprès d'Hydro-Québec, de Loto-Québec, de la Société des alcools, etc. Enfin, ceux qui ont un emploi cotisent au Régime de rentes du Québec. »

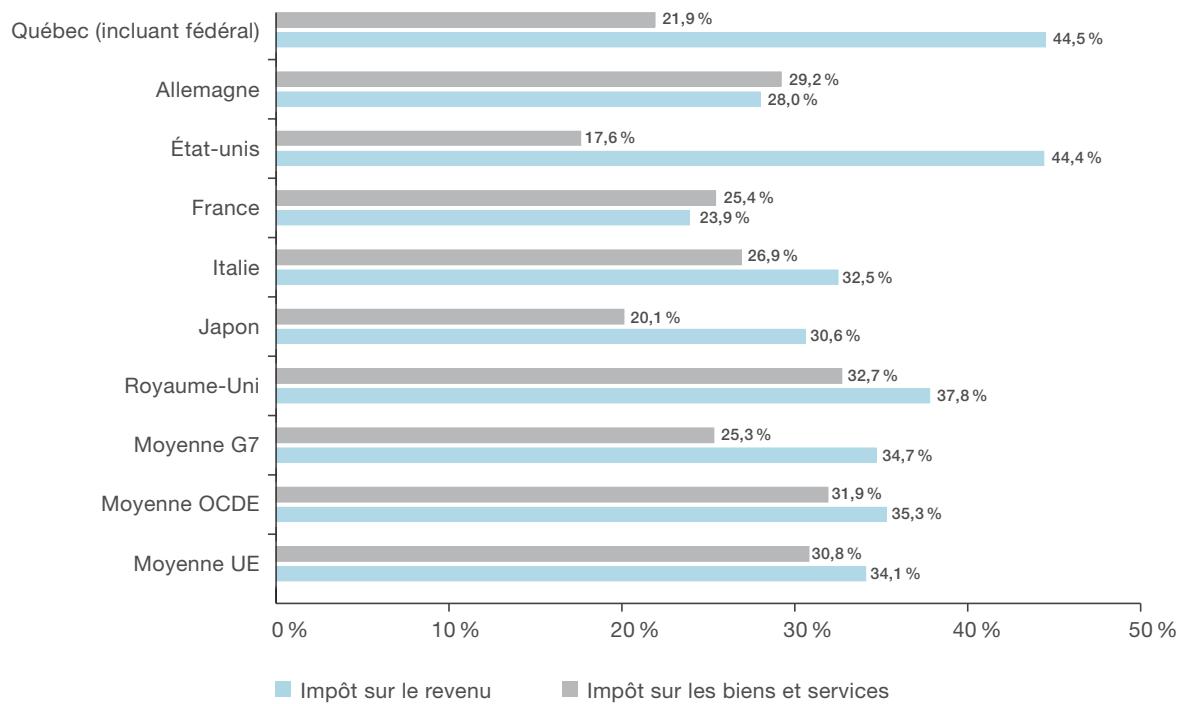
En fait, en 2004, les personnes qui n'ont pas payé d'impôt ont tout de même versé 3 milliards de dollars à l'État. « En gros, un dollar sur chaque tranche de huit dollars récoltés par le Trésor québécois provient de leurs goussets », rapporte M. Fortin. De plus, ces contribuables sont susceptibles de payer de l'impôt ou de contribuer aux revenus du gouvernement fédéral.

Exemples de personnes qui sont susceptibles de ne pas payer d'impôt :

- Les personnes ayant des incapacités majeures les empêchant d'occuper un emploi ;
- Les étudiants qui travaillent à temps partiel ;
- Les conjoints ou conjointes sans revenu. Cependant, l'autre membre du couple paiera généralement de l'impôt ;
- Les personnes âgées qui reçoivent le Supplément de revenu garanti.

Source principale : Pierre Fortin, « Les exemptés du fisc », *L'actualité*, 15 décembre 2007, p. 20.

COMPARAISON INTERNATIONALE DE LA COMPOSITION DE LA STRUCTURE FISCALE, 2002

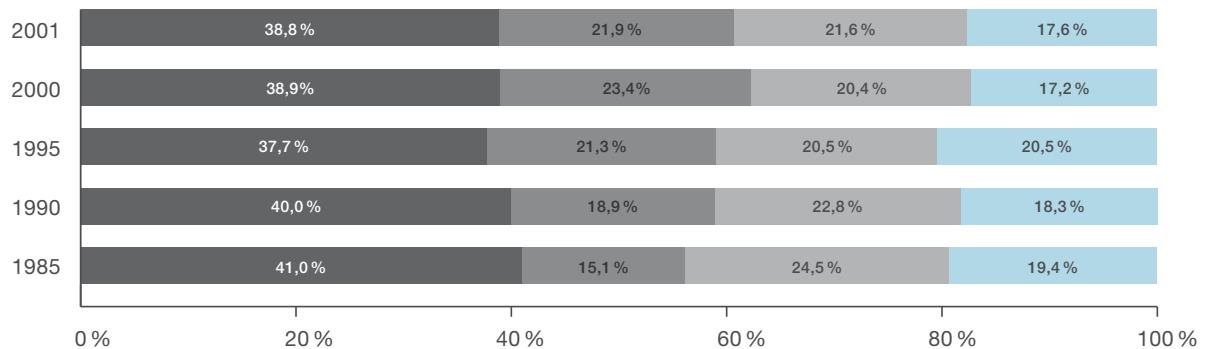


Sources: Organisation de coopération et de développement économique (2004).

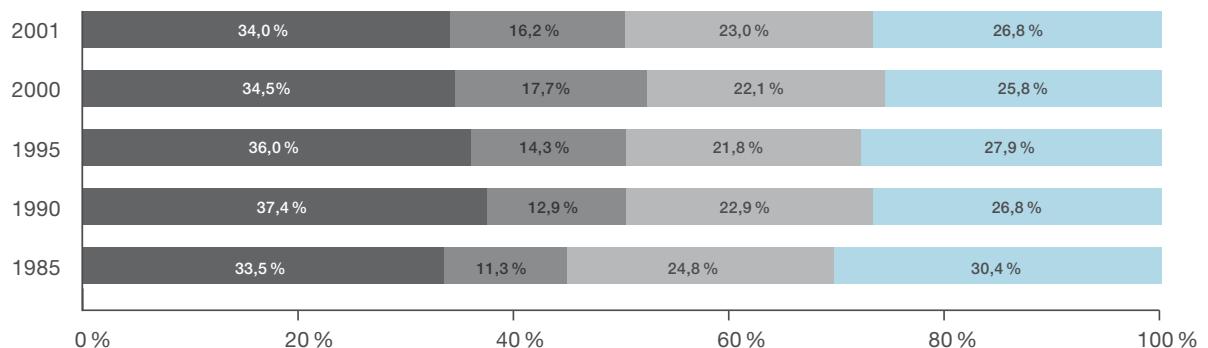
Tiré de: Luc Godbout et Matthieu Arseneau, *Le dosage des impôts au sein de la structure fiscale québécoise: Le déplacement de la taxation des revenus vers la consommation*, p. 19.

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE FISCALE AU QUÉBEC ET DANS LE RESTE DU CANADA, 1985 À 2001

QUÉBEC



RESTE DU CANADA



- Impôt sur le revenu des particuliers
- Impôt des sociétés
- Taxes à la consommation
- Impôts fonciers

Source: Statistique Canada

Tiré de: Luc Godbout, Karine Dumont et Sébastien Raymond, *op. cit.*, p. 9.

COMPARAISON INTERNATIONALE DES TAUX DE TAXATION DE LA CONSOMMATION, 2004

Provinces canadiennes	Province	Fédéral	Effectif
Québec	7,5 %	7 %	15 %
Nouveau-Brunswick	8 %	7 %	15 %
Nouvelle-Écosse	8 %	7 %	15 %
Île-du-Prince-Édouard	10 %	7 %	17,7 %
Terre-Neuve-et-Labrador	8 %	7 %	15 %
Ontario	8 %	7 %	15 %
Saskatchewan	6 %	7 %	13 %
Manitoba	7 %	7 %	14 %
Alberta	0 %	7 %	7 %
Colombie-Britannique	7 %	7 %	14 %
États américains	État	Local	Effectif
Maine	5 %	0 %	5 %
Massachusetts	5 %	0 %	5 %
Michigan	6 %	0 %	6 %
New York	4,25 %	4,5 %	8,75 %
Vermont	6 %	1 %	7 %
Pays européens	Taux réduit	Taux normal	
Allemagne	7 %	16 %	
France	5,5 %	19,6 %	
Italie	10 %	20 %	
Royaume-Uni	5 %	17,5 %	
Moy. Union européenne (15)	8,9 %	19,6 %	

Source : 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. 35.

Note explicative : Le gouvernement fédéral a réduit le taux de cette taxe après 2004. Dans l'Union européenne (quinze pays), tous les pays sauf un utilisent plus d'un taux de taxe sur la valeur ajoutée (taxe sur les biens et services). Le taux varie selon le type de consommation.

À RETENIR

QUEL EST L'EFFORT FISCAL DES QUÉBÉCOIS ?

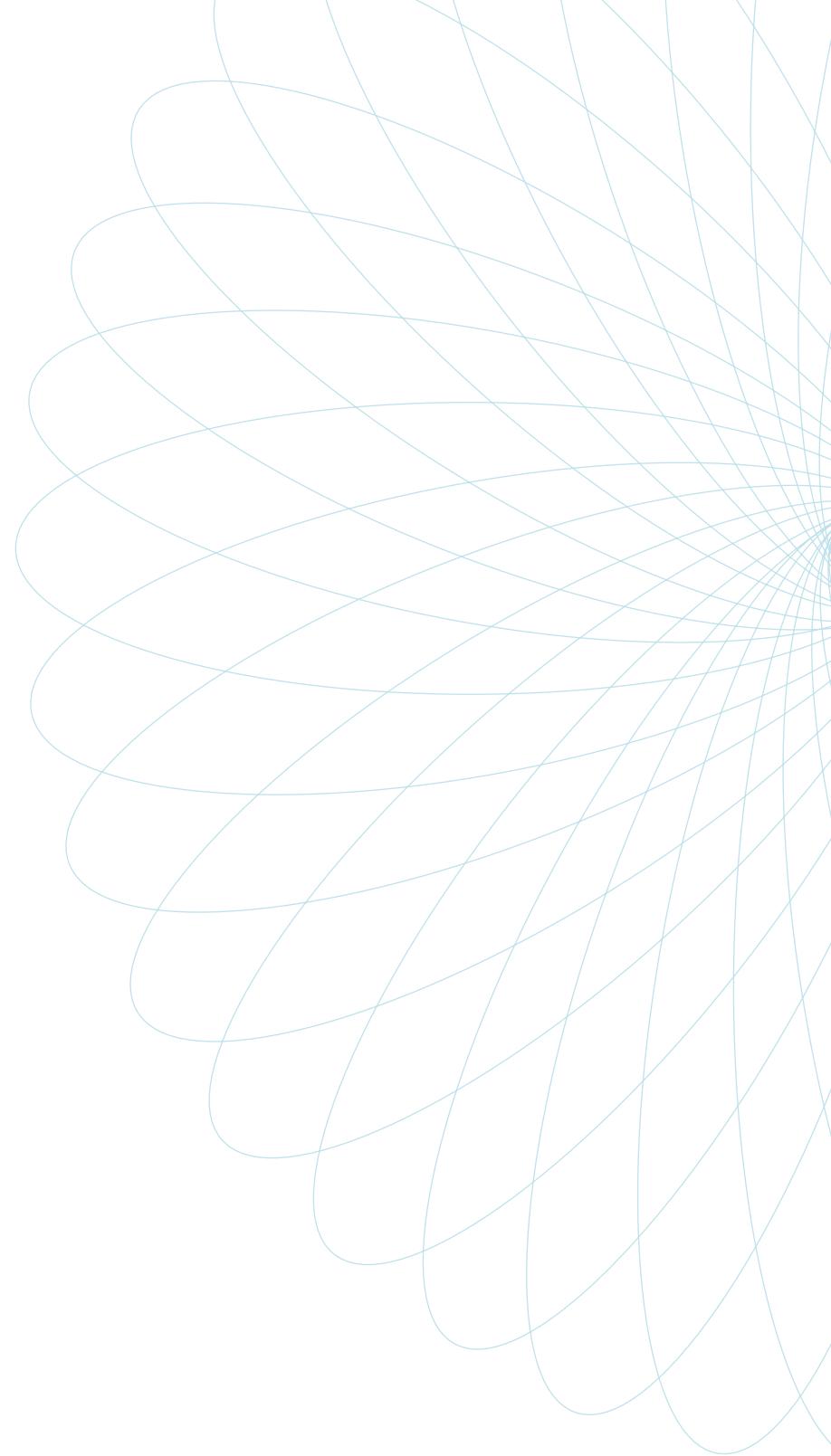
En 2006, au Québec, 121,3 milliards de dollars ont été recueillis par les administrations publiques (fédérales, provinciales, locales, organismes) par différentes formes d'imposition. On observe qu'au Québec, tout comme dans les pays d'Amérique du Nord, le gouvernement fait un plus grand usage de l'impôt sur le revenu. Les pays européens utilisent dans une proportion plus équilibrée l'impôt sur le revenu et les taxes à la consommation. Le taux de celles-ci est plus élevé au Québec qu'aux États-Unis, mais comparable à ce qui se fait dans le reste du Canada. Par ailleurs, la part des impôts fonciers dans les recettes des administrations publiques est moins élevée au Québec que dans le reste du Canada.

L'effort fiscal exigé des contribuables québécois demeure élevé. Toutefois, lorsque l'on comptabilise non seulement ce que le contribuable paie, mais aussi ce qu'il retire de l'État (la charge fiscale nette), il s'avère que la situation du Québec se comparerait avantageusement à celle des contribuables d'autres provinces ou États, particulièrement pour les familles comptant des enfants à charge.

MATIÈRE À RÉFLEXION

La comparaison des niveaux d'imposition entre États entraîne le plus souvent un jugement réprobateur sur ceux dont le fardeau fiscal est plus élevé. Établir qu'il existe un écart est une chose, déterminer si cet écart est justifié en est une autre. Autrement dit, est-ce que les contribuables en ont pour leur argent ? Il est difficile d'établir si le niveau d'imposition est proportionnel à la qualité des services rendus à la population, mais il apparaît que l'analyse de la contribution fiscale doit nécessairement s'accompagner de l'analyse du niveau de services souhaité par la population. Dans ce sens, le Conseil considère que la notion de charge fiscale nette est intéressante.

La structure fiscale qui se révèle par l'utilisation d'une forme de taxation plutôt qu'une autre est la résultante de choix politiques et historiques. Toute modification demande un examen approfondi, car ses conséquences peuvent mettre en péril l'équilibre fragile de la structure fiscale. Enfin, la prise en compte de l'ensemble des formes d'imposition vient rappeler que chaque adulte contribue d'une façon ou d'une autre aux recettes de l'État, un rappel opportun pour combattre certains préjugés.





QUELS SONT LES REVENUS ET LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ?

11

QUELS SONT LES REVENUS ET LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ?

La source première d'information sur les revenus et les dépenses du gouvernement du Québec sont les documents déposés à l'Assemblée nationale au moment du discours sur le budget chaque printemps. Le ministre des Finances présente alors les états financiers et les prévisions budgétaires. Le contenu de ces documents est souvent technique et exige des connaissances spécialisées. Il est aussi conçu pour démontrer le bien-fondé des décisions gouvernementales (notamment par le choix des exemples) ; dans ce sens, le traitement de l'information peut s'avérer partiel ou incomplet. En outre, la présentation varie d'une année à l'autre, ce qui rend plus difficile l'appropriation de l'information. Il existe aussi d'autres sources d'information pertinentes⁴⁵, certaines spécialisées, sectorielles ou peu actualisées. À partir de l'information accessible au public en général, voici quelques données sur les revenus et les dépenses du gouvernement du Québec.

LES REVENUS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Selon les prévisions budgétaires de 2008-2009, le Québec comptait disposer de 62,9 milliards de dollars provenant de deux grandes sources de financement : les revenus autonomes (48,9 milliards) et les transferts fédéraux (14 milliards) pour constituer le Fonds consolidé du revenu (voir le tableau « Gouvernement du Québec. Revenus budgétaires du Fonds consolidé du revenu. Prévisions 2008-2009 »).

On entend par « revenus autonomes » les sources de financement dans des domaines où le gouvernement du Québec exerce sa pleine autorité. Cela regroupe cinq éléments : l'impôt sur les revenus et les biens, les taxes à la consommation, les droits et permis, les revenus divers et les revenus venant des entreprises du gouvernement. Pour ces dernières, il ne s'agit pas de leurs revenus globaux, mais de contributions prélevées par le gouvernement à partir des bénéfices. Du point de vue du contribuable, ce type de revenu peut susciter la perplexité. Par exemple, en achetant une bouteille de vin, le contribuable paie des taxes sur la valeur du produit (TPS). Or, pour pouvoir verser le niveau de revenus réclamé par le gouvernement, la Société des alcools du Québec (SAQ) doit tenir compte de cette obligation en fixant ses prix. Le consommateur se trouve donc à contribuer de nouveau indirectement au Trésor public. Il en est de même pour le coût des services d'Hydro-Québec. On ne peut pas les définir comme une taxe, un impôt ou une cotisation. C'est pourquoi certains disent que ce sont des taxes indirectes.

⁴⁵ L'Institut de la statistique du Québec publie certains ouvrages sur les finances publiques. Des recherches sont menées sur ce sujet, dont celles de la Chaire de recherche en fiscalité et en politiques publiques de l'Université de Sherbrooke. Quelques renseignements proviennent des publications périodiques du ministère des Finances, telles que *Profil économique et financier du Québec* et les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes. Il existe aussi une section destinée aux enseignants sur le site du ministère du Revenu où on retrouve de l'information sommaire, mais non mise à jour.

Outre ses revenus autonomes, le Québec, comme d'autres provinces, reçoit des revenus provenant de transferts fédéraux. Les conditions des transferts peuvent être le fruit d'ententes ou de décisions unilatérales du gouvernement central et varient selon les programmes. Certains transferts s'adressent à toutes les provinces, tels ceux destinés à l'enseignement postsecondaire et à quelques programmes sociaux. D'autres, comme les transferts de péréquation, concernent des provinces considérées comme étant moins nanties, pour les aider à assurer le même niveau de services que pour l'ensemble des citoyens canadiens. Le Québec est l'une des provinces bénéficiaires.

L'évolution des sources de revenus (Voir la figure « Sources de revenus du gouvernement du Québec par type de revenu ») nous amène à constater que les revenus provenant de l'impôt sur les revenus et les biens ont augmenté de façon importante de 1995-1996 à 2005-2006. Par ailleurs, en pourcentage du total des revenus, cette forme de revenus a diminué compte tenu de la part grandissante des taxes à la consommation et des revenus des organismes et des entreprises du gouvernement. En effet, en dix ans (1995-2005), les revenus générés par les taxes à la consommation sont passés de 7,3 à 12,6 milliards de dollars; ceux venant des organismes et des entreprises du gouvernement ont doublé durant la même période⁴⁶.

⁴⁶ Ministère du revenu, *Jeunes et enseignants*, http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/particulier/votre_situation/jeunes_enseignants/graph_revenus.pdf, Québec, Ministère des Finances, Comptes publics, Québec, ministère des Finances, années variées, volume 1.

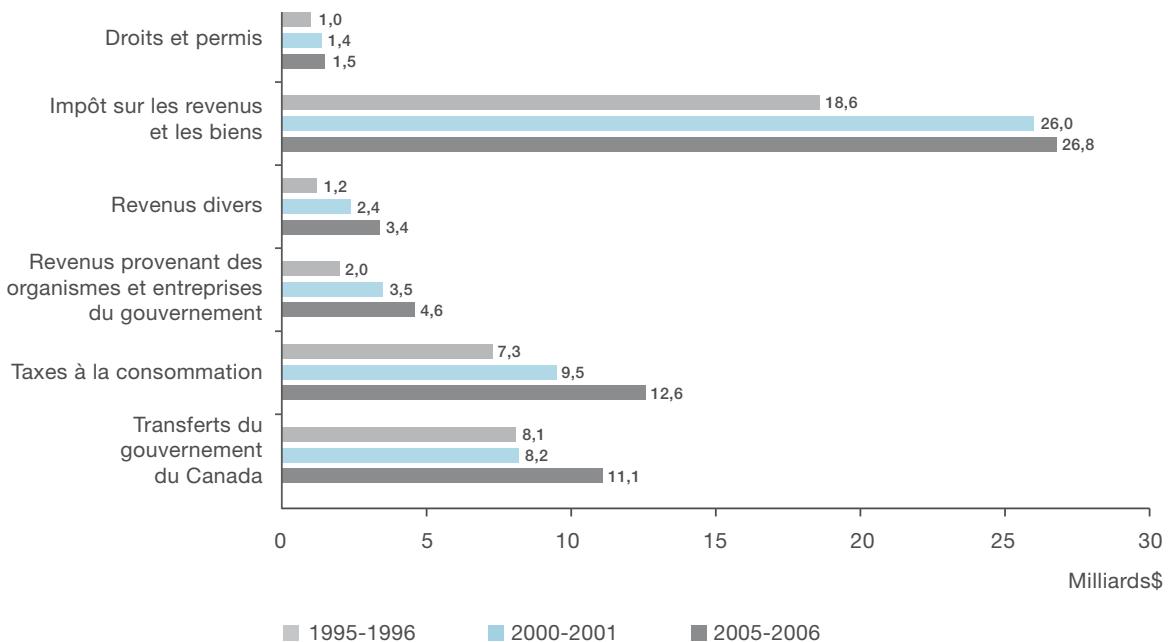
**GOUVERNEMENT DU QUÉBEC - REVENUS BUDGÉTAIRES DU FONDS CONSOLIDÉ DU REVENU
PRÉVISIONS 2008-2009**
(en millions de dollars)

Revenus autonomes	
Impôts sur les revenus et les biens	
Impôts sur le revenu des particuliers	18 200
Fonds des services de santé	5 594
Impôts des sociétés ¹	4 591
	28 385
Taxes à la consommation	
Ventes au détail	10 769
Carburants	1 704
Tabac	623
Tabac	448
	13 544
Droits et permis	
Véhicules automobiles	767
Ressources naturelles	-37
Autres	188
	918
Revenus divers	
Ventes de biens et services	395
Intérêts	578
Amendes, confiscations et recouvrements	472
	1 445
Revenus provenant des entreprises du gouvernement	
Hydro-Québec	2 500
Loto-Québec	1 295
Société des alcools du Québec	785
Autres	45
	4 625
Total	48 917
Transferts fédéraux	
Péréquation	8 028
Transferts pour la santé	3 833
Transferts pour l'enseignement postsecondaire et autres programmes sociaux	1 320
Autres programmes	882
Total	14 063
Total des revenus budgétaires	62 280

1. L'impôt des sociétés comprend l'impôt sur les profits des sociétés, la taxe sur le capital et celle sur les primes qui en tient lieu pour les compagnies d'assurance ainsi que la taxe sur les services publics.

Source: Ministère des Finances, *Discours sur le budget 2008-2009*, p. 39.

SOURCES DE REVENUS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC PAR TYPE DE REVENU



Source: Ministère du Revenu, *Jeunes et enseignants*, http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/particulier/votre_situation/jeunes_enseignants/graph_revenus.pdf, Québec, Ministère des Finances, Comptes publics, Québec, ministère des Finances, années variées, volume 1.

Note explicative:

- Les impôts sur les revenus et les biens regroupent l'impôt sur le revenu des particuliers, le fonds des recettes de santé et les impôts des sociétés. Ces derniers comprennent l'impôt sur les profits des sociétés, la taxe sur le capital et celle sur les primes qui en tient lieu pour les compagnies d'assurance ainsi que la taxe sur les services publics ;
- Sont inclus dans les revenus divers les ventes de biens et de services, les intérêts, les amendes, les fruits des confiscations et les recouvrements ;
- Les revenus provenant des organismes et des entreprises du gouvernement comprennent en majorité des redevances versées par Hydro-Québec, Loto-Québec et la Société des alcools du Québec.

LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Les prévisions de dépenses pour 2008-2009 du gouvernement du Québec s'élèvent à 63,8 milliards de dollars. Ces dépenses se répartissent en dépenses de programmes (près de 57 milliards de dollars) et en service de la dette (près de 7 milliards de dollars)⁴⁷.

Dans les publications, les dépenses du gouvernement du Québec sont présentées de différentes façons. Elles peuvent être réparties en grandes missions du gouvernement, indépendamment des ministères qui assument les dépenses. Dans d'autres circonstances, elles sont présentées en fonction des budgets alloués à chaque ministère et organisme (dépenses par portefeuille). Enfin, il est aussi possible de trouver de l'information sur les dépenses fiscales dans des publications traitant spécialement de cette question.

LES DÉPENSES PAR MISSION

Les dépenses budgétaires du gouvernement du Québec sont regroupées en six grandes missions d'État. Au 31 mars 2007, 37,6 % des dépenses totales allaient à la Santé et aux Services sociaux; 21,3 % à l'Éducation et la Culture; 12,5 % au Service de la dette; 11,3 % à l'Économie et Environnement; 8,9 % à la Gouverne et la Justice; 8,4 % au Soutien aux personnes et aux familles⁴⁸.

Sont regroupées sous la mission de soutien aux personnes et aux familles les activités du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (4,1 milliards de dollars prévus dans le budget 2008-2009) et celles du ministère de la Famille et des Aînés (1,9 milliard) et quelques autres activités dans ce même domaine gérées par d'autres ministères⁴⁹.

Les dépenses de la mission de soutien aux personnes et aux familles sont passées de 4,5 à 5,2 milliards de dollars de 1995 à 2006 (voir la figure « Évolution des dépenses par mission du gouvernement du Québec »). Soulignons que ces dépenses ne comprennent pas les mesures d'aide qui prennent la forme de dépenses fiscales, comme c'est le cas de la mesure Soutien aux enfants.

On observe aussi la proportion importante affectée au service de la dette. Les points de vue sur cette question sont variés et souvent divergents⁵⁰. Un constat fait par ailleurs l'unanimité: la part consacrée au remboursement de la dette réduit la marge de manœuvre de tout gouvernement et a des effets à long terme.

47 Ministère des Finances, *op cit.*, p. 38.

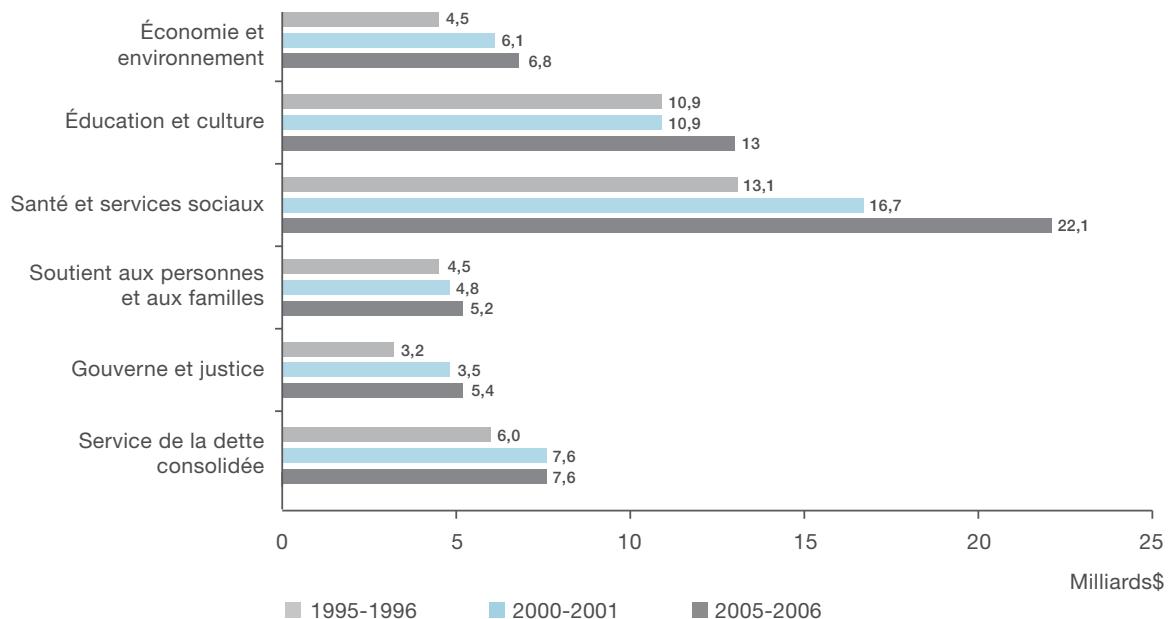
48 Ministère des Finances, *Comptes publics 2006-2007, volume 1, états financiers consolidés du gouvernement du Québec*, p. 29.

49 Ministère des Finances, *op cit.*, p. 40.

50 Certains prônent un remboursement rapide de la dette. D'autres voient dans la stabilisation de la dette des signes encourageants et favorisent des investissements dans les services au lieu d'un remboursement accéléré de la dette. La composition de la dette fait aussi une différence. Par exemple, une dette composée de dépenses d'infrastructures, tels des immeubles, serait moins inquiétante qu'un emprunt pour payer les dépenses courantes. Pour connaître différents points de vue sur le sujet, consulter: Conseil permanent de la jeunesse, *Rencontre intergénérationnelle portant sur le remboursement de la dette publique: Document synthèse: Rencontre organisée par le Conseil permanent de la jeunesse en collaboration avec le Conseil des aînés*, 100 p.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR MISSION DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

DÉPENSES PAR MISSIONS

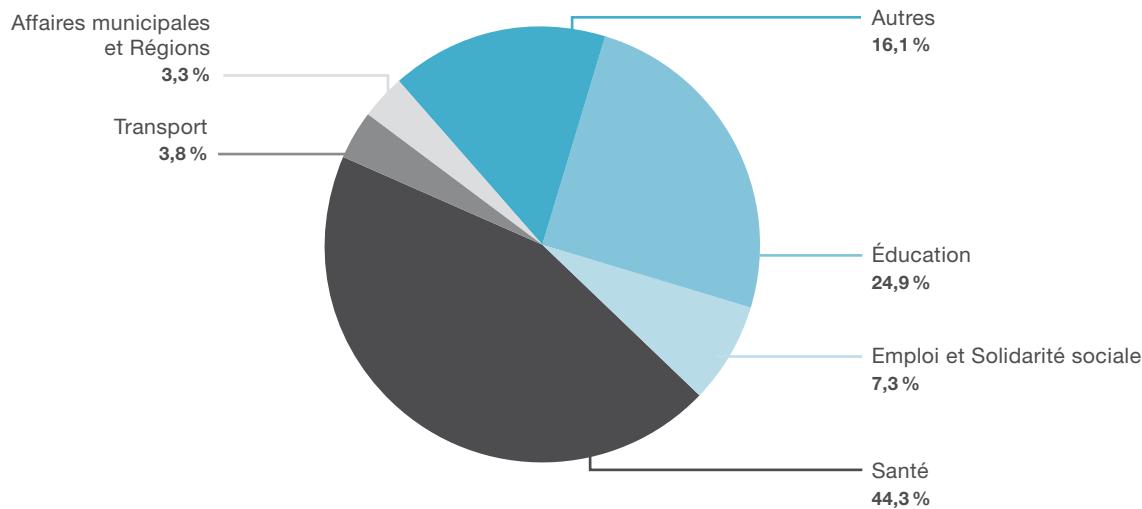


Source: *Ministère du Revenu, Jeunes et enseignants*,
www.revenu.gouv.qc.ca/fr/particulier/votre_situation/jeunes_enseignants/7_statistiques_etat.asp
 Québec, Ministère des Finances, Comptes publics, Québec, ministère des Finances, années variées, volume 1.

LES DÉPENSES DE PROGRAMMES

Régulièrement, les dépenses du gouvernement sont présentées en soustrayant celles du service de la dette consolidée. On obtient alors les dépenses budgétaires par programme (voir « Dépenses de programmes par ministère, 2007-2008 »). Il va de soi que les proportions changent par rapport aux dépenses par mission, ainsi que la façon de regrouper celles-ci. Les ministères qui présentent les taux les plus importants sont : le ministère de la Santé et des Services sociaux ; le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ; le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ; le ministère des Transports ; le ministère des Affaires municipales et des Régions. La catégorie « autre » regroupe les dépenses de ministères non identifiés. Le ministère de la Famille et des Aînés se retrouve dans cette catégorie.

DÉPENSES DE PROGRAMMES PAR MINISTÈRE 2007-2008



Source: Ministère des Finances, *Profil économique et financier du Québec 2008. Finances publiques : Le Québec, un gestionnaire prudent et discipliné*, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/AUTFR_profil2008.pdf. (Site consulté le 1er octobre 2008).

LES DÉPENSES DU MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS

En 2008-2009, le ministère de la Famille et des Aînés s'est vu allouer 1,9 milliard de dollars, ce qui représente 3 % des dépenses du gouvernement (incluant le service de la dette)⁵¹. Ces dépenses sont réparties en quatre programmes : planification, recherche et administration ; mesures d'aide à la famille ; condition des aînés ; Curateur public (voir « Budget des dépenses du ministère de la Famille et des Aînés »).

La majeure partie des crédits alloués au Ministère sont consacrés au programme qui concerne les mesures d'aide à la famille (1,8 milliard de dollars), dont 1,7 milliard est destiné à soutenir les services de garde éducatifs à la petite enfance⁵². L'aide financière versée aux parents par la mesure Soutien aux enfants ne se retrouve pas dans le budget du Ministère, puisqu'il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable, soit d'une dépense fiscale. Toutefois, le Ministère prévoit dans son budget des sommes pour l'administration de ce programme, effectuée par la Régie des rentes

⁵¹ Environ 3,4 % des dépenses lorsque l'on ne tient pas compte du service de la dette. Ministère des finances, *op. cit.*, p. 40.

⁵² L'information sur les dépenses réelles se trouve dans les rapports annuels de gestion, celle-ci est donc disponible lorsque l'année financière est terminée.

du Québec. Ainsi, du fait que le Soutien aux enfants est un crédit d'impôt, cette aide financière n'est pas présentée dans le budget du gouvernement du Québec ni dans le rapport annuel de gestion du ministère de la Famille et des Aînés.

BUDGET DES DÉPENSES DU MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET AÎNÉS CRÉDITS 2008-2009

Programme	Crédits 2008-2009
1. Planification, recherche et administration	51,7 M\$
2. Mesures d'aide à la famille	1,86 G\$
Gestion des services à la famille	21,6 M\$
Soutien financier aux centres de la petite enfance et aux autres services de garde	1,7 G\$
Service de la dette des centres de la petite enfance	27,4 M\$
Régime de retraite à l'intention d'employés œuvrant dans le domaine des services de garde à l'enfance	51,4 M\$
Soutien aux enfants	32,8 M\$
Organismes communautaires	15,9 M\$
Conseil de la famille et de l'enfance	1,1 M\$
3. Condition des aînés	9,3 M\$
4. Curateur public	46,8 M\$
Total	1,97 G\$

Source: Secrétariat du Conseil du trésor, *Budget des dépenses 2008-2009, volume II: Crédits des ministères et organismes*, p. 113-121.

LES DÉPENSES FISCALES

En 2007, le régime fiscal du Québec comportait 287 dépenses fiscales, dont 153 liées au régime d'imposition des particuliers, 87, au régime d'imposition des sociétés et 47, au régime des taxes à la consommation. Globalement, on estime que les dépenses fiscales totalisent environ 19 milliards de dollars pour 2007. Celles-ci ont plus que doublé en six ans, passant de 9,8 milliards de dollars en 2002 à des prévisions de 19,5 milliards de dollars pour 2008⁵³. Ces mesures fiscales peuvent se justifier et sont utilisées à diverses fins. Elles n'impliquent pas en principe de déboursés (sauf en regard des crédits d'impôt remboursable), mais constituent néanmoins des revenus dont l'État se prive (voir « Coût de certaines dépenses fiscales, 2007 »).

⁵³ Ministère des Finances, *op. cit.*, p. V.

COÛT DE CERTAINES DÉPENSES FISCALES, 2007

Impôt des particuliers	(en millions de dollars)
Régime enregistré d'épargne-retraite (comprend la déduction des cotisations et la non-imposition du revenu de placement, diminuées de l'imposition des retraits)	2 261
Crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants, incluant le supplément pour enfants handicapés	2 135
Crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente du Québec (TVQ)	480
Crédit d'impôt remboursable attribuant une prime au travail	356
Crédit d'impôt pour frais médicaux	351
Remboursement d'impôt foncier	267
Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants	173
Sous-total : concernant l'impôt des particuliers	12 491
Sous-total : concernant l'impôt des sociétés	3 028
Sous-total : concernant les taxes à la consommation	3 538
Total des dépenses fiscales pour 2007	19 057

Source: Ministère des Finances, *op. cit.*, p. VIII.

LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

La Loi sur l'équilibre budgétaire, dont le Québec s'est doté, oblige le gouvernement à présenter un budget équilibré. La recherche de cet équilibre ne se fait pas sans soulever quelques objections sur les pratiques comptables utilisées pour le préserver⁵⁴. Les gouvernements qui se sont succédé ont cherché un resserrement des dépenses de programmes. C'est ainsi que la croissance des dépenses de programmes au Québec s'est élevée en moyenne à 4,5 % de 2003-2004 à 2007-2008, alors que celle de la moyenne des provinces s'élevait à 6,8 %⁵⁵. Le gouvernement prévoit limiter à 4,2 % les dépenses pour 2008-2009. Le contrôle des dépenses budgétaires aurait contribué à faire en sorte que le poids des dépenses de programmes par rapport au produit intérieur brut (PIB) s'établit à 18,4 % en 2008-2009, un des niveaux les plus faibles depuis 35 ans⁵⁶. En contrepartie, le fait que les dépenses fiscales ont doublé de 2002 à 2008 soulève des interrogations. La recherche de l'équilibre budgétaire peut-elle avoir influencé les orientations concernant le choix des mesures d'aide ?

⁵⁴ À cet égard, des avis du Vérificateur général du Québec et d'autres organismes ont déjà été publiés sur la façon de faire du gouvernement. Certaines modifications aux pratiques comptables ont été apportées en 2007, et d'autres seraient à venir selon l'annonce faite par le gouvernement.

⁵⁵ Ministère des Finances, *Profil économique et financier du Québec : Finances publiques : profil économique et financier du Québec : Le Québec, un gestionnaire prudent et discipliné*, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/AUTFR_profil2008.pdf (Site consulté le 1^{er} octobre 2008).

⁵⁶ Ministère des Finances, *Profil économique et financier du Québec : Finances publiques : profil économique et financier du Québec : Le Québec, un gestionnaire prudent et discipliné*, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/autres/fr/AUTFR_profil2008.pdf (Site consulté le 1^{er} octobre 2008).

À RETENIR

QUELS SONT LES REVENUS ET LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ?

Le Québec dispose de deux sources de financement : les revenus autonomes et les transferts fédéraux. La majeure partie des revenus autonomes provient de l'impôt sur les revenus et les biens. Le gouvernement distingue deux types de dépenses : les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales.

Les dépenses budgétaires du gouvernement du Québec sont regroupées en six grandes missions de l'État et en dépenses de programmes. En 2008-2009, le ministère de la Famille et des Aînés s'est vu allouer 1,9 milliard de dollars, ce qui représente 3 % des dépenses du gouvernement du Québec. La majeure partie de ses dépenses est consacrée au soutien aux services de garde éducatifs. Ne sont pas incluses dans ces dépenses les mesures fiscales, telles que le Soutien aux enfants. Ce crédit représente 2,1 milliards de dollars sur les 19 milliards en dépenses fiscales pour l'année 2007.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Les instances publiques se félicitent d'avoir su éviter la croissance des dépenses de programmes en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) pour parvenir à maintenir l'équilibre budgétaire. Or, au cours de la même période, on a observé une progression des dépenses fiscales. Celles-ci étant moins visibles, le citoyen est-il mieux servi en matière de transparence ? De plus, le gouvernement ne se prive t-il pas d'une visibilité qui ajouterait au rayonnement de sa politique familiale ?

Chercher à savoir à combien s'élèvent les dépenses du gouvernement du Québec à l'égard des familles représente un défi de taille, puisqu'il faut considérer à la fois des mesures budgétaires (par exemple, les services de garde) et des mesures fiscales (par exemple, le Soutien aux enfants). Si les mesures qui composent le soutien financier aux familles ne sont pas clairement établies,

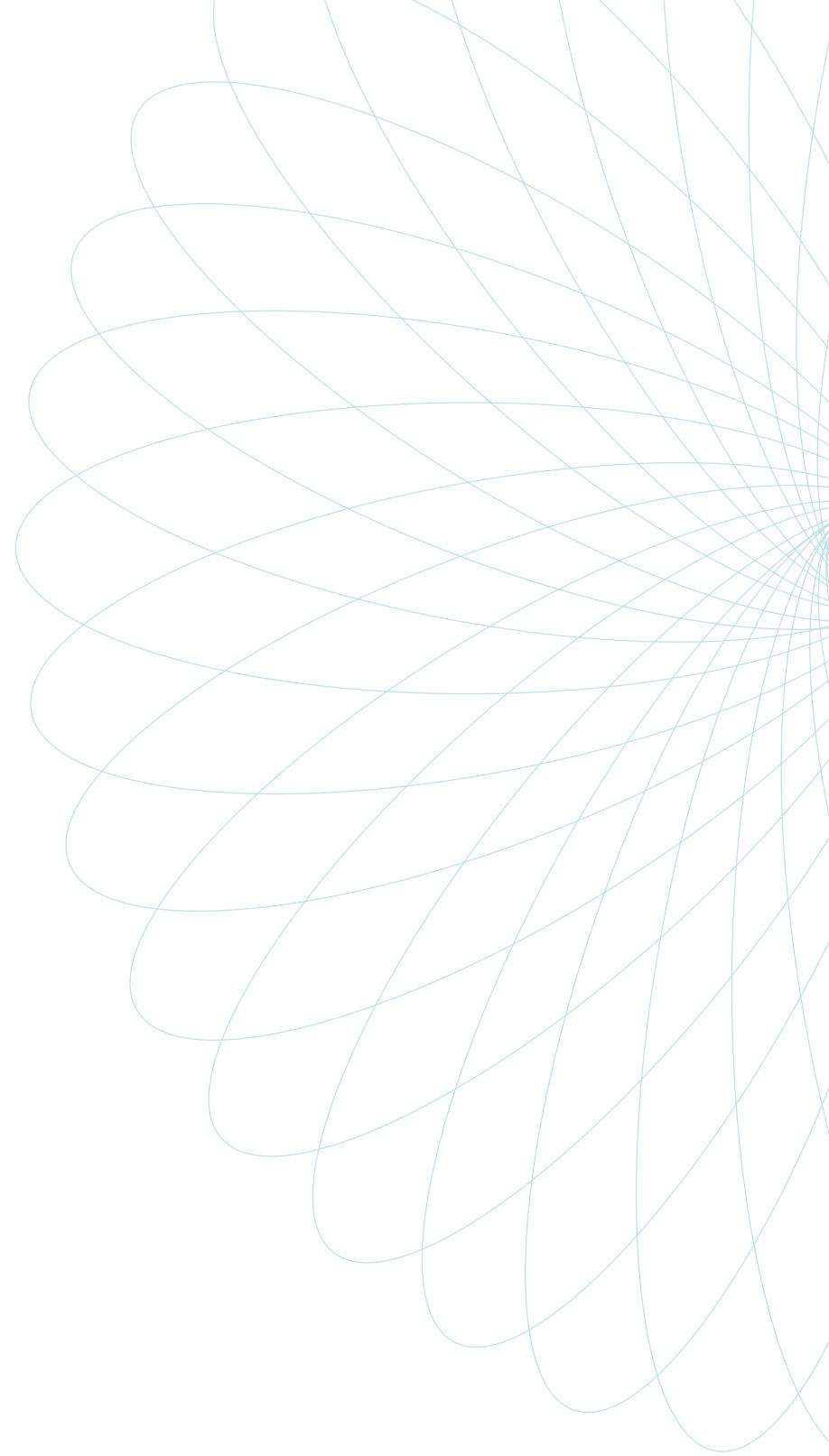
l’information risque d’y perdre en clarté et en pertinence. La difficulté de s’y retrouver risque d’alimenter de fausses perceptions à l’égard de l’aide aux familles. Cela peut avoir des conséquences non souhaitées pour le gouvernement, mais aussi pour les personnes qui ont des enfants ou qui désirent en avoir, puisque celles-ci ne pourront compter sur un accès facile à une information adéquate concernant le niveau de soutien gouvernemental au Québec.

Certes, la mesure Soutien aux enfants offre l’avantage de regrouper la majeure partie de l’aide financière aux enfants. Elle a en effet remplacé diverses mesures budgétaires et fiscales dont la cohésion n’était pas toujours au rendez-vous. Par ailleurs, le choix du gouvernement d’utiliser un crédit d’impôt remboursable plutôt qu’une allocation familiale entraîne un manque de visibilité de la mesure d’aide.

Pour combler cette absence d’information globale, le gouvernement publie à l’occasion des brochures qui cherchent à faire le bilan de l’aide aux familles en intégrant les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales¹. Toutefois, il faut du discernement pour bien saisir l’information livrée ; en effet, la comptabilisation de certaines dépenses sous le rubrique «soutien financier aux familles» laisse perplexe². Dans ces circonstances, il devient difficile de cerner précisément ce que représentent les dépenses du gouvernement du Québec à l’égard de l’ensemble des familles dans lesdites publications.

¹ Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, *Le Québec soutient ses familles : Des politiques généreuses et innovatrices, des résultats significatifs*, p. 14.

² Par exemple, sont comptabilisées les dépenses pour le milieu scolaire, la maternelle cinq ans, la maternelle en milieu défavorisé ou encore une part de l’aide de dernier recours (supplément pour enfants).





QUELS SONT LES REVENUS ET LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU CANADA?

12

QUELS SONT LES REVENUS ET LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU CANADA ?

Le bilan financier du gouvernement du Canada se présente de façon différente de celui du Québec. L'exercice demande de s'approprier de nouvelles façons de présenter l'information et de faire les nuances qui s'imposent. En outre, le budget du gouvernement canadien n'est pas ventilé par province.

LES REVENUS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Les revenus du gouvernement du Canada proviennent de trois sources : les revenus fiscaux, qui comprennent les impôts sur le revenu et les taxes et droits d'accise⁵⁷, les revenus provenant des cotisations de l'assurance-emploi, d'autres types de revenus (sociétés d'État, opérations de change, etc.). Pour l'année financière 2008-2009, le gouvernement fédéral prévoit 241,9 milliards de dollars en revenus budgétaires, dont 203 milliards proviennent de revenus fiscaux (voir «Gouvernement du Canada. Perspectives concernant les revenus, projection 2008-2009»).

LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Les publications du gouvernement fédéral utilisent le terme charges pour désigner les dépenses. Il est prévu pour 2008-2009 des charges de programmes de 208,1 milliards de dollars et 31,5 milliards de dollars pour les frais de la dette publique (voir «Gouvernement fédéral. État sommaire des opérations»).

Les charges de programmes se subdivisent en trois catégories : les principaux transferts aux particuliers, les principaux transferts à d'autres administrations, les charges de programmes directes (voir «Gouvernement fédéral. Perspectives concernant les charges de programmes»).

Les transferts aux particuliers se composent des prestations aux aînés, des prestations d'assurance-emploi et des prestations pour enfants. On remarque que le gouvernement fédéral spécifie qu'il s'agit de prestations pour enfants et non de prestations pour les familles. Ce choix de terminologie n'est pas sans signification. On peut y voir un lien avec les objectifs du gouvernement canadien de réduire la pauvreté des enfants, une orientation qui a conduit à une aide très sélective et à l'abandon d'une compensation financière minimale à toutes les familles lors de la mise en place de la Prestation fiscale canadienne pour enfants. En effet, cette prestation exclut des familles à partir d'un certain seuil de revenus, une situation déplorée par des chercheurs de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP)⁵⁸.

⁵⁷ Ce sont des impôts indirects pour certains produits de consommation, dont l'alcool.

⁵⁸ Carole Vincent et Frances Woolley, «Les Familles Canadiennes et le Fisc: Une question d'équité», 52 p.

Les dépenses regroupées sous l'appellation « prestations pour enfants » sont celles de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et de la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE). Ces prestations représentent 5,9 % du total des charges de programmes au Canada. Toutefois, la Prestation universelle pour la garde d'enfants étant imposable, il est difficile de dire combien de ces dépenses retournent dans les coffres du gouvernement fédéral.

Outre ces dépenses budgétaires, quelques mesures fiscales concernent les familles, dont, depuis janvier 2007, un crédit d'impôt non remboursable pour enfants. Celui-ci constitue, pour les familles n'ayant pas accès à la Prestation fiscale canadienne pour enfants, une certaine forme de reconnaissance de la charge financière des parents. Toutefois, n'étant pas remboursable, ce crédit ne procure aucun avantage aux familles à bas revenu.

Un certain montant est aussi prévu en transferts aux provinces pour soutenir la création de services de garde, mais il est difficile à trouver dans le budget du gouvernement fédéral. Pour l'essentiel, l'aide destinée aux familles est clairement mise en évidence dans le budget canadien, puisque ce sont des dépenses de programmes. Mais cela n'a pas toujours été le cas. En effet, la Prestation fiscale canadienne pour enfants a déjà été considérée comme une dépense fiscale. Tenant compte du nombre de familles touchées et de l'importance des dépenses, le Vérificateur général du Canada l'a plutôt considérée comme assimilable à des mesures de transferts et, de ce fait, a recommandé que les dépenses paraissent dans le budget du gouvernement, ce qui a été fait.

GOUVERNEMENT DU CANADA
PERSPECTIVES CONCERNANT LES REVENUS, PROJECTION 2008-2009

		Projection 2008-2009 (en millions de dollars)
Revenus fiscaux		
Impôts sur le revenu		
Impôt sur le revenu des particuliers	118 595	
Impôt sur le revenu des sociétés	36 830	
Autres impôts sur le revenu	5 890	
Total de l'impôt sur le revenu	161 315	
Taxes et droits d'accise		
Taxe sur les produits et services	27 565	
Droits de douane à l'importation	4 190	
Autres taxes et droits d'accise	10 050	
Total des taxes et droits d'accise	41 800	
Total des revenus fiscaux	203 115	
Revenus des cotisations d'assurance-emploi	16 530	
Autres revenus	22 265	
Total des revenus budgétaires	241 910	

Source : Ministère des Finances du Canada, *Le discours du budget de 2008. Un leadership responsable*, 20 p.

Note explicative : Les autres revenus comprennent le bénéfice net des sociétés d'État, telles que la Banque du Canada, Exportation et développement Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, les revenus d'opérations de change ainsi que d'autres revenus de programmes provenant surtout de la vente de biens et de services.

GOUVERNEMENT FÉDÉRAL (POUR TOUT LE CANADA)
ÉTAT SOMMAIRE DES OPÉRATIONS

	Projection 2008-2009 (en milliards de dollars)
Revenus budgétaires	241,9
Charges totales	239,6
Charges de programmes	208,1
Frais de la dette publique	31,5
Autre information	
Réduction prévue de la dette	2,3
Dette fédérale	454,8

GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
PERSPECTIVES CONCERNANT LES CHARGES DE PROGRAMMES
(Y COMPRIS LES MESURES PROPOSÉES DANS LE BUDGET DE 2008)

	Projection 2008-2009 (en millions de dollars)
Principaux transferts aux particuliers :	
Prestations aux aînés	33 265
Prestations d'assurance-emploi	15 295
Prestations pour enfants	11 905
Total	60 465
Principaux transferts à d'autres administrations	46 180
Charges de programmes directes	101 450

À RETENIR

QUELS SONT LES REVENUS ET LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU CANADA ?

Les revenus du gouvernement du Canada proviennent de trois sources : les revenus fiscaux (impôts, taxes, droits d'accise), les revenus des cotisations d'assurance-emploi et les autres revenus (sociétés d'État, etc.). Le gouvernement prévoit des dépenses pour le remboursement de la dette publique et pour les charges de programmes. Celles-ci sont constituées de dépenses pour les particuliers (prestations aux aînés, prestations d'assurance-emploi et prestations pour enfants), de transferts à d'autres administrations et des charges de programmes.

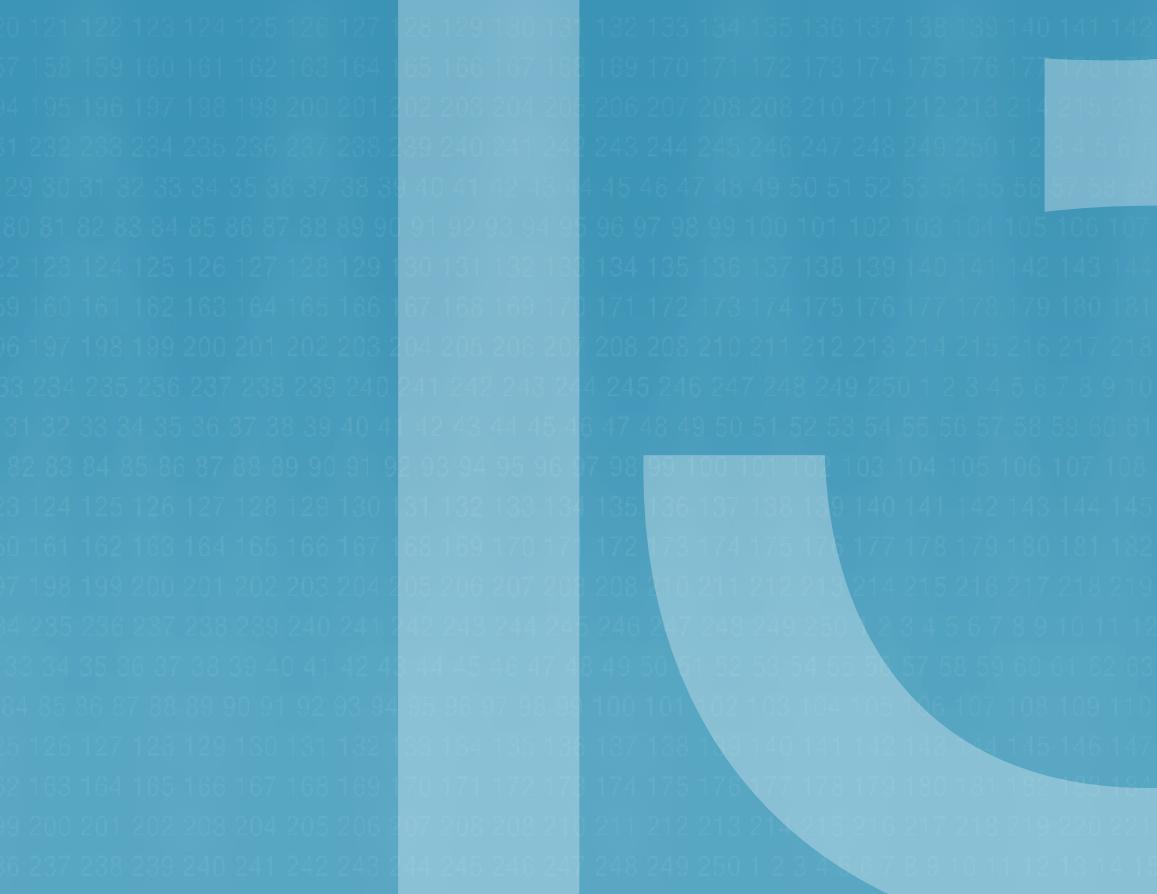
Les dépenses budgétaires du gouvernement canadien en rapport avec le soutien financier aux familles sont essentiellement la Prestation fiscale canadienne pour enfants et la Prestation universelle pour la garde d'enfants. Ces prestations représentent 5,9 % du total des charges de programmes au Canada. Le gouvernement alloue aussi quelques autres dépenses fiscales, notamment, depuis janvier 2007, un crédit d'impôt non remboursable pour enfants (dépenses fiscales).

MATIÈRE À RÉFLEXION

Particulièrement dans le domaine du soutien financier aux familles, le Conseil s'est toujours prononcé en faveur d'une structure d'aide cohérente et facilement compréhensible. À cet égard, il y a lieu de considérer les avantages pour les familles canadiennes de bonifier la Prestation fiscale canadienne pour enfants plutôt que d'ajouter des mesures qui rendent plus difficile l'accès à l'information. En effet, il peut être difficile pour des parents d'avoir une vision claire de l'aide fédérale avant de connaître les résultats de leurs déclarations d'impôt, puisque la Prestation universelle pour la garde d'enfants est imposable et que le crédit d'impôt pour enfants est non remboursable. Cette bonification de la Prestation fiscale canadienne pour enfants pourrait ainsi assurer une couverture de base adéquate de la charge d'enfants pour toutes les familles et définir des seuils de réduction plus graduels, de manière à éviter des baisses trop subites de revenus pour certaines familles. De plus, cela représenterait l'avantage pour les familles de connaître sans détour le montant de l'aide consentie par le gouvernement fédéral.



EN QUOI CONSISTE L'AIDE GOUVERNEMENTALE AUX FAMILLES QUÉBÉCOISES ?



13

EN QUOI CONSISTE L'AIDE GOUVERNEMENTALE AUX FAMILLES QUÉBÉCOISES ?

Il est difficile de trouver une réponse à cette question. Pourquoi en est-il ainsi ? Parce qu'il est ardu, d'une part, de définir ce que comprend cette aide et, d'autre part, d'estimer ce qu'elle représente en matière de dépenses gouvernementales, compte tenu de la diversité des mesures d'aide à la famille.

LES DIFFICULTÉS À DÉFINIR L'AIDE

Il faut d'abord définir ce qu'on entend par « l'aide aux familles ». Doit-on considérer toutes les dépenses faites à l'intention des familles peu importe la nature des objectifs poursuivis ou doit-on se limiter aux seules dépenses faites à l'intention de toutes les familles ? Doit-on considérer seulement les dépenses en nature ou inclure celles dans les services ?

Si l'on comptabilise toutes les mesures ayant une incidence financière sur les familles, par exemple les dépenses pour la protection civile, les dépenses pour les soins de santé et pour l'éducation des enfants, l'exercice risque de ne pas atteindre l'objectif de cerner la contribution directe des gouvernements à l'égard des personnes qui assument des frais pour leurs enfants. Par ailleurs, si seules les mesures qui concernent l'ensemble des familles sont prises en considération, le portrait sera partiel, car plusieurs mesures financières sont dirigées uniquement vers les familles à bas revenu.

Un autre élément qui ajoute à la difficulté d'établir le niveau de l'aide aux familles québécoises tient au fait que les mesures poursuivent des objectifs multiples : prise en compte de la présence d'enfants, lutte contre la pauvreté, incitation à l'emploi, compensation des faibles revenus de travail, des coûts de logement, des taxes à la consommation, des impôts fonciers. Il arrive, comme ce fut le cas avec le Soutien aux enfants, qu'une mesure soit présentée à la fois comme une façon de lutter contre la pauvreté et comme une réduction des impôts. De plus, certaines mesures ne sont pas exclusives aux familles, mais les allocations peuvent être plus élevées lorsqu'il y a des enfants. C'est le cas notamment du crédit d'impôt remboursable relatif à la prime au travail et des crédits d'impôt remboursables pour la TPS.

LA DIVERSITÉ DES MESURES

L'analyse de l'ensemble de la structure d'aide met en évidence le grand nombre de modalités des mesures et leur manque de cohérence. Les tableaux (voir « Principales mesures d'aide aux familles pour l'année financière 2007-008 du gouvernement du Québec et du gouvernement du Canada ») font ressortir les mesures gouvernementales ayant des répercussions financières sur le budget des familles québécoises en distinguant s'il s'agit de mesures budgétaires ou fiscales.

L'accessibilité à la plupart de ces mesures est établie en comptabilisant les revenus des deux conjoints, mais pas toujours. Plusieurs s'adressent à l'ensemble des familles, mais des nuances

s'imposent. En Europe, une mesure est dite « universelle » lorsque, pour le même nombre d'enfants, toutes les familles reçoivent le même montant. Au Québec, les mesures qui s'adressent à toutes les familles sont généralement conditionnelles aux revenus familiaux (par exemple, le Soutien aux enfants), parfois imposables et/ou limitées en fonction de l'âge (par exemple, la Prestation universelle pour la garde d'enfants). Certaines mesures n'auront d'effet que pour les familles qui paient de l'impôt (par exemple, le crédit d'impôt fédéral non remboursable pour enfants). Dans les faits, seuls les services de garde à tarif réduit répondent complètement aux critères associés à l'universalité, mais pour les enfants de moins de 12 ans seulement. Ces services de garde à la petite enfance et en milieu scolaire sont universels, en ce sens qu'aucune condition n'en restreint l'accès et que le tarif est le même pour tous. Il n'y a donc pas de familles ciblées en fonction de critères de sélection ou des revenus des parents. Par ailleurs, malgré les efforts soutenus ces dernières années pour la création de places en service de garde, un déséquilibre existe toujours entre l'offre de services et la demande des parents, ce qui peut induire une fausse impression quant à l'universalité de cette aide.

LES DIFFICULTÉS À COMPTABILISER LES DÉPENSES

Outre la difficulté à décider des mesures à retenir, la collecte de l'information sur les dépenses pour les familles représente aussi une embûche. Pour les mesures qui leur sont destinées, il faut trouver les dépenses dans des publications diversifiées et parfois pointues, soit celles qui comptabilisent les dépenses budgétaires et celles qui concernent les dépenses fiscales. La situation se complexifie lorsqu'il s'agit d'estimer la part des dépenses consacrées aux familles dans les mesures qui ne leur sont pas exclusivement destinées. Il faut alors procéder à des estimations comptables. Une recherche spécialisée est aussi nécessaire pour estimer la part des dépenses fédérales qui s'adresse aux familles québécoises.

L'ESTIMATION DES DÉPENSES SOCIALES POUR LES FAMILLES QUÉBÉCOISES

Devant l'ampleur de la tâche, il s'avère nécessaire de recourir à l'expertise de spécialistes du domaine de la fiscalité. Les chercheurs Luc Godbout et Suzie St-Cerny de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke ont, dans un récent ouvrage, estimé le soutien financier offert aux familles québécoises par les deux ordres de gouvernement⁵⁹. Ils ont comptabilisé les dépenses des mesures qui procurent un avantage financier aux contribuables en raison de la présence d'enfants. Par exemple, sera considéré seulement le montant additionnel versé aux familles et non le montant complet des dépenses pour la Prime au travail. Ils ont aussi procédé à des estimations visant à établir la part des dépenses du gouvernement canadien consacrée aux familles québécoises (voir « Coûts des dépenses sociales pour les familles québécoises en millions de dollars et en pourcentage du PIB »).

En calculant l'ensemble des dépenses sociales destinées à la famille, en prenant en compte les prestations, les avantages fiscaux, les congés parentaux, les services de garde éducatifs et en milieu scolaire, les chercheurs estiment que, pour 2007-2008, le cumul des dépenses fédérales et québécoises atteint près de 10 milliards de dollars, soit 3,3 % du Produit intérieur brut (PIB).

⁵⁹ Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

En excluant le Régime québécois d'assurance parentale, financé par des cotisations, l'aide publique pour soutenir les coûts (directs) des enfants québécois est estimée à 8,4 milliards de dollars. Avec toutes les réserves qu'il faut apporter lorsqu'il s'agit de comparaison internationale, l'aide globale aux familles au Québec se rapprocherait de celle des pays scandinaves, qui sont reconnus comme étant particulièrement favorables aux familles.

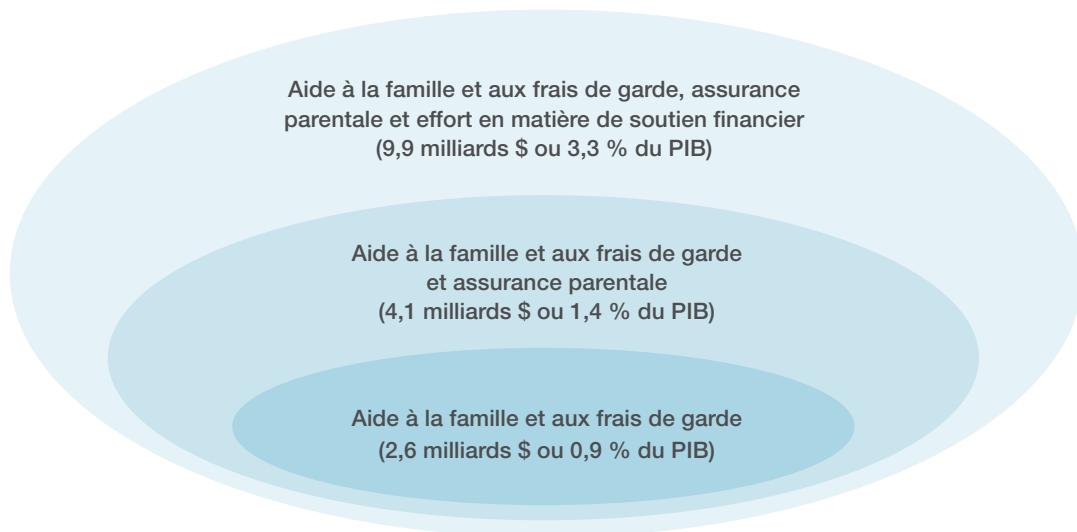
On observe aussi que, comme les pays scandinaves, le Québec atteint un équilibre entre les dépenses dans les services et celles dans l'aide directe, ce que l'on ne trouve pas sur le plan fédéral⁶⁰. Dans le domaine du soutien à l'exercice de la parentalité, il est reconnu qu'il faut non seulement considérer le niveau de l'aide, mais la forme qu'elle prend⁶¹. Par exemple, le taux de natalité demeure très faible en Allemagne, malgré des dépenses importantes dans le domaine familial. Cette aide est consentie sous la forme d'allocations, alors que très peu d'investissements sont faits dans les services de garde. Dans les pays scandinaves, l'État investit dans une proportion plus équilibrée entre les services et les prestations, ce qui aurait contribué à ralentir les effets d'une baisse de naissances appréhendée, tout en assurant une forte participation des femmes au marché du travail⁶².

⁶⁰ Le Québec alloue 1,7 milliard de dollars aux services de garde et 2,1 milliards au Soutien aux enfants. L'aide fédérale est versée essentiellement par des mesures d'aide directe aux familles. Le gouvernement conservateur a choisi de consentir son aide par la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) plutôt que dans un réseau canadien de services de garde pour enfants, comme il était prévu par le gouvernement précédent.

⁶¹ Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, *La politique familiale, les tendances sociales et la fécondité au Québec : Une expérimentation du modèle nordique*, 110 p.

⁶² Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, 128 p.

COÛTS DES DÉPENSES SOCIALES POUR LES FAMILLES QUÉBÉCOISES EN MILLIONS DE DOLLARS ET EN POURCENTAGE DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB)



Source: Luc Godbout et Suzie St Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

PRINCIPALES MESURES D'AIDE AUX FAMILLES QUÉBÉCOISES POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE 2007-2008 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Dépenses budgétaires	Description sommaire de la mesure
Allocation-logement	Aide aux personnes de 55 ans et plus et aux familles avec enfants à charge qui consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se loger et dont les revenus sont faibles. L'aide varie selon le coût du loyer, le nombre de personnes dans le ménage, le type de ménage et les revenus du ménage. L'allocation maximale est de 960\$ (2008).
Soutien financier aux centres de la petite enfance et aux autres services de garde	Il s'agit de dépenses concernant les centres de la petite enfance et les autres services de garde. L'information est tirée des données du ministère de la Famille et des Aînés (programme 2, élément 2). La dépense budgétaire est de 1,7 milliard de dollars.
Dépenses fiscales	Description sommaire de la mesure
Crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants	Aide non imposable versée à toutes les familles pour subvenir aux besoins des enfants, variable selon les revenus familiaux. L'aide diminue à compter d'un revenu familial net de 43 654\$ pour les familles biparentales (2008). L'aide minimale est de 594\$ pour un couple avec un enfant (2008). La dépense fiscale est de 2,1 milliards de dollars.
Crédit d'impôt pour la prime au travail	Mesure visant l'incitation et le maintien au travail. S'applique aux personnes avec ou sans enfants. Le crédit est plus élevé pour les familles. Le seuil de sortie est autour de 43 000\$ pour les couples avec enfants (2008).
Crédits d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants	Compensation des frais de garde admissibles variant de 75 % à 26 % des frais de garde selon le niveau de revenu familial net. Les frais payés pour un service de garde à contribution réduite ne sont pas admissibles, mais ont des incidences sur la déclaration de revenu fédérale. La dépense fiscale est de 173 millions de dollars.
Crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente du Québec (TVQ)	Le montant maximum est de 174\$ par adulte et de 292\$ pour une personne vivant seule ou uniquement avec des enfants (2008). Ce crédit ne varie pas en fonction du nombre d'enfants dans la famille.

PRINCIPALES MESURES D'AIDE AUX FAMILLES QUÉBÉCOISES POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE 2007-2008 GOUVERNEMENT DU CANADA

Dépenses budgétaires	Description sommaire de la mesure
Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE ou PCE)	Prestation non imposable versée pour aider les familles admissibles à subvenir aux besoins de leurs enfants. Comprend une prestation de base qui diminue jusqu'à devenir nulle à partir d'un certain revenu familial. Comprend aussi le Supplément de la prestation nationale pour enfants pour les familles à bas revenu (SPNE).
Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE)	Prestation prévue pour venir en aide aux familles canadiennes qui cherchent à établir un équilibre entre le travail et la vie de famille et pour appuyer leurs choix en matière de garde d'enfants par l'entremise d'un soutien financier direct. Les versements sont de 100\$ par mois par enfant, non indexés. Les prestations constituent un revenu imposable, mais ne seront pas prises en compte pour le calcul des autres prestations déterminées en fonction du revenu. Les montants de la prestation sont déclarés par le conjoint ayant le revenu net le moins élevé.
Dépenses pour les services de garde	Transferts aux provinces. Chaque province peut en disposer selon ses priorités. Le gouvernement canadien a choisi de réduire le montant des transferts aux provinces pour favoriser la mise en place de la Prestation universelle pour la garde d'enfant.
Dépenses fiscales	Description sommaire de la mesure
Montant pour personne à charge admissible	Crédit d'impôt non remboursable pour la personne qui vit seule avec ses enfants à charge. Le montant du crédit d'impôt est établi à 9 600\$ en 2008. Le montant ne varie pas selon le nombre d'enfant.
Crédit d'impôt non remboursable pour enfants	Crédit de 2 038\$ par enfant en 2008, pouvant représenter une économie d'impôt pouvant aller jusqu'à 255\$ par enfant québécois. Un seul des parents qui résident avec l'enfant peut demander le crédit, mais toute fraction inutilisée du crédit peut être transférée au conjoint.
Déduction pour frais de garde	Déduction possible lorsque la garde est en rapport avec l'occupation des parents (activités de travail ou études). Des maximums sont fixés.
Crédit remboursable pour la taxe sur les produits et services (TPS)	Compensation pour la TPS. En 2008, le montant maximum du crédit remboursable pour la TPS s'élève à 242\$ par adulte et à 127\$ pour chaque enfant à charge. Ce supplément atteint son maximum lorsque le revenu net est de 14 201\$.
Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT)	Crédit d'impôt remboursable qui vise à soutenir les travailleurs et les familles de travailleurs à faible revenu. La prime maximale est de 915\$ pour un couple. La prestation ne varie pas selon le nombre d'enfants.

À RETENIR

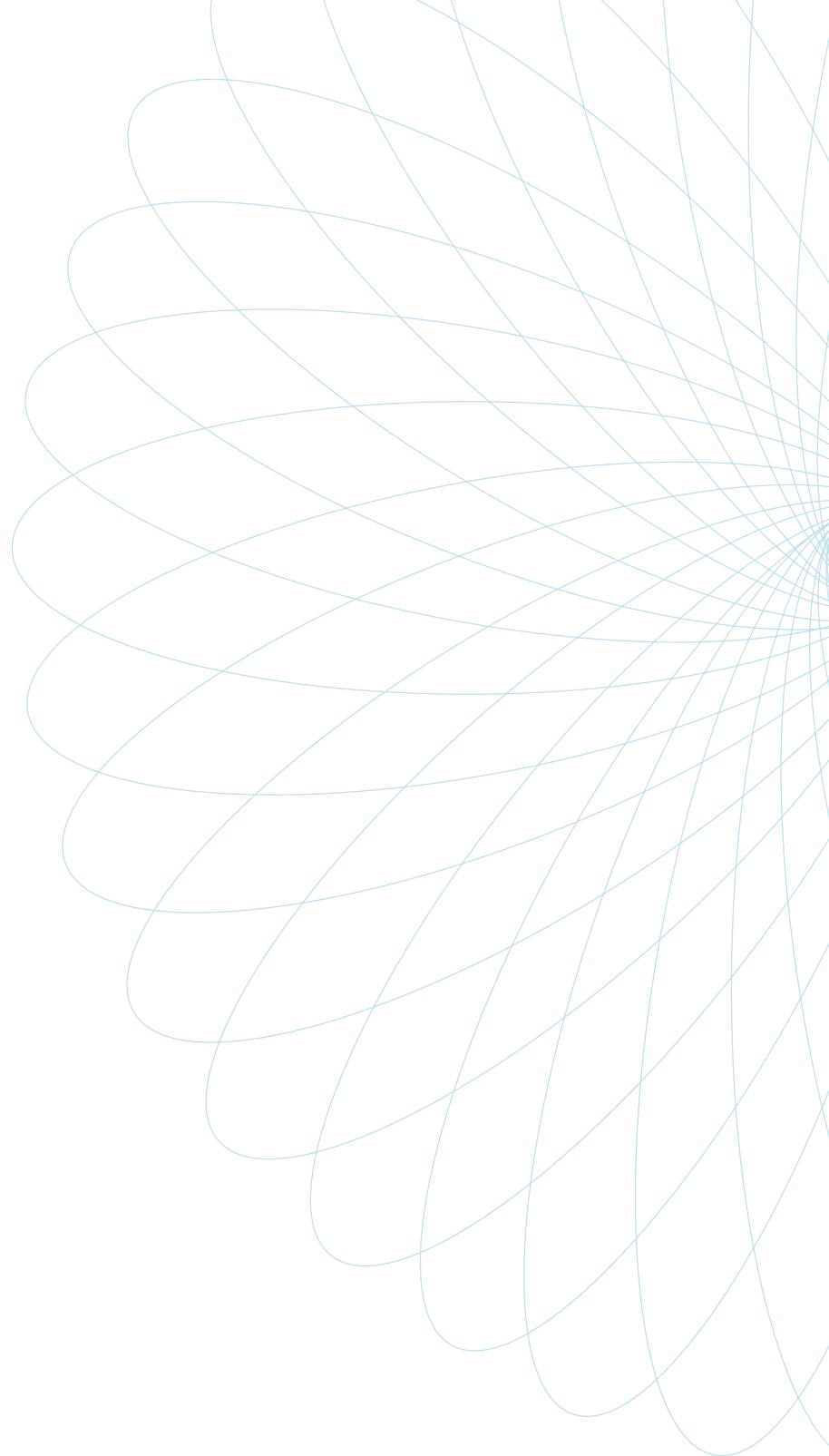
EN QUOI CONSISTE L'AIDE GOUVERNEMENTALE AUX FAMILLES QUÉBÉCOISES ?

Il est difficile d'établir les dépenses gouvernementales pour le soutien financier aux familles, notamment parce qu'il faut déterminer quelles sont les mesures à considérer et estimer la part des dépenses qui concerne les familles lorsque les mesures ne leur sont pas exclusives. La difficulté de cerner l'aide gouvernementale tient aussi au fait que les mesures sont disparates et que leurs modalités varient beaucoup.

En calculant l'ensemble des dépenses sociales destinées à la famille, en prenant en compte les prestations, les avantages fiscaux, les congés parentaux, les services de garde éducatifs et en milieu scolaire, des chercheurs estiment que, pour 2007-2008, le cumul des dépenses fédérales et québécoises atteint près de 10 milliards de dollars, soit 3,3 % du produit intérieur brut. En excluant le Régime québécois d'assurance parentale, financé par des cotisations, l'aide publique pour soutenir les coûts (directs) des enfants québécois s'établit à 8,4 milliards de dollars

MATIÈRE À RÉFLEXION

Au terme de cet exercice, le Conseil retient la difficulté de trouver l'information relative aux dépenses destinées aux familles dans l'appareil gouvernemental. Cela vient renforcer sa conviction en la nécessité, d'une part, de définir dans un document de référence en quoi consiste l'aide gouvernementale aux familles et, d'autre part, de mettre en place des outils pour estimer le niveau de cette aide et pour suivre son évolution. À cet égard, il lui apparaît que la responsabilité en matière d'information sur l'aide globale (incluant l'aide fédérale) revient au gouvernement du Québec.







L'ÉQUITÉ À L'ÉGARD DES FAMILLES



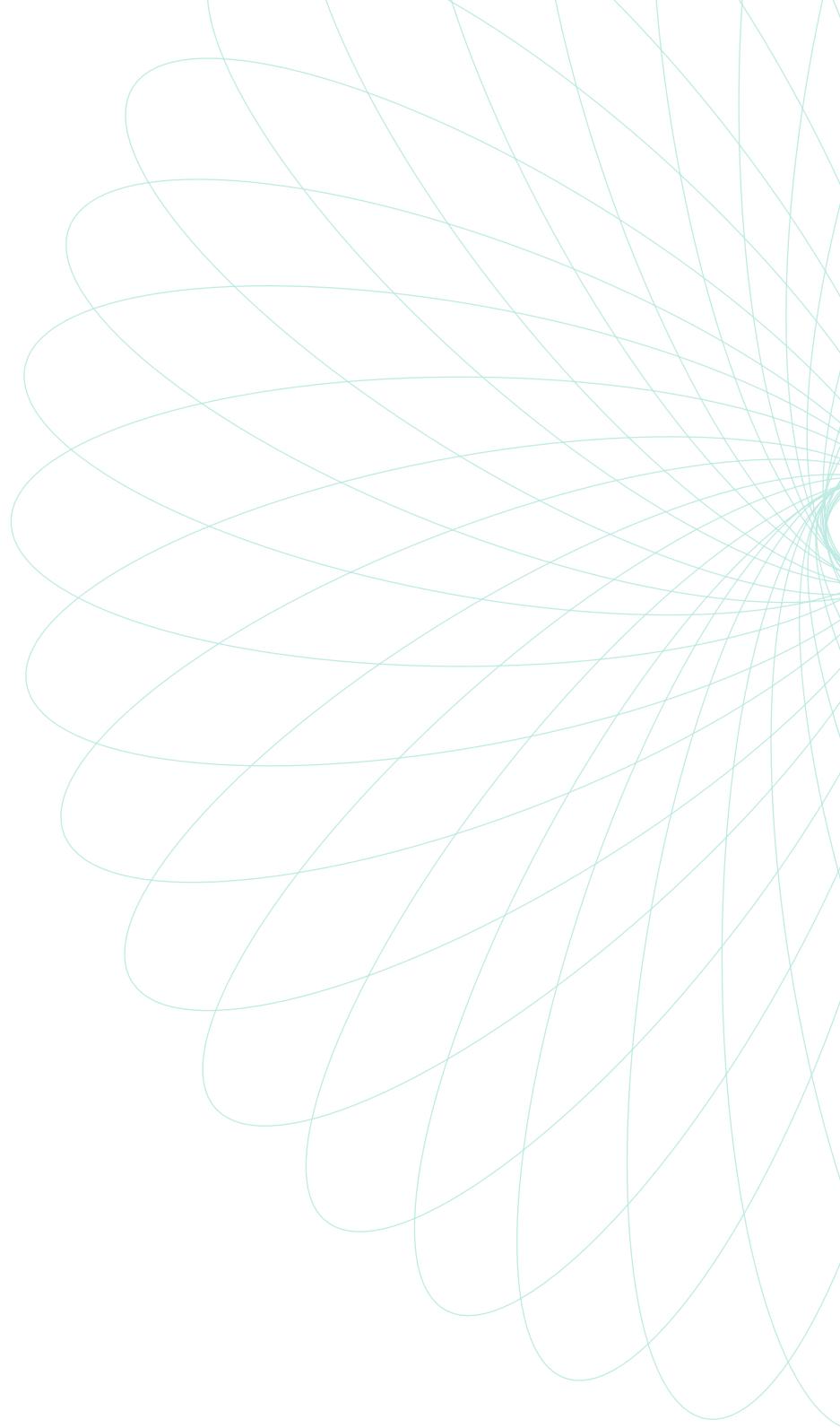
Cette section regroupe des sujets qui peuvent éclairer le traitement fiscal réservé aux familles en portant attention au principe d'équité horizontale. En vertu de ce principe, le régime fiscal reconnaît que la capacité de payer des impôts et des taxes est réduite lorsqu'il y a charge d'enfants. Les gouvernements du Québec et du Canada tiennent-ils compte de la charge que représentent les enfants? Si oui, la compensation est-elle adéquate ?

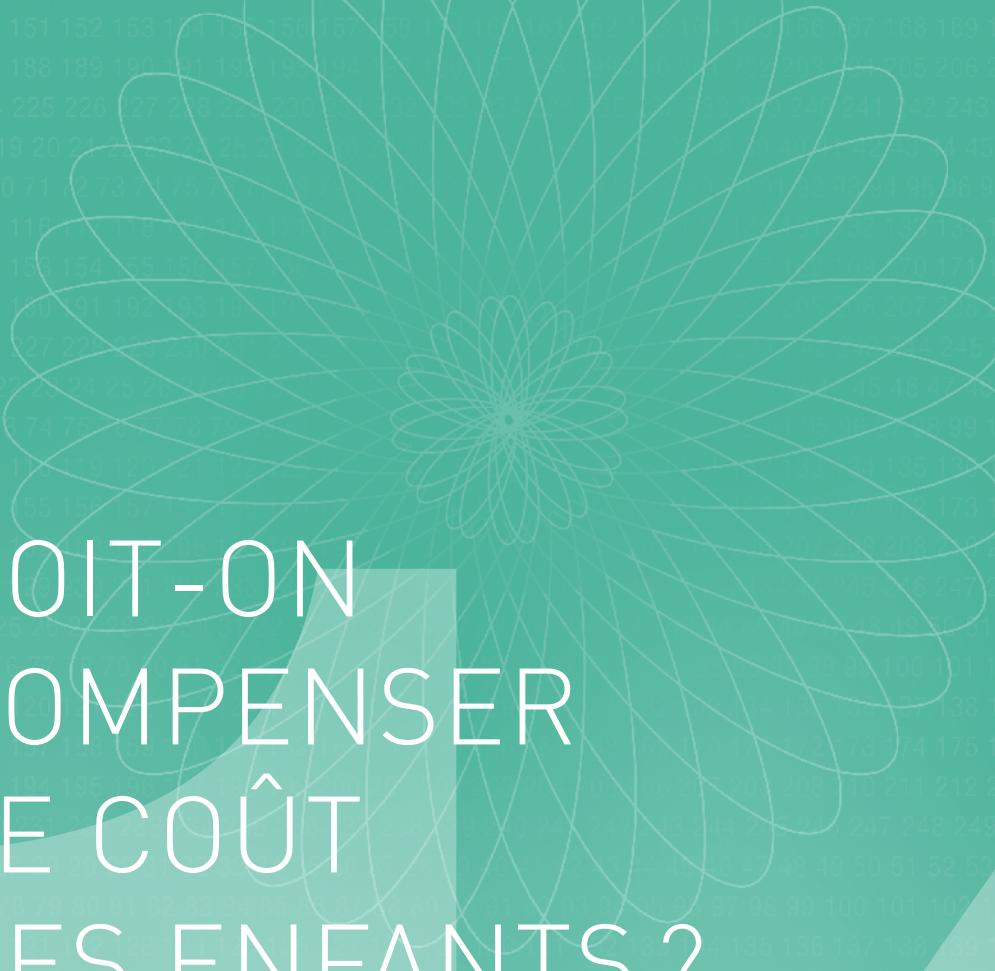


Pour traiter de cette notion d'équité, on examine les écarts de revenus entre les familles et les ménages sans enfants. L'aide aux familles est aussi mise en relation avec le coût estimé des enfants. L'exercice rend compte du niveau de compensation de la charge financière des enfants par les gouvernements. Un regard est porté sur les biens et services taxés et tarifés de façon à déterminer dans quelle mesure les familles sont touchées par ces modes de taxation. Enfin, au-delà du soutien financier, d'autres formes d'aide aux familles sont évoquées succinctement.

DEUXIÈME SECTION : L'ÉQUITÉ À L'ÉGARD DES FAMILLES

14	Doit-on compenser le coût des enfants ?	3
15	Quel est le coût de l'enfant ?	9
16	Le coût de l'enfant varie-t-il selon son rang et son âge ?	17
17	Quelles sont les répercussions de l'aide financière des gouvernements sur la situation économique des familles québécoises ?	27
18	L'aide aux familles tient-elle compte des taxes à la consommation ?	41
19	L'aide aux familles tient-elle compte de la tarification des services publics ?	47
20	Hormis les prestations, quelles autres formes d'aide sont susceptibles d'atténuer la charge financière d'enfants ?	55





DOIT-ON COMPENSER LE COÛT DES ENFANTS ?



14

DOIT-ON COMPENSER LE COÛT DES ENFANTS ?

L'État doit-il tenir compte du coût des enfants ? Cette question rappelle que tout système fiscal est le fruit d'orientations politiques et l'expression de valeurs qui s'expriment dans la société. Or, la compensation du coût des enfants suscite une grande diversité de points de vue. Certains sont d'avis que décider d'avoir des enfants est un choix personnel qui doit être assumé sans aucune compensation financière des gouvernements. D'autres font valoir que les enfants représentent une richesse collective pour l'ensemble de la société et que, par conséquent, par équité pour celles et ceux qui en assument la responsabilité, les coûts associés aux enfants doivent être partagés par l'ensemble des contribuables.

Peu importe la réponse à cette question, on observe des effets sociaux de l'existence ou de l'absence de soutien aux familles, puisque le niveau de vie d'une population est étroitement tributaire de sa capacité d'assurer son renouvellement. Certes, on ne peut établir de lien direct entre la décision d'avoir des enfants et l'aide de l'État. La littérature spécialisée fait état de plusieurs interprétations théoriques qui visent à comprendre ce qui amène des femmes et des hommes à vouloir ou non être parents¹. Il est par ailleurs reconnu que c'est un ensemble de mesures destinées à la famille et non une seule qui favorisent la réalisation du désir d'enfant. Toutefois, plusieurs indices montrent que l'aspect financier est un facteur majeur dans ce choix. Il apparaît que des éléments, tels qu'un contexte de précarité financière, d'incertitude par rapport à l'avenir, de risques de dégradation du niveau de vie, peuvent amener des couples à reporter et même à abandonner la réalisation de leur désir d'enfant.

Il faut aussi compter que les politiques publiques n'auront pas les mêmes effets chez tous les couples. Par exemple, une allocation gouvernementale pour le parent qui abandonne son emploi pour des raisons familiales (garde d'enfants, proche aidant) peut être attrayante pour des personnes à bas revenu si l'allocation se rapproche des revenus gagnés. En contrepartie, cette mesure aura peu ou pas d'incidence chez ceux dont les revenus sont plus élevés. Ainsi, les réactions peuvent varier selon le niveau de revenus, la scolarité, les aspirations personnelles et familiales, etc.

Les analyses comparatives soulignent que les pays qui ont mis en œuvre des politiques globales en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, qui offrent de généreuses compensations financières, qui ont créé des systèmes de congés parentaux et qui ont investi dans la qualité des services de garde et dans des aménagements de travail favorables aux familles présentent en général des niveaux supérieurs à la fois pour le taux de natalité et pour le taux de participation des femmes au marché du travail².

¹ Pour en savoir plus sur les principales tendances, consulter Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Natalité et interventions publiques*, p. 23-26.

² Commission des communautés européennes, *Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Promouvoir la solidarité entre les générations*, 19 p. ; Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit*, 52 p.

Ne pas reconnaître le coût des enfants peut aussi avoir des conséquences sur la cohésion sociale. L'argument du refus de payer pour un choix que l'on n'a pas fait peut être révélateur d'une société individualiste. Ces propos sont peu courants si on se fie aux résultats d'un sondage québécois fait en 2003³. À la question « Croyez-vous que l'État devrait aider davantage sur le plan financier les familles avec enfants ? », 83 % des sondés ont répondu qu'ils appuyaient une aide accrue des gouvernements pour ces familles. L'appui est très élevé dans toutes les catégories d'âge (de 93 % pour les plus jeunes à 73 % pour les plus âgés). Seuls 12 % avaient des objections, et les autres (5 %) étaient indécis. Ce sondage tend à montrer qu'au Québec, on partage des valeurs favorables très fortes lorsqu'il s'agit du sort des enfants⁴.

QUE DOIT-ON COMPENSER ?

Si les Québécois s'entendent généralement pour assurer l'équité à l'égard des personnes quiassument des frais pour leurs enfants, il en est autrement lorsqu'il s'agit d'établir le niveau de compensation du coût de l'enfant. Pour reprendre les propos de l'économiste Henry Sterdyniak, «l'éducation et l'entretien des enfants représentent une charge dont le partage entre les parents et la collectivité dépend de la conception que se fait la société du rôle de la famille et du statut de l'enfant⁵». Or, la conception de la famille varie selon les États et selon les périodes⁶.

On observe différentes logiques économiques en ce qui a trait aux mesures d'aide pour les familles⁷. Celles-ci ne sont pas appliquées intégralement par les gouvernements, mais on discerne des tendances (voir « Modèles de compensation du coût de l'enfant »). Certains pays mettent l'accent sur la promotion des naissances en soutenant qu'une société doit pouvoir compter sur un nombre suffisant d'enfants pour renouveler la population et survivre. Dans cette optique, il est raisonnable que l'arrivée de l'enfant ne dégrade pas le niveau de vie de la famille (logique familiste ou modèle paritariste). Pour d'autres, l'aide doit être la même pour chaque enfant (logique égalitaire ou modèle égalitaire). Dans les circonstances, le montant alloué à titre de compensation peut sembler conséquent pour une famille à faible revenu, mais plus dérisoire pour une famille à revenu élevé. Enfin, on évoque une logique sociale empreinte de solidarité⁸ pour adopter des mesures réservées aux familles à bas revenu (logique sociale ou modèle d'assistance et de pure assistance). Ainsi, l'approche à l'égard de la compensation du coût des enfants varie d'une intervention minimale réservée aux familles pauvres à une compensation visant à préserver le niveau de vie des parents après la venue de l'enfant.

³ Il s'agit de 700 entrevues téléphoniques effectuées auprès des Québécois entre le 7 et le 20 octobre 2003 par l'agence CROP.

⁴ Robert Bernier, Vincent Lemieux et Maurice Pinard, « Les prédispositions de la population québécoise au changement », dans Robert Bernier (sous la dir. de), *L'État québécois au XXI^e*, p. 528-529.

⁵ Henri Sterdyniak, « Politique familiale et prise en charge du coût de l'enfant: Un investissement à long terme », p. 80-87.

⁶ Le pouvoir d'achat des couples avec enfants par rapport aux couples sans enfants serait moindre d'après une recherche européenne portant sur treize pays. On observe une grande variation des écarts d'un pays à l'autre. Peter Cuyvers et Gabriel Kiely, « La famille sur le grand huit de la vie », p. 8. Conseil de la famille et de l'enfance, *Démographie et famille : Avoir des enfants, un choix à soutenir*, p. 58.

⁷ Jacques Commaille, Pierre Strobel et Michel Villac, *La politique de la famille*, p. 90; Henri Sterdyniak, *op. cit.*, p. 80-87.

⁸ Certains y verront une inspiration néolibérale qui cherche à restreindre au maximum les dépenses de l'État.

MODÈLES DE COMPENSATION DU COÛT DE L'ENFANT

Selon le **modèle paritariste**, l'État doit chercher à compenser complètement le coût des enfants. Ce modèle sous-tend l'idée que la venue d'un enfant ne doit pas réduire le niveau vie des parents. Il a pour conséquence une compensation plus importante pour les personnes qui ont de plus hauts revenus.

Selon le **modèle égalitaire**, l'État doit fournir la même aide à chaque enfant. On invoque que tous les enfants ont la même valeur, et, de ce fait, un même niveau de compensation doit être versé aux parents. Dans les circonstances, le montant alloué à titre de compensation risque de ne pas couvrir les coûts adéquatement pour certains groupes de parents.

Selon le **modèle d'assistance**, l'État doit assurer à chaque enfant un niveau de vie minimal lui permettant de se développer. On cherche alors à compenser le coût de enfants pour les ménages à faible revenu, pour s'assurer qu'ils n'aient pas un niveau de vie plus bas que les ménages sans enfants.

Selon le **modèle de pure assistance**, l'aide de l'État est concentrée sur les enfants les plus pauvres, souvent considérés comme vulnérables sur le plan social. Cette façon de concevoir l'aide de l'État laisse les parents des classes moyennes et aisées seuls responsables des coûts de leurs enfants. Des raisons budgétaires sont souvent associées à cette logique.

Source : Henri Sterdyniak, « Politique familiale et prise en charge du coût de l'enfant : Un investissement à long terme », p. 80-87.

À RETENIR

DOIT-ON COMPENSER LE COÛT DES ENFANTS ?

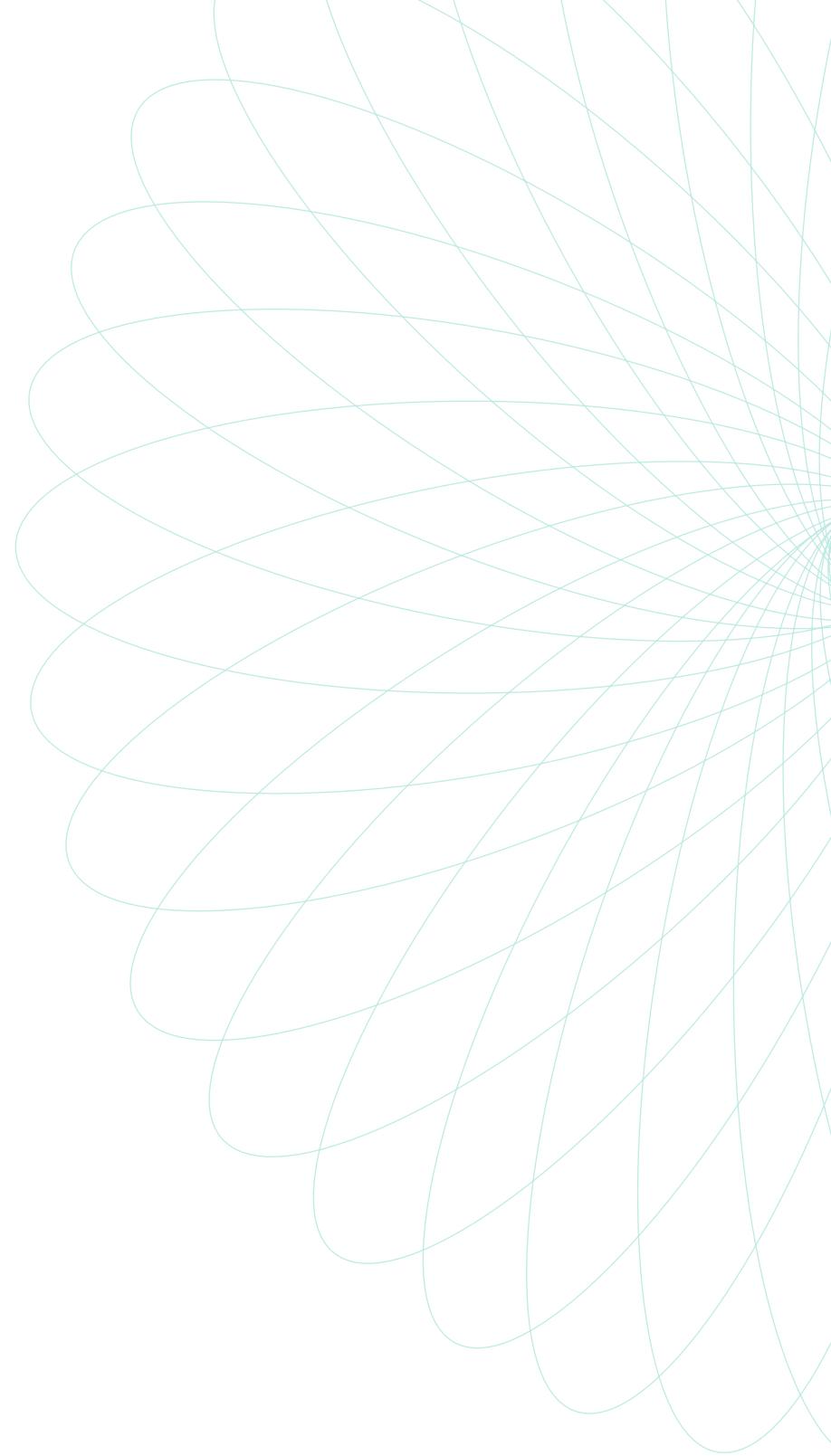
La compensation du coût des enfants est liée à la conception que se fait la société du rôle de la famille et du statut de l'enfant. Pour certains, avoir un enfant est un choix personnel comparable à tout autre choix de consommation. D'autres reconnaissent que ce choix est aussi une contribution essentielle à la survie et au mieux-être d'une collectivité. De ce fait, ils considèrent comme équitable le fait que le coût des enfants soit partagé.

Selon les orientations politiques qui ont été prises au fil du temps, on observe différentes tendances dans la façon de tenir compte de la charge financière que représentent l'entretien et l'éducation d'enfants. Les modèles varient d'une compensation réservée exclusivement aux familles en situation de pauvreté à une compensation visant à préserver le niveau de vie des parents après la venue de l'enfant.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Le Conseil de la famille et de l'enfance s'est toujours prononcé en faveur d'une juste compensation du coût des enfants. Il s'agit pour lui d'une reconnaissance de la contribution sociale des parents qui assument la responsabilité d'enfants. Il lui apparaît que l'enfant est une richesse collective et qu'à ce titre, les coûts induits par sa présence doivent être partagés entre la famille et la société.

Établir ce qu'est une juste compensation du coût de l'enfant est certes difficile, mais la question mérite à tout le moins d'être posée. Est-ce que nos gouvernements reconnaissent que toutes les personnes qui assument des coûts pour leurs enfants ont une capacité contributive plus faible envers les taxes et les impôts ? Si tel est le cas, quelle est l'orientation exprimée à l'égard de cette compensation ? Les gouvernements ont tout intérêt à mieux faire connaître les objectifs qu'ils poursuivent, la façon dont ils répartissent leur aide et les résultats qu'ils escomptent.



QUEL EST LE COÛT DE L'ENFANT ?



15

QUEL EST LE COÛT DE L'ENFANT ?

La question du coût de l'enfant est complexe. Qu'il s'agisse de maintenir le niveau de vie ou d'assurer un minimum vital, il n'y a pas de réponse consensuelle. Les résultats d'études sur ce sujet varient selon l'angle et la méthode utilisée.

L'enfant est-il une charge ou un investissement⁹? À cet égard, la façon de voir l'enfant varie suivant l'époque et le milieu social. Il n'y a pas si longtemps, l'enfant était vu comme une ressource additionnelle pour les travaux des champs et comme un «bâton de vieillesse» pour les parents. C'est notamment pourquoi les premières allocations familiales canadiennes étaient conditionnelles à la fréquentation scolaire de l'enfant. On cherchait ainsi à inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école en atténuant la perte des activités domestiques «productives» des enfants.

On constate des réticences lorsqu'il s'agit d'aborder la charge financière que représente un enfant. Certains affirment qu'un enfant n'a pas de prix et craignent que le sujet décourage d'éventuels parents. Il est vrai que l'enfant est la source d'un apport non comptabilisable; toutefois, satisfaire à ses besoins nécessite des dépenses.

Le coût lié aux frais de subsistance et d'éducation que les parents doivent assumer pour leurs enfants n'est pas observable objectivement. Le caractère indivisible de certains biens et services dans le ménage rend difficile l'estimation. De plus, les dépenses des familles varient selon leurs ressources financières; lorsque les parents sont plus à l'aise, ils dépensent davantage pour leurs enfants. Ces derniers coûtent donc plus cher, ce qui rend difficile l'établissement d'un coût moyen¹⁰. Par ailleurs, la part consacrée à un enfant peut peser plus lourd pour des familles à bas revenu¹¹.

LES DIFFÉRENTS TYPES DE COÛTS

Le «vrai» coût de l'enfant est propre à chaque foyer. Il est lié aux caractéristiques des familles et aux valeurs de leurs membres¹². Généralement, avec la venue d'un enfant, les parents vont réviser leurs priorités et ajuster leurs dépenses budgétaires de bon gré. Il n'en demeure pas moins qu'il y a des coûts rattachés au fait d'avoir des enfants.

Pour estimer le coût familial de l'enfant, on distingue habituellement les coûts directs et les coûts indirects. Certains auteurs ajoutent l'investissement en temps consacré à l'enfant, quoique

⁹ Louis Maurin, «Comment prendre en compte le coût d'un l'enfant?: Et au bénéfice de quelles familles...», p.88-95.

¹⁰ Conseil de la famille et de l'enfance, *op. cit.*, p. 58.

¹¹ L'enfant qui grandit dans une famille pauvre représenterait un coût équivalent à près de six années de revenus durant les dix-huit ans où il est à la charge de ses parents, contre quatre années dans les familles ayant un niveau de vie plus élevé. Martine Turenne, «Très chers petits», p. 19-24. Voir aussi: Anne H. Gauthier, «Des enfants, mais à quel prix? (Une estimation du coût des enfants)», dans Conseil des affaires sociales, *Dénatalité: des solutions*, p. [124]-135.

¹² Camille Landais, «Coût de l'enfant et fécondité: L'impact des incitations financières», p. 118-122.

cet élément soit très difficile à comptabiliser (voir « Les trois facteurs constituant le coût familial de l'enfant »¹³).

Les coûts directs ne se limitent pas aux seules dépenses imputables directement et sans ambiguïté à l'enfant (par exemple, les couches). Il convient aussi de comptabiliser la part de l'enfant dans les dépenses courantes de la famille, puisque la présence d'un enfant entraîne des dépenses supplémentaires pour se loger, pour se transporter, etc. Le calcul du coût de l'enfant devrait, dans les faits, tenir compte du « montant des dépenses effectives consacrées à l'enfant moins les avantages financiers obtenus par suite du système de transferts fiscaux au titre de l'enfant»¹⁴.

Les coûts indirects, quant à eux, sont en rapport avec le manque à gagner des parents et peuvent avoir des répercussions tout au long de la vie (voir « Être parent : les répercussions tout au long de la vie »). On considère comme des coûts indirects de l'enfant les coûts liés aux absences du marché du travail ou à la réduction des heures travaillées et à leurs répercussions sur la carrière professionnelle, sur le niveau d'épargne et sur les questions relatives à la retraite.

Ces coûts apparaissent plus élevés qu'autrefois en raison, entre autres, de la hausse de la scolarisation, particulièrement chez les femmes, scolarisation qui entraîne généralement une rémunération plus élevée¹⁵. De ce fait, sans une compensation adéquate, les absences du marché du travail, à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, peuvent s'avérer très coûteuses pour les parents. À cet égard, les prestations du Régime québécois d'assurance parentale atténuent les pertes financières des parents admissibles, mais il n'en demeure pas moins que ceux-ci doivent composer avec une baisse de leurs revenus¹⁶ au moment même où ils engagent des frais additionnels importants pour le bébé. Ainsi, après avoir payé les frais de subsistance et d'éducation des enfants (coûts directs) et assumé les baisses de revenus (coûts indirects), les parents ont moins de ressources financières pour d'autres dépenses.

LES TROIS FACTEURS CONSTITUANT LE COÛT FAMILIAL DE L'ENFANT

Coûts directs: les achats de biens et de services nécessaires à la subsistance et à l'éducation de l'enfant.

Coûts indirects: les renoncements faits par les parents, que ce soit la diminution des ressources (réduction du temps de travail professionnel), l'atteinte à la carrière professionnelle, la baisse du niveau de vie, l'amoindrissement des facultés d'épargne ou de constitution de retraite.

Coûts d'investissement en temps des parents: la valeur économique du temps consacré à l'entretien et à l'éducation des enfants.

Source: Jean-Louis Dubelloy, « Les budgets types de l'UNAF: Évaluer la compensation des charges familiales », p. 59.

¹³ Il y a lieu de rapprocher cette notion de celle du « travail invisible », c'est-à-dire la valeur qu'auraient sur le marché les tâches domestiques effectuées dans le domaine privé.

¹⁴ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, p. 24.

¹⁵ *Ibid.*, p.24.

¹⁶ Le Régime compense un certain pourcentage des revenus d'emploi.

ÊTRE PARENT: LES RÉPERCUSSIONS TOUT AU LONG DE LA VIE

Le fait d'avoir assumé la charge d'enfants a des effets financiers tout au long de la vie. Outre la période pendant laquelle des frais sont assumés pour l'entretien et l'éducation des enfants mineurs, les parents sont susceptibles de leur apporter de l'aide lorsqu'ils sont adultes, soit pour faciliter leur insertion professionnelle ou la poursuite de leurs études, soit pour les aider pendant des périodes difficiles de leur vie, par exemple au moment d'une rupture conjugale. Généralement, la venue de petits-enfants impliquera aussi de nouvelles contributions financières qui s'exprimeront de différentes manières.

Le fait d'être parent peut avoir des répercussions sur le fonds de retraite. Plusieurs devront travailler plus longtemps ou recevront des prestations moindres. C'est le cas notamment de parents qui n'ont pas eu accès à un régime de remplacement du revenu pour le congé parental, qui assument la partie non rémunérée d'un tel régime, qui, après le congé parental, réduisent leurs heures de travail ou qui cessent momentanément leurs activités rémunérées, ou encore qui refusent des possibilités de promotion pour maintenir un équilibre famille-travail. Au Québec, la Régie des rentes atténue les répercussions financières en tenant compte de la période d'absence dans le calcul de l'admissibilité, mais cela ne compense pas vraiment les pertes subies à la suite de l'arrivée d'un enfant¹⁷.

¹⁷ Autre problème soulevé: les ajustements de la Régie des rentes du Québec sont faits en fonction du parent qui reçoit le Soutien aux enfants, ce qui fait en sorte que, même si les deux parents prennent des congés, ces ajustements ne seront faits que pour un seul des parents.

LES EFFETS DES COÛTS SUR LE TAUX DE NATALITÉ

Les recherches dans le domaine nous portent à considérer que la décision d'avoir des enfants repose sur des motivations ou des facteurs qui varient selon les individus, mais aussi selon le rang de l'enfant. Par exemple, des considérations d'ordre psychologique et les valeurs sociales influeraient davantage sur la décision d'avoir un premier enfant. Des experts avancent que, bien que les coûts directs soient plus élevés pour le premier enfant, ce serait les coûts indirects qui auraient le plus d'influence sur la décision d'avoir ce premier enfant¹⁸. Par contre, pour la décision d'avoir d'autres enfants, les coûts directs auraient une plus grande influence. Cette argumentation conduit à proposer des mesures d'aide à la famille dont l'accent est davantage mis sur l'accès à des services de garde, sur une compensation au moment des congés parentaux et sur des conditions de travail appropriées pour le premier enfant. Par ailleurs, pour les naissances suivantes, il y aurait éventuellement lieu d'accentuer l'aide financière aux parents¹⁹.

Quoi qu'il en soit, les coûts directs associés à la venue d'un enfant sont élevés, d'autant plus que, contrairement à ce qui se fait dans certains pays, il n'existe pas au Canada d'allocations à la naissance pour faciliter la transition familiale²⁰. Toutefois, la venue d'un enfant constitue une période de plus grande vulnérabilité pour le couple, et les questions financières sont des préoccupations partagées par un grand nombre de parents²¹. Qu'en est-il au juste de ces coûts ?

LES ESTIMATIONS DU COÛT DE L'ENFANT

Il est reconnu que plusieurs variables influencent le coût des enfants, notamment l'âge, le rang, les revenus des parents, la composition familiale, mais il n'existe pas de consensus sur l'estimation du coût de l'enfant. Le sujet a d'ailleurs peu été étudié ces dernières années au Québec²². Toutefois, il est possible de tirer des recherches quelques estimations des coûts directs des enfants, mais dont les résultats varient en fonction de l'approche retenue (voir « Quelques éléments tirés de constats de recherches sur l'estimation du coût des enfants »). Ainsi, certaines études se limitent à comptabiliser les dépenses imputables directement à l'enfant. D'autres cherchent à estimer le niveau de biens et de services nécessaire pour couvrir les besoins des enfants selon la composition familiale à partir de budgets types. On fait alors référence au coût absolu de l'enfant (ou aux techniques objectives). Certaines estimations calculent le minimum vital; d'autres vont davantage chercher à établir le niveau de dépenses acceptable à partir de ce qui est généralement reconnu dans la collectivité. Plusieurs approches scientifiques procèdent à partir d'estimations économétriques pour comparer le niveau de vie de ménages de composition différente. On parle alors du coût relatif de l'enfant (ou technique

¹⁸ Référence à Peter McDonald cité dans Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, p. 24.

¹⁹ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, p. 24.

²⁰ Le gouvernement du Québec octroie une allocation *ad hoc* à la naissance de triplés et plus, mais aucune allocation pour les jumeaux. Cette allocation n'est pas intégrée à une politique familiale, elle relève du ministre de la Santé et des Services sociaux.

²¹ Conseil de la famille et de l'enfance, *Transitions familiales : Le rapport 2005-2006 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, p. 27-88.

²² Notons que *La Presse*, dans son édition du 17 août 2008, a publié un dossier sur ce thème sous la plume de Marc Tyson.

subjective). Il s'agit alors d'établir le « coût économique » de l'enfant. Celui-ci est défini par le revenu supplémentaire dont doit disposer une famille comptant des enfants pour avoir le même niveau de vie qu'une famille sans enfants dans les mêmes conditions²³.

En somme, les différentes méthodes qui coexistent expliquent l'existence de variations dans les résultats. À partir de constats tirés de la littérature scientifique, les chercheurs Luc Godbout et Suzie St-Cerny proposent une estimation des coûts directs des familles québécoises²⁴. Ils évaluent le coût moyen par année à environ 10 000\$ pour un enfant et à 15 000\$ pour deux enfants²⁵.

QUELQUES ÉLÉMENTS TIRÉS DE CONSTATS DE RECHERCHES SUR L'ESTIMATION DU COÛT DES ENFANTS

Le Conseil du bien-être social du Canada: le coût serait de **180 000\$** pour un enfant de sa naissance à ses dix-huit ans. En moyenne, il représenterait 20 % du budget familial²⁶.

Le Conseil canadien du développement social: le coût serait de **166 750\$** en moyenne pour un enfant jusqu'à l'âge de dix-huit ans. D'environ 10 000\$ la première année, il serait autour de 7 000\$ jusqu'à douze ans et augmenterait à l'adolescence²⁷.

Jacques Henripin, démographe : en moyenne, entre la naissance et l'âge de dix-huit ans, le coût direct d'un enfant serait de l'ordre de **150 000\$** (8 000\$ à 9 000\$ par an et par enfant)²⁸.

Pierre Lefebvre, économiste : les coûts représenteraient **15 % à 25 % du revenu brut de la famille**²⁹.

Anne H. Gauthier, économiste et démographe : les coûts représenteraient **entre 20 % et 25 % du revenu familial pour le premier enfant**³⁰.

²³ Sylvie Le Minez et Nicole Roth, « Transferts monétaires et compensation du coût de l'État : Les éléments de la mesures », p. 75.

²⁴ Luc Godbout et Suzie St Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

²⁵ Il s'agit d'une moyenne des dix-huit premières années de vie des enfants, les coûts variant d'une année à l'autre.

²⁶ Steve Proulx, « Un enfant, combien ça coûte ? », <http://www.montrealpourenfants.com/PoplImprimerArticle.cfm?I=fr&ArticleID=81&CategoryID=9> (Site consulté le 12 février 2008).

²⁷ Conseil canadien du développement social, *Un profil des familles au Canada*, <http://www.ccsd.ca/francais/statistiques/famille/index.htm> (Site consulté le 12 février 2008).

²⁸ Jacques Henripin, *Les enfants, la pauvreté et la richesse au Canada*, p. 12.

²⁹ Propos de Pierre Lefebvre cités par Martine Turenne, *op. cit.*, p. 19-24.

³⁰ Anne H. Gauthier, *op. cit.*, p. [124]-135.

Estimation du coût des enfants à l'aide du budget des ménages (2006) : le coût annuel serait de **7 526\$** pour un couple avec enfants et de **9 283\$** pour une famille monoparentale³¹.

La rétribution des familles d'accueil (2008) : le montant alloué est de **10 630\$** par année en moyenne pour les allocations de base et de **12 857\$** lorsque l'on comptabilise toutes les allocations³².

Le modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants (2008) : le montant varie selon le revenu familial et le nombre d'enfants. Lorsque le revenu total des parents est de 75 000\$, la contribution alimentaire annuelle de base pour un enfant est estimée à **7 340\$** et à **10 760\$** pour deux enfants³³.

Jérôme Accardo, chercheur à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE – France) : l'estimation moyenne des dépenses imputables directement et sans ambiguïté au jeune enfant du couple (les vêtements et les accessoires, la nourriture pour bébé, les jouets, les frais de garde, etc.) est de l'ordre de **8 % du revenu familial**³⁴.

Vanessa Bellamy, chercheur à l'INSEE : les dépenses à caractère incompressible représentent pour un enfant de moins de quatre ans **8 % du budget total** d'un couple. Chez les couples, l'enfant unique de moins de seize ans consomme au moins 6 % du budget total³⁵.

Henri Sterdyniak, économiste à l'Observatoire Français des Conjonctures économiques (OFCE) : selon l'échelle d'équivalence de l'Institut national de la statistique et des études économiques, **10,5 % du revenu des ménages** devrait leur être fourni par les transferts familiaux pour assurer aux familles le même niveau de vie qu'aux personnes sans enfants³⁶.

Sylvie Le Minez et Nicole Roth, administrateurs de l'INSEE : dans l'hypothèse où l'enfant est âgé de moins de quatorze ans, le coût moyen d'un enfant vivant avec ses deux parents est estimé à **20 % du revenu familial disponible ; à 33 % s'il a quatorze ans ou plus**³⁷.

³¹ Institut de la statistique du Québec, *Dépenses moyennes de l'ensemble des ménages, selon le type de ménage, Québec, 2006*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/dep_typmen.htm Statistique Canada, Recensement 2006, pour le nombre moyen d'enfants à la maison.

Voir Luc Godbout et Suzie St Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

³² Ministère de la Santé et des Services sociaux, *circulaire 2007-029 (03.01.42.24), Ressources intermédiaires et ressources de type familial*, Annexe 2.

³³ Ministère de la Justice, *Le modèle de fixation des pensions alimentaires pour enfants*, <http://www.justice.gouv.qc.ca/FRANCAIS/publications/generale/modele.htm> (Site consulté le 12 février 2008).

³⁴ Jérôme Accardo, «Du bon usage des échelles d'équivalence : L'impact du choix de la mesure», p. 40.

³⁵ Vanessa Bellamy, «L'impact des enfants sur les budgets des ménages: Les familles monoparentales fragilisées», p. 49.

³⁶ Henri Sterdyniak, *op. cit.*, p. 84.

³⁷ Sylvie Le Minez et Nicole Roth, *op. cit.*, p. 75.

À RETENIR

QUEL EST LE COÛT DE L'ENFANT ?

Il existe différents types de coûts associés à la présence d'enfants (directs et indirects). Ces coûts varient selon divers facteurs, notamment les revenus des parents, ce qui rend difficile l'établissement d'un coût moyen. Pour déterminer le coût de l'enfant, différentes méthodes proposent des estimations, d'où des variations dans les résultats. Des chercheurs évaluent le coût moyen par année à environ 10 000\$ pour un enfant et à 15 000\$ pour deux enfants.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Le coût des enfants est-il pris en compte dans l'établissement de l'aide gouvernementale aux familles québécoises ? Si les instances gouvernementales se sont penchées sur l'estimation des coûts, l'information n'est pas, à notre connaissance, accessible publiquement.

Il est possible à des parents de réduire les dépenses exclusives à l'enfant, par exemple en utilisant du matériel d'occasion ou en recevant des cadeaux des proches, mais on ne peut éliminer tous les coûts. Il est plus difficile de compenser les manques à gagner que génère la venue de l'enfant. On l'a vu, les coûts indirects peuvent être très importants et peuvent avoir des répercussions à long terme.

L'ajout d'un enfant dans la famille est une période de transition majeure qui apporte son lot de difficultés, malgré la joie d'être parents. Le Conseil croit nécessaire de reconnaître à sa juste valeur le soutien financier de l'État à l'égard des familles, car des sommes importantes leur sont consenties. Par ailleurs, il est indispensable comme société de reconnaître que cette aide ne compense pas tous les coûts associés à la présence d'enfants. D'où la pertinence de chercher à évaluer quelle proportion des coûts directs des enfants est compensée au Québec par les gouvernements.



LE COÛT DE L'ENFANT VARIE-T-IL SELON SON RANG ET SON ÂGE ?

16

LE COÛT DE L'ENFANT VARIE-T-IL SELON SON RANG ET SON ÂGE ?

On observe la préoccupation des parents d'assurer une qualité de vie à leurs enfants. Pour beaucoup de parents, cela signifie avoir moins d'enfants, car ils appréhendent les coûts élevés d'une famille nombreuse. En outre, les conjoints cherchent à intégrer la parentalité dans l'ensemble de leur projet de vie. Ils veulent s'épanouir dans leurs activités personnelles et professionnelles, dans leur relation amoureuse et parentale ainsi que dans leur vie sociale³⁸.

Tel qu'il a été précisé précédemment, différents coûts sont associés à l'ajout d'un enfant dans la famille. Les mesures de protection du revenu et de conciliation travail-famille sont particulièrement déterminantes dans la décision d'avoir plus d'un enfant. Il est aussi reconnu que le deuxième revenu familial est une nécessité pour une majorité de familles québécoises. À titre indicatif, le taux de faible revenu après impôts est de 3,1 % pour les ménages avec deux revenus d'emploi et plus, tandis qu'il est de 15,0 % lorsqu'il n'y a qu'un revenu d'emploi³⁹. Dans ce contexte, la décision d'avoir plus d'un enfant ne se prend pas sans considérer les répercussions financières.

LE COÛT SELON LE NOMBRE D'ENFANTS DANS LA FAMILLE ET LEUR RANG

Si certaines économies d'échelle sont possibles avec l'arrivée d'un enfant additionnel, d'autres dépenses s'ajoutent. On peut penser, par exemple, à la nécessité de changer de résidence pour un logement plus approprié ou d'avoir une automobile plus spacieuse⁴⁰. Devant le manque de logements à un coût abordable et adaptés à la vie familiale, des couples choisissent d'accéder à la propriété dans des villes de banlieue de plus en plus éloignées, ce qui implique souvent des frais de transport supplémentaires. Certes, une propriété est un bien qui prendra de la valeur, mais à court et à moyen terme cette situation réduit la marge financière des familles.

Il est généralement reconnu que les dépenses pour le deuxième enfant sont moins élevées. Toutefois, certains observateurs remarquent que la famille a tendance à s'endetter à cette étape⁴¹. En ce qui concerne les coûts pour le troisième enfant, les avis sont partagés. Toutefois, lorsqu'on analyse le taux de familles à faible revenu au Québec, on constate que celui-ci a tendance à augmenter chez les familles comptant trois enfants et plus. Selon la mesure de

³⁸ Consulter les aspirations des parents dans Conseil de la famille et de l'enfance, *op. cit.*, p. 77-83.

³⁹ Institut de la statistique du Québec, *Unités familiales à faible revenu selon certaines caractéristiques, taux et nombre estimatif, Québec, 2006*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/faiblerev2006.htm (Site consulté le 3 octobre 2008).

⁴⁰ Conseil de la famille et de l'enfance, *op. cit.*, p. 59.

⁴¹ Conseil de la famille et de l'enfance, *op. cit.*, p. 58-59.

faible revenu après impôt (MFR), en 2006, au Québec, chez les familles comptant des enfants de moins de seize ans, ce taux était de 6,8 % parmi les familles ayant un enfant, de 5,5 % parmi les familles comptant deux enfants et de 11,3 % parmi les familles ayant trois enfants et plus⁴².

Faute de consensus sur les coûts selon le rang des enfants, on observe des variations importantes de l'aide des gouvernements. Certains pays vont allouer le même montant quel que soit le rang de l'enfant. D'autres diminuent l'aide, invoquant les économies d'échelle, mais sans les préciser. Enfin, certains pays octroient des suppléments avantageux aux familles dites « nombreuses », c'est-à-dire de trois enfants et plus. En complément d'information, le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille avait publié en 2004, à partir de données de 2001, un tableau comparatif des allocations familiales dans quelques pays européens ; les données mises à jour n'ont toutefois pas encore été publiées (voir « Allocations familiales universelles, montants annuels en dollars canadiens, 2001 »).

Les gouvernements du Québec et du Canada ont des approches variables dont le bien-fondé est parfois difficile à cerner (voir « L'aide en fonction du rang de l'enfant versée au Québec »). Par exemple, étant donné que le gouvernement du Québec diminue l'aide financière de moitié pour les deuxième et troisième enfants, doit-on comprendre qu'il évalue que les dépenses pour ces enfants sont de moitié moindres que celles pour le premier enfant ? De même, quelle logique s'applique pour que les prestations fédérales augmentent avec le rang de l'enfant lorsqu'il s'agit de la prestation de base alors qu'elles diminuent dans le cas du supplément de la prestation fédérale ?

⁴² Site de l'Institut de la statistique du Québec, *Unités familiales à faible revenu selon certaines caractéristiques, taux et nombre estimatif, Québec, 2006*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/faiblerev2006.htm (Site consulté le 3 octobre 2008).

L'AIDE EN FONCTION DU RANG DE L'ENFANT VERSÉE AU QUÉBEC (SEPTEMBRE 2008)

Par le gouvernement du Québec

Le maximum annuel du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants :

Premier enfant	2 116\$
Deuxième et troisième enfants	1 058\$
Quatrième enfant et les suivants	1 586\$

Par le gouvernement fédéral

La prestation maximale annuelle de base de la Prestation fiscale canadienne pour enfants :

Premier et deuxième enfants	1 307\$
Troisième enfant et les suivants	1 398\$

Le supplément maximal annuel de la Prestation nationale pour enfants :

Premier enfant	2 025\$
Deuxième enfant	1 792\$
Troisième enfant et les suivants	1 704\$

Sources : Ministère de la Famille et des Aînés, *Soutien à la famille*, <http://www.mfa.gouv.qc.ca/famille/soutien-a-la-famille/aide-financiere/soutien-financier.asp> (Site consulté le 1^{er} octobre 2008).

Agence du revenu du Canada, *Prestation fiscale canadienne pour enfants : Calcul et versements*, http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/cctb/fq_pymnts-fra.html (Site consulté le 1er octobre 2008).

**ALLOCATIONS FAMILIALES UNIVERSELLES,
MONTANTS ANNUELS EN DOLLARS CANADIENS, 2001⁽⁷⁾
NORVÈGE ET PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE⁽²⁾**

Pays	1 ^{er} enfant	2 ^e enfant	3 ^e enfant	4 ^e enfant
Belgique ⁽³⁾	1 091	2 011	3 008	3 008
Allemagne	2 100	2 100	2 328	2 724
France	0	1 637	2 096	2 111
Norvège	1 551	1 551	1 551	1 551
Finlande	1 307	1 597	1 902	2 207
Suède	1 436	1 436	1 820	2 586
Danemark ⁽⁴⁾	1 239	1 239	1 239	1 239
Royaume-Uni	1 438	951	951	951
Pays-Bas ⁽⁵⁾	833	833	833	833
Luxembourg	2 108	3 027	4 458	4 458
Irlande	786	786	1 033	1 033
Autriche ⁽⁶⁾	1 662	1 868	2 073	2 073
Moyenne	1 296	1 586	1 941	2 065

1. Ne tient pas compte des majorations pour jeune enfant ou pour parent seul ou des majorations liées à la date de naissance.
2. En Italie, au Portugal et en Espagne, les allocations familiales varient selon le revenu. En Grèce, elles sont versées aux salariés.
3. Les allocations familiales sont versées aux personnes occupées, aux titulaires de pensions et aux chômeurs (à partir du septième mois de chômage).
4. Minimum versé à l'égard des enfants de sept à dix-sept ans.
5. Minimum versé à l'égard des enfants de moins de six ans, nés à partir du 1^{er} janvier 1995.
6. Minimum versé à l'égard des enfants de moins de dix ans.
7. Conversion des monnaies nationales en dollars canadiens avec les parités de pouvoir d'achat de l'annexe 1 (p. 126 du document).

Sources: Système d'information mutuelle sur la protection sociale dans les États membres de l'Union européenne, *Prestations familiales au 1^{er} janvier 2001*, http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/index_chapitre9_fr.htm, 7 mai 2002 dans Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Portraits de politiques familiales : Situation dans onze pays développés*, p. 127.

Note: Ce tableau comparatif doit être utilisé avec précaution, car d'autres dispositions peuvent s'ajouter à ces allocations.

LE COÛT SELON L'ÂGE DE L'ENFANT

Il existe une conviction assez répandue dans le milieu scientifique selon laquelle le coût des enfants augmente selon les étapes de la vie. Les dépenses relatives à l'adolescence seraient souvent sous-estimées selon certains, qui avancent que ces coûts peuvent représenter le triple des dépenses de la petite enfance⁴³. Or, les gouvernements québécois et canadien ne tiennent pas compte de ce facteur dans l'allocation de leur aide. Pourquoi les prestations du Soutien aux enfants n'augmentent-elles pas pour ce groupe d'âge, alors que la politique de rémunération pour les familles d'accueil prévoit des augmentations avec l'âge⁴⁴ ?

Il serait possible au Québec de modifier les modalités des allocations aux familles et de faire modifier celles du gouvernement fédéral, tout comme l'a fait la province de l'Alberta. Elle a obtenu du gouvernement canadien que le montant de base de la Prestation fiscale canadienne versée aux enfants Albertains soit établi en tenant compte de l'âge de l'enfant (voir « Comparaison des versements de base de la Prestation fiscale canadienne pour enfants en Alberta et au Québec »). On observe que les regroupements effectués à cet égard correspondent aux périodes que sont la petite enfance, la fréquentation de l'école primaire, la fréquentation de l'école secondaire et le passage au postsecondaire. Ce choix rejoint certains des constats du Conseil portant sur les transitions familiales qui montrent que les besoins financiers des familles sont particulièrement affectés à chacune de ces périodes de la vie des enfants⁴⁵.

COMPARAISON DES VERSEMENTS DE BASE DE LA PRESTATION FISCALE CANADIENNE POUR ENFANTS EN ALBERTA ET AU QUÉBEC

Âge de l'enfant	Montant mensuel de base de la Prestation fiscale canadienne pour enfants versé en Alberta pour tout enfant	Montant mensuel de base de la Prestation canadienne pour enfants versé au Québec pour une famille comptant un enfant
Moins de 7 ans	1 196 \$	1 307 \$
De 7 à 11 ans	1 277 \$	1 307 \$
De 12 à 15 ans	1 429 \$	1 307 \$
De 16 à 17 ans	1 514 \$	1 307 \$

Source: Agence du revenu du Canada, *Prestation fiscale canadienne pour enfants : Calcul et versements*, http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/cctb/fq_pymnts-fra.html (Site consulté le 1^{er} octobre 2008).

⁴³ Propos d'Anne-Hélène Gauthier cités par Martine Turenne, *op. cit.*, p. 19 à 24; Conseil de la famille et de l'enfance, *op. cit.*, p. 59.

⁴⁴ La rétribution de base est de 6 548 \$ pour un enfant de moins de quatre ans, de 7 545 \$ pour un enfant de cinq à onze ans, de 9 461 \$ pour un enfant de douze à quinze ans et de 10 205 \$ pour un enfant de seize à dix-sept ans. Ministère de la Santé et des Services sociaux, *circulaire 2007-029 (03.01.41.24), Ressources intermédiaires et ressources de type familial, Annexe 2*.

⁴⁵ Conseil de la famille et de l'enfance, *op. cit.*, 231 p.

LE COÛT LIÉ À L'ENFANT QUI DEVIENT ADULTE

À la petite enfance et à l'adolescence s'ajoute une autre période de sollicitation pour le budget familial, soit le moment où l'enfant entre dans la vie adulte. Il est généralement observé que les parents d'aujourd'hui soutiennent financièrement leurs enfants adultes plus longtemps parce qu'ils veulent leur offrir des conditions favorables à la poursuite des études et à l'intégration en emploi. En outre, des programmes de soutien financier aux jeunes tiennent obligatoirement compte des revenus des parents pour établir l'admissibilité et le montant de l'aide. Par exemple, la contribution parentale est susceptible de réduire le montant de l'aide sociale pour un jeune adulte. Le revenu des parents, même modeste, sera considéré pour établir l'admissibilité de leurs enfants à l'aide financière aux études postsecondaires⁴⁶. Dans les deux cas, l'État s'attend que les parents assument leurs responsabilités légales en vertu de l'obligation alimentaire envers les descendants prévue dans le Code civil. Par ailleurs, cette reconnaissance ne se reflète pas dans le soutien financier aux parents.

Certaines mesures fiscales existent pour le coût des études postsecondaires, mais leur application est complexe, et l'aide apparaît peu accessible⁴⁷. C'est dans un esprit de reconnaissance de la contribution des parents à l'égard de leurs enfants adultes à charge (que celle-ci soit partielle ou totale) que certains pays européens ont mis en place des mesures pour prendre en compte cette nouvelle réalité familiale (voir « Les allocations familiales versées aux jeunes adultes dans quelques pays »). Plusieurs ont prolongé le versement des allocations familiales au-delà de dix-huit ans. Un certain nombre de pays ajoutent une aide pour les enfants en difficulté d'insertion, même si ceux-ci ne sont plus aux études. Une autre option est de soutenir directement les jeunes de telle sorte de réduire la charge financière des parents. Certains pays offrent, en effet, un soutien particulier et diversifié aux jeunes afin de favoriser leur autonomie et leur indépendance. « En Finlande, par exemple, l'État aide financièrement les jeunes de 20 ans qui ont quitté le domicile parental, quel que soit l'état de fortune de leurs parents. Les jeunes qui travaillent peuvent prétendre à une allocation de logement, indépendamment de leurs revenus⁴⁸. »

Tout en reconnaissant que l'enfant adulte doit prendre les moyens pour devenir autonome financièrement, ces pays ont apporté des changements par souci d'adaptation aux réalités contemporaines, soit, d'une part, celles relatives à l'allongement des études, qui retarde l'acquisition de la pleine autonomie financière, et, d'autre part, celles des parents, qui consacrent une partie de leurs ressources financières à soutenir leur enfant majeur.

Il se dégage donc de la littérature scientifique que ce n'est pas nécessairement l'âge de l'enfant proprement dit qui apporte de grandes variations dans le coût des enfants, mais plutôt la période de développement où il est rendu.

⁴⁶ La contribution des parents est exigée aussitôt que le revenu « disponible » est supérieur à 8 000 \$ (un calcul particulier sert à établir ce revenu disponible). Aide financière aux études, *Renseignements sur le Programme de prêts et bourses*, p. 26.

⁴⁷ Il y a des transferts possibles de coûts entre étudiants et parents, mais les modalités d'application de ces mesures font en sorte que les parents en retireront généralement peu d'avantages.

⁴⁸ Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, *La politique familiale, les tendances sociales et la fécondité au Québec : Une expérimentation du modèle nordique ?*, p. 98.

LES ALLOCATIONS FAMILIALES VERSÉES AUX JEUNES ADULTES DANS QUELQUES PAYS

Québec et Canada: mesures d'aide financière jusqu'à dix-huit ans. Des mesures fiscales sont prévues pour les frais d'études pour les enfants aux études postsecondaires.

Allemagne: allocation familiale prolongée jusqu'à 21 ans si l'enfant est en chômage et jusqu'à 27 ans s'il est aux études.

Australie: aide versée aux familles d'un enfant de moins de 21 ans et jusqu'à 24 ans si l'enfant est aux études. Les jeunes de 16 à 24 ans aux études à temps plein et les jeunes chômeurs de moins de 21 ans peuvent avoir droit à une allocation jeunesse sous conditions de ressources du jeune et des parents.

Autriche: aide financière jusqu'à 19 ans; jusqu'à 21 ans si en chômage; jusqu'à 26 ans si l'enfant est aux études (prise en compte de son revenu).

Danemark: allocation versée pour les enfants de moins de dix-huit ans. L'allocation varie selon l'âge de l'enfant.

États-Unis: aucune allocation familiale nationale. Il existe toutefois des crédits d'impôt pour les familles dont les enfants ont moins de dix-huit ans.

Finlande: allocation versée pour les enfants de moins de dix-huit ans.

Norvège: allocation versée pour les enfants de moins de dix-huit ans.

Pays-Bas: allocation versée pour les enfants de moins de 17 ans ou jusqu'à 24 ans s'ils sont aux études.

Royaume-Uni: allocation versée pour les enfants de moins de seize ans et jusqu'à dix-neuf ans s'ils sont aux études. Le gouvernement s'est engagé à verser une allocation hebdomadaire aux jeunes de seize à dix-neuf ans qui persévérent dans leurs études (projet pilote qui devait déboucher sur un programme national en 2004).

Suède: allocation versée pour les enfants de moins de 16 ans et jusqu'à 20 ans si l'enfant est aux études. L'aide est prolongée jusqu'à 23 ans si le jeune fréquente un établissement pour personnes handicapées mentales.

France: l'aide est versée jusqu'à seize ans ou jusqu'à vingt ans si la rémunération de l'enfant ne dépasse pas 55 % du salaire minimal interprofessionnel de croissance, soit le seuil minimal de rémunération.

Source : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Portraits de politiques familiales : Situation dans onze pays développés*, 128 p.

À RETENIR

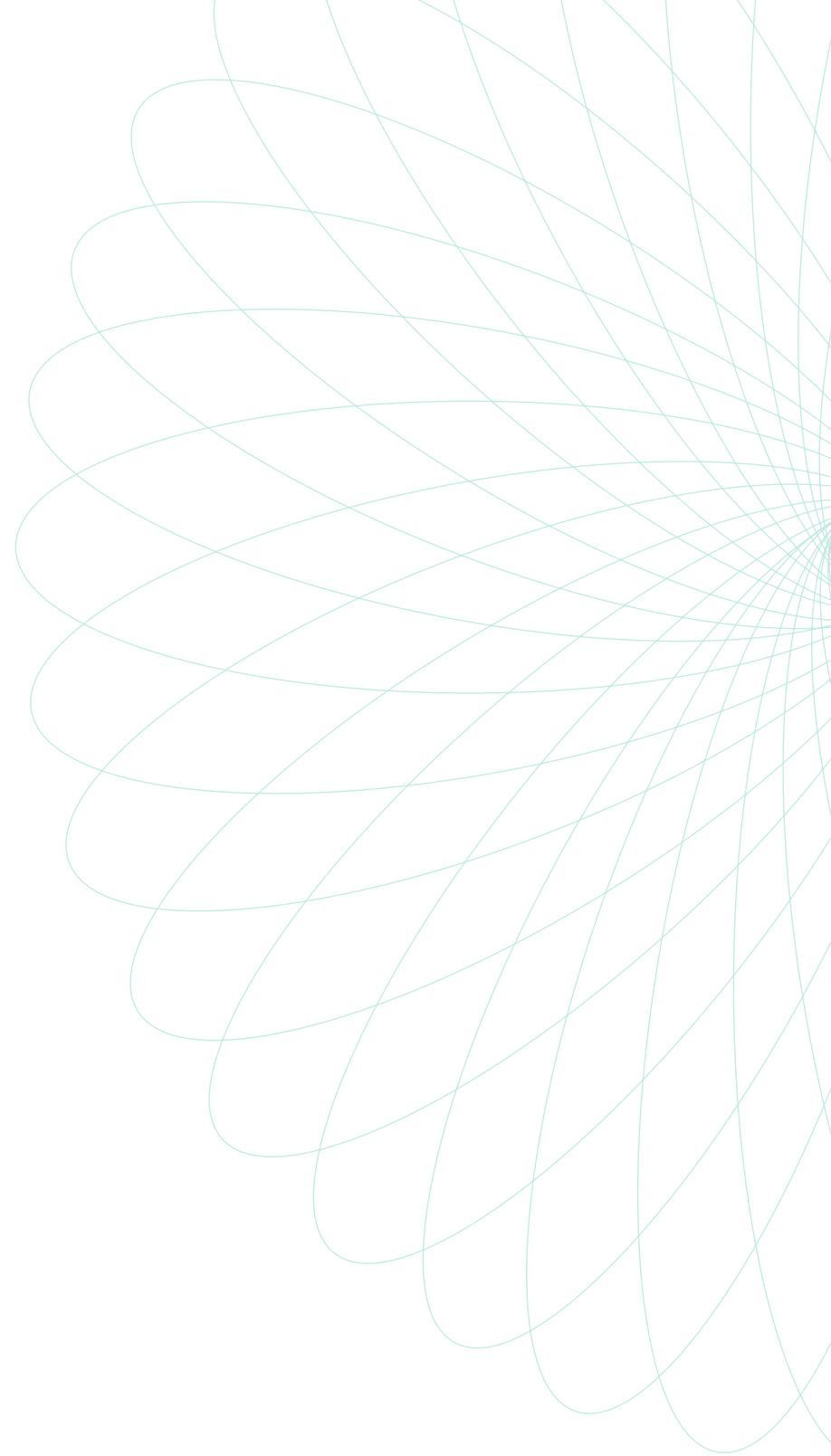
LE COÛT DE L'ENFANT VARIE-T-IL SELON SON RANG ET SON ÂGE ?

La littérature scientifique tend à suggérer qu'il existe des variations dans le coût de l'enfant selon le nombre d'enfants dans la famille et leur rang. Cependant, il n'y a pas de consensus sur les effets de ces facteurs, ce qui explique les écarts entre pays sur la façon d'allouer l'aide aux familles. Bien qu'il soit reconnu que l'ajout d'un enfant dans la famille mène à des économies d'échelle, il faut tenir compte de différents facteurs qui viennent réduire la marge de manœuvre financière des familles, tels que la nécessité de se loger de façon appropriée ou d'avoir une automobile spacieuse.

Ce serait la période de développement plutôt que l'âge qui apporterait de plus grandes variations dans le coût d'entretien et d'éducation des enfants. Les coûts à l'adolescence auraient tendance à être sous-estimés par les gouvernements. Considérant que les jeunes adultes acquièrent plus tardivement leur pleine autonomie financière, plusieurs pays européens ont mis en place des mesures financières pour prendre en compte cette nouvelle réalité familiale, ce qui n'est pas le cas au Québec.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Le Conseil rappelle qu'une juste évaluation de la charge financière est nécessaire pour assurer l'équité dans un régime fiscal. Pour ce faire, les gouvernements doivent avoir une bonne connaissance des réalités des familles, des coûts générés par l'ajout d'enfants et des particularités des étapes du développement de ceux-ci. Ces constats peuvent les amener à accroître ou à moduler l'aide consentie.





QUELLES SONT LES RÉPERCUSSIONS DE L'AIDE FINANCIÈRE DES GOUVERNEMENTS SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES FAMILLES QUÉBÉCOISES ?

17

QUELLES SONT LES RÉPERCUSSIONS DE L'AIDE FINANCIÈRE DES GOUVERNEMENTS SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES FAMILLES QUÉBÉCOISES ?

Les dépenses gouvernementales dans des mesures de soutien aux familles québécoises sont substantielles, elles totalisent près de 10 milliards de dollars⁴⁹. Comment cela se reflète-t-il sur le revenu disponible des familles ? Compte tenu du fait que le soutien financier aux familles est étroitement lié à la fiscalité et que chaque cas est particulier, il devient difficile de répondre à cette question.

Certains outils de simulation destinés à évaluer le soutien aux familles existent, mais ils présentent généralement le désavantage de ne considérer que les mesures particulières à chacun des gouvernements. Par exemple, sur le site du ministère de la Famille et des Aînés, les renseignements tirés de Calcul@ide permettent d'avoir une estimation de l'aide potentielle du Soutien aux enfants et de la Prime au travail, mais il n'y est nullement fait mention des mesures fédérales ni des répercussions sur l'impôt et sur les autres mesures fiscales.

Par ailleurs, le ministère des Finances du Québec⁵⁰ a mis en service depuis juillet 2008 un outil permettant de calculer le revenu disponible pour l'année 2008 et de le comparer avec celui de 2003 de façon à apprécier les allègements fiscaux. Ce type d'outil convivial présente l'avantage de considérer l'ensemble des éléments d'une déclaration fiscale, tant provinciale que fédérale. L'adapter et en faire la promotion permettrait aux personnes de connaître les répercussions financières de l'arrivée d'un enfant.

Pour être en mesure d'estimer l'incidence de l'aide gouvernementale sur la situation financière des familles, il faut se référer à l'examen de cas types. Ces simulations permettent de dégager les «transferts nets», c'est-à-dire le revenu des parents après avoir pris en compte les impôts à payer, les cotisations sociales exigées⁵¹ et les prestations⁵². Cet exercice demeure toutefois incomplet, puisqu'il ne tient compte ni des taxes à la consommation ni des autres formes d'imposition.

L'information n'étant pas disponible sur les sites gouvernementaux, seront utilisés les résultats des travaux de Luc Godbout et de Suzie St-Cerny de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke⁵³. La situation des familles biparentales

⁴⁹ Selon l'estimation de Luc Godbout et Suzie St Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

⁵⁰ Ministère des Finances, *Revenu disponible – 2003 et 2008*, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/fr/calcul2.asp> (Site consulté le 1er octobre 2008).

⁵¹ Prélèvements obligatoires sur les salaires, tels que les cotisations au Régime de rentes, au Régime québécois d'assurance parentale et à l'assurance-emploi.

⁵² Le terme est pris ici au sens large, intégrant mesures budgétaires et mesures fiscales.

⁵³ Luc Godbout et Suzie St Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

comptant deux enfants de moins de cinq ans a été retenue, puisque l'aide financière est à son maximum pour ce groupe d'âge. Les deux parents travaillent, et leurs revenus respectifs représentent 60 % pour l'un et 40 % pour l'autre du revenu familial⁵⁴. Les enfants fréquentent des services de garde à tarif réduit, et les frais déboursés sont de 1 750 \$ par enfant.

Les mesures gouvernementales évaluées sont celles qui procurent un avantage financier lié à la présence d'enfants. Les mesures des gouvernements québécois et canadien sont prises en compte. Il est en effet pertinent de considérer l'ensemble des mesures fédérales et provinciales compte tenu de leurs interrelations et de leur influence sur la structure d'aide. Par ailleurs, l'exercice exclut les mesures pour des besoins spéciaux, telle une situation de handicap.

Le tableau « Le soutien financier global aux familles québécoises à partir d'un cas type » montre la situation fiscale d'un couple avec deux enfants selon une variation de revenus familiaux. On constate d'abord que les effets des mesures d'aide varient énormément selon le revenu familial. Cette situation s'explique par le fait que les objectifs poursuivis sont de différente nature, l'aide étant généralement concentrée vers des familles à très bas revenu. Ainsi, dans certains cas, les prestations diminuent rapidement avec les revenus familiaux. Selon la mesure, les prestations cessent à partir de niveaux de revenus différents.

Le tableau fait aussi état du revenu après impôts, cotisations sociales et prestations. Par exemple, lorsque le revenu de travail est de 20 000 \$, ce revenu sera de 35 381 \$. On voit là clairement les effets des dispositions fiscales et des mesures d'aide gouvernementales.

On ne peut toutefois considérer que l'écart entre ce revenu et les revenus d'emploi représente le soutien de l'État aux familles parce, d'une part, l'impôt augmente avec les revenus et, d'autre part, certaines mesures sont imposables ; il faut donc en tenir compte. Par exemple, la Prestation universelle pour la garde d'enfants est versée à toutes les familles mais, puisqu'elle est imposable, son effet se fait sentir sur l'impôt à payer ; il n'est donc pas aisément de connaître ce qui reste véritablement dans les poches des parents pour cette mesure. C'est pourquoi il est nécessaire de procéder à une estimation du soutien financier (voir la dernière colonne du tableau « Le soutien financier global aux familles québécoises à partir d'un cas type »). Celui-ci est défini par les auteurs du document comme étant l'écart entre le revenu après impôts, cotisations sociales et prestations des ménages avec enfants comparativement à celui des ménages sans enfants. Les résultats montrent que l'aide financière gouvernementale aux familles de cet exemple varie entre un minimum de 3 557 \$ et un maximum de 15 019 \$. Le tableau « Comparaison du soutien financier entre un couple ayant deux enfants de moins de cinq ans et un couple sans enfants, cas types avec et sans enfants » illustre les écarts en ventilant chacun des éléments.

Présentés en pourcentages, le tableau « Taux d'écart entre une famille biparentale comptant deux enfants (famille type) et un couple sans enfants » et la figure « Écart de revenu après impôts, cotisations sociales et prestations – Couple ayant deux enfants et couple sans enfants, cinq situations de revenus, Québec, 2008 » font voir des écarts considérables. Ainsi, la présence des enfants a un effet important pour les familles à très bas revenus de travail. Par exemple, avec

⁵⁴ Se référer aux auteurs pour connaître les raisons qui ont motivé ce choix.

un revenu familial de 25 000\$, la famille biparentale comptant deux enfants (cas type) reçoit presque 15 000\$ de plus qu'un couple sans enfants. Par ailleurs, si le revenu familial de cette famille est de 50 000\$, l'écart est de 20 %. Il sera de 11 % si les revenus familiaux sont de 75 000\$. Ces revenus peuvent apparaître élevés, mais ils ne sont pas éloignés de la moyenne québécoise, puisque les données de 2006 indiquent que le revenu moyen (revenu privé) des couples avec enfants était de 79 356\$⁵⁵.

Si on reprenait l'exercice pour d'autres cas, les résultats seraient analogues parce que la conjugaison des dispositions des gouvernements canadien et québécois fait en sorte que l'aide est sélective, c'est-à-dire concentrée sur les familles ayant les revenus les plus bas et diminue parfois très rapidement avec l'augmentation des revenus familiaux.

⁵⁵ Le revenu disponible est de 70 143\$. Institut de la statistique du Québec, *Revenu moyen des unités familiales selon certaines caractéristiques (type de famille, âge, scolarité et mode d'occupation du logement)*, Québec, 2006, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/revfam_tab1.htm (Site consulté le 1^{er} octobre 2008).

LE SOUTIEN FINANCIER GLOBAL AUX FAMILLES QUÉBÉCOISES À PARTIR D'UN CAS TYPE

Couple avec deux enfants 2008																														
Revenu de travail	Gouvernement du Québec								Gouvernement du Canada																					
	Aide social		Crédit PAT		Soutien aux enfants TVQ		Impôt Québec		Sous-total Québec		PFCE		PUGE		PFRT TPS		Crédit fédéral		Sous-total fédéral		Revenu après impôt et prestations		RRQ +RQAP		cotisations sociales et prestations +AE		Revenu après impôts, cotisations sociales et prestations +AE		Soutien financier lié aux enfants	
	0	11688	0	348	3174	0	15210	6431	2400	0	738	0	9569	24779	0	24779	13663													
10000	5288	1600	348	3174	0	10410	6431	2400	512	738	0	10081	30491	-333	30159	14815														
20000	0	2485	348	3174	0	6007	6431	2400	816	738	0	10385	36392	-1012	35381	15019														
30000	0	1537	348	3174	-823	4237	5232	2400	0	738	-283	8087	42324	-1691	40634	12817														
40000	0	561	96	3174	-2384	1447	2932	2400	0	489	-1405	4416	45863	-2370	43494	9761														
50000	0	0	0	3000	-3978	-978	2269	2400	0	0	-2572	2097	51119	-3049	48071	7934														
60000	0	0	0	2600	-5578	-2978	1869	2400	0	0	-3740	530	57552	-3728	53824	7134														
70000	0	0	0	2200	-7318	-5118	1469	2400	0	0	-5149	-1280	63602	-4394	59208	6334														
80000	0	0	0	1800	-9158	-7358	1069	2400	0	0	-6697	-3228	69414	-4836	64578	5534														
90000	0	0	0	1400	-10998	-9598	669	2400	0	0	-8263	-5194	75209	-5135	70074	4734														
100000	0	0	0	1142	-12994	-11852	269	2400	0	0	-9888	-7219	80929	-5433	75496	4044														
110000	0	0	0	1142	-14994	-13852	0	2400	0	0	-11696	-9296	86852	-5667	81185	3775														
120000	0	0	0	1142	-16994	-15852	0	2400	0	0	-13525	-11125	93023	-5729	87294	3775														
130000	0	0	0	1142	-19074	-17932	0	2400	0	0	-15434	-13034	99034	-5747	93286	3775														
140000	0	0	0	1142	-21314	-20172	0	2400	0	0	-17469	-15069	104759	-5765	98993	3775														
150000	0	0	0	1142	-23554	-22412	0	2400	0	0	-19505	-17105	110483	-5783	104700	3775														
160000	0	0	0	1142	-25794	-24652	0	2400	0	0	-21542	-19142	116206	-5786	110421	3775														
170000	0	0	0	1142	-28034	-26892	0	2400	0	0	-23579	-21179	121929	-5786	116143	3775														
180000	0	0	0	1142	-30274	-29132	0	2400	0	0	-25616	-23216	127652	-5786	121866	3775														

Source: Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

Dans les tableaux, les définitions des acronymes sont les suivantes:

- PAT: Prime au travail
- PFCE: Prestation fiscale canadienne pour enfants
- PUGE: Prestation universelle pour la garde d'enfants
- PFRT: Prestation fiscale pour le revenu de travail
- RRQ: Régime de rentes du Québec
- RQAP: Régime québécois d'assurance parentale
- AE: Assurance-emploi

Note: Le crédit d'impôt fédéral pour enfants, la déduction fédérale pour frais de garde et l'impôt à payer sur la Prestation universelle pour la garde d'enfants sont inclus dans les calculs des impôts.

Le soutien financier aux familles est la différence entre le revenu après impôts, cotisations sociales et prestations de la famille avec enfants et de celui de la famille sans enfants.

COMPARAISON DU SOUTIEN FINANCIER ENTRE UN COUPLE AYANT DEUX ENFANTS DE MOINS DE CINQ ANS ET UN COUPLE SANS ENFANTS, CAS TYPES AVEC ET SANS ENFANTS

	0 enfant	2 enfants								
Revenu brut (de travail)	- \$	- \$	25 000 \$	25 000 \$	50 000 \$	50 000 \$	75 000 \$	75 000 \$	100 00 \$	100 00 \$
Impôts sur le revenu										
Québec	- \$	- \$	- \$	58 \$	3 594 \$	3 978 \$	7 854 \$	8 238 \$	12 514 \$	12 994 \$
Fédéral	- \$	- \$	443 \$	- \$	3 221 \$	2 572 \$	6 563 \$	5 914 \$	10 601 \$	9 888 \$
Total impôts	- \$	- \$	443 \$	58 \$	6 815 \$	6 550 \$	14 417 \$	14 152 \$	23 115 \$	22 882 \$
Revenus après impôts	- \$	- \$	24 557 \$	24 942 \$	43 185 \$	43 450 \$	60 583 \$	60 848 \$	76 885 \$	77 118 \$
Aides fiscales fédérales										
Prestation fiscale canadienne pour enfant	- \$	6 431 \$	- \$	6 382 \$	- \$	2 269 \$	- \$	1 269 \$	- \$	269 \$
Prestation universelle pour garde d'enfants	- \$	2 400 \$	- \$	2 400 \$	- \$	2 400 \$	- \$	2 400 \$	- \$	2 400 \$
Prestation fiscale pour le revenu de travail	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Crédit pour TPS	484 \$	738 \$	484 \$	738 \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Aides fiscales fédérales	484 \$	9 569 \$	484 \$	9 520 \$	- \$	4 669 \$	- \$	3 669 \$	- \$	2 669 \$
Aides fiscales Québec										
Crédit soutien aux enfants	- \$	3 174 \$	- \$	3 174 \$	- \$	3 000 \$	- \$	2 000 \$	- \$	1 142 \$
Crédit d'impôt pour frais de garde	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Prime au travail	- \$	- \$	- \$	2 015 \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Crédit pour TVQ	348 \$	348 \$	348 \$	348 \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Aide sociale	10 284 \$	11 688 \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Aides fiscales québécoises	10 632 \$	15 210 \$	348 \$	5 537 \$	- \$	3 000 \$	- \$	2 000 \$	- \$	1 142 \$
Revenu après impôts et prestations	11 116 \$	24 779 \$	25 389 \$	39 999 \$	43 185 \$	51 119 \$	60 583 \$	66 517 \$	76 885 \$	80 929 \$
Cotisations sociales (RRQ, RQAP et AE)	- \$	- \$	1 352 \$	1 351 \$	3 049 \$	3 049 \$	4 687 \$	4 687 \$	5 433 \$	5 433 \$
Revenu après impôts, cotisations sociales et prestations	11 116 \$	24 779 \$	24 038 \$	38 648 \$	40 137 \$	48 071 \$	55 896 \$	61 830 \$	71 452 \$	75 496 \$
Soutien = Écart de revenu lorsqu'il y a deux enfants		13 663 \$		14 610 \$		7 934 \$		5 934 \$		4 044 \$

Source: Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

Note: Les résultats d'impôts sur le revenu incluent l'impôt sur la Prestation universelle pour la garde d'enfants, la déduction fédérale pour frais de garde d'enfants et le crédit fédéral pour enfants à charge.

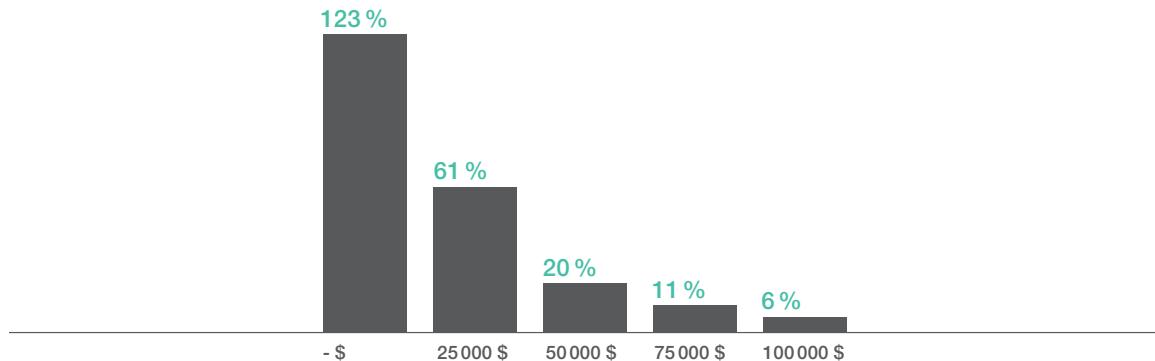
TAUX D'ÉCART ENTRE UNE FAMILLE BIPARENTALE COMPTANT DEUX ENFANTS (FAMILLE TYPE) ET UN COUPLE SANS ENFANTS

Revenus de travail	Soutien financier soit l'écart de revenu après impôt, prestations et cotisations sociales entre les familles biparentales avec deux enfants (cas-types) et les couples sans enfants au Québec, en 2008	Représentationen pourcentage du soutien financier entre les deux ménages
0 \$	13 663 \$	123 %
25 000 \$	14 610 \$	61 %
50 000 \$	7 934 \$	20 %
75 000 \$	5 934 \$	11 %
100 000 \$	4 044 \$	6 %

Source: Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

ÉCART DE REVENU APRÈS IMPÔTS, COTISATIONS SOCIALES ET PRESTATIONS, COUPLE AVEC DEUX JEUNES ENFANTS ET COUPLE SANS ENFANTS, QUÉBEC, 2008

(EN POURCENTAGE DU REVENU APRÈS IMPÔTS, COTISATIONS SOCIALES ET PRESTATIONS DU COUPLE SANS ENFANTS)



Source: Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

LES VARIATIONS DE L'AIDE DANS LE TEMPS

L'exemple a été conçu à partir d'un cas où les deux enfants ont moins de cinq ans. Or, l'aide gouvernementale varie dans le temps. Le tableau « Estimation du soutien financier global sur dix-huit ans de la famille type » présente le soutien financier pour cette famille au fur et à mesure que l'enfant vieillit pourvu que les dispositions des mesures et le revenu des parents restent les mêmes. On constate que l'aide diminue peu importe le revenu familial. Cette situation s'explique par le fait que la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) est destinée aux familles comptant des enfants de moins de six ans et que les crédits d'impôt pour frais de garde cessent généralement quand les enfants atteignent douze ans⁵⁶. Pourtant, les chercheurs soutiennent au contraire que les coûts s'accroissent à la période de l'adolescence.

Ainsi, si le revenu familial des deux parents de l'exemple – qui recevaient en soutien financier 14 600\$ pour leurs deux jeunes enfants – demeure à 25 000\$, l'aide sera de 11 463\$ lorsque leurs enfants seront adolescents. L'aide peut être réduite de près de la moitié lorsque le revenu familial atteint 75 000\$ (de 5 934\$ à 3 640\$).

⁵⁶ Le crédit d'impôt pour frais de garde peut se prolonger jusqu'à ce que l'enfant ait seize ans dans le cas, par exemple, d'une inscription à un camp de vacances ou pour la garde d'un enfant handicapé.

ESTIMATION DU SOUTIEN FINANCIER GLOBAL SUR DIX-HUIT ANS DE LA FAMILLE TYPE

Âge des enfants	Revenu familial				
	- \$	25 000 \$	50 000 \$	75 000 \$	100 000 \$
0	13 663 \$	13 713 \$	7 355 \$	5 355 \$	3 261 \$
1	13 663 \$	14 610 \$	7 934 \$	5 934 \$	4 044 \$
2	13 663 \$	14 610 \$	7 934 \$	5 934 \$	4 044 \$
3	13 663 \$	14 610 \$	7 934 \$	5 934 \$	4 044 \$
4	13 663 \$	14 610 \$	7 934 \$	5 934 \$	4 044 \$
5	12 259 \$	14 610 \$	7 934 \$	5 934 \$	4 044 \$
6	12 259 \$	14 443 \$	7 814 \$	5 814 \$	3 881 \$
7	9 859 \$	12 101 \$	6 098 \$	4 098 \$	2 364 \$
8	9 859 \$	12 101 \$	6 098 \$	4 098 \$	2 364 \$
9	9 859 \$	12 101 \$	6 098 \$	4 098 \$	2 364 \$
10	9 859 \$	12 101 \$	6 098 \$	4 098 \$	2 364 \$
11	9 859 \$	12 101 \$	6 098 \$	4 098 \$	2 364 \$
12	9 859 \$	12 101 \$	6 098 \$	4 098 \$	2 364 \$
13	9 859 \$	11 463 \$	5 640 \$	3 640 \$	1 782 \$
14	9 859 \$	11 463 \$	5 640 \$	3 640 \$	1 782 \$
15	9 859 \$	11 463 \$	5 640 \$	3 640 \$	1 782 \$
16	9 859 \$	11 463 \$	5 640 \$	3 640 \$	1 782 \$
17	9 859 \$	11 463 \$	5 640 \$	3 640 \$	1 782 \$
Total sur 18 ans	201 282 \$	231 129 \$	119 628 \$	83 628 \$	50 453 \$

Source : Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

Note : Le soutien dans la première année de vie est légèrement inférieur à celui des quelques suivantes parce que, dans l'exemple (cas type), l'enfant ne fréquente pas un service de garde durant cette période.

LA PROPORTION DU SOUTIEN FINANCIER PAR RAPPORT AU COÛT ESTIMÉ DES ENFANTS

Si on reprenait le calcul du soutien financier à partir d'autres situations familiales, on constaterait que toutes les familles⁵⁷ au Québec reçoivent une certaine aide financière des gouvernements en raison de la présence d'enfants. Toutefois, cette aide varie énormément et peut être faible comme c'est le cas, par exemple, des familles à revenu élevé avec des adolescents. Par ailleurs, dans la perspective d'assurer l'équité à l'égard des personnes qui assument la responsabilité financière d'enfants, il est pertinent de poursuivre la réflexion en cherchant à estimer le niveau de compensation de cette aide par rapport aux coûts que génère un enfant.

Malgré la difficulté à établir ce que représente le coût des enfants, la question mérite à tout le moins d'être posée : sur quelles estimations du coût des enfants s'appuient les gouvernements québécois et canadien pour moduler leur soutien financier aux familles ? Cette information est absente de la littérature gouvernementale.

Pour cette étude est retenue l'estimation proposée par les chercheurs Luc Godbout et Suzie St-Cerny⁵⁸. À la lumière de leurs observations, les auteurs évaluent le coût moyen par année à environ 10 000\$ pour un enfant et à 15 000\$ pour deux enfants. Pour les fins de l'exercice, ce coût est comparé à celui du soutien financier d'une famille biparentale comptant deux jeunes enfants (cas-type) (voir « Estimation de la compensation du coût des enfants »). Les résultats montrent un taux élevé de compensation des coûts pour les familles à très bas revenu, soit plus de 96 % pour une famille ayant des revenus de 25 000\$. Si on reprenait l'exercice à partir d'une famille comptant des adolescents, le taux de compensation du coût des enfants s'en trouverait réduit puisque dès que l'enfant atteint six ans l'aide diminue. Sur 18 ans de vie, la compensation est de 86 % pour ces familles. Il faudrait par ailleurs mettre ces résultats en relation avec la couverture à laquelle ont droit tous les membres de la famille⁵⁹. Les taux diminuent rapidement par la suite. Lorsque le revenu familial est de 75 000\$, la compensation est de 40 % (31 % sur 18 ans de vie de l'enfant).

⁵⁷ Exception faite des parents non gardiens, qui ne sont pas reconnus en tant que famille.

⁵⁸ Luc Godbout et Suzie St Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

⁵⁹ Les prestations versées aux familles avec enfants viennent-elles combler les lacunes d'un système de protection du revenu déficient pour les adultes ?, voir la quatrième section de cet ouvrage.

ESTIMATION DE LA COMPENSATION DU COÛT DES ENFANTS

Famille biparentale avec deux enfants de moins de cinq ans (cas-type) Revenus familiaux	Soutien financier du gouvernement du Québec et du gouvernement canadien	Coût de l'enfant selon l'hypothèse retenue, soit 15 000 \$ par année, pour deux enfants	Proportion du soutien financier par rapport au coût estimé des enfants
Aucun revenu d'emploi	13 663 \$	15 000 \$	91 %
25 000 \$	14 610 \$	15 000 \$	97 %
50 000 \$	7 934 \$	15 000 \$	53 %
75 000 \$	5 934 \$	15 000 \$	40 %
100 000 \$	4 044 \$	15 000 \$	27 %

Compilation du Conseil de la famille et de l'enfance à partir des données de Luc Godbout et Suzie St-Cerny, Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité, Les Presses de l'Université Laval.

L'ESTIMATION DE L'AIDE SELON LE NOMBRE D'ENFANTS

Les mesures d'aide gouvernementales font varier le montant des prestations selon le rang de l'enfant. Le tableau «Soutien financier pour un couple selon le nombre d'enfants, Québec, 2008» montre les effets du rang de l'enfant sur l'aide financière à partir d'un cas type. On constate par exemple que, pour un revenu familial de 25 000\$ avec quatre enfants, la famille biparentale type recevra en soutien financier près de 24 000\$ pour une année, tandis que pour un revenu de 100 000\$ l'aide sera d'environ 10 000\$.

SOUTIEN FINANCIER POUR UN COUPLE SELON LE NOMBRE D'ENFANTS, QUÉBEC, 2008

Revenu	0 \$		25 000 \$		50 000 \$		75 000 \$		100 000 \$	
	par enf.	cumul	par enf.	cumul	par enf.	cumul	par enf.	cumul	par enf.	cumul
1 enfant	8 179\$	8 179\$	8 825\$	8 825\$	4 374\$	4 374\$	2 874\$	2 874\$	2 010\$	2 010\$
Ajout d'un 2 ^e enfant	5 484\$	13 663\$	5 785\$	14 610\$	3 560\$	7 934\$	3 060\$	5 934\$	2 034\$	4 044\$
Ajout d'un 3 ^e enfant	4 287\$	17 950\$	4 429\$	19 039\$	3 126\$	11 060\$	2 940\$	8 874\$	2 858\$	6 902\$
Ajout d'un 4 ^e enfant	4 815\$	22 765\$	4 815\$	23 854\$	3 366\$	14 426\$	3 239\$	12 113\$	3 239\$	10 141\$

Source: Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

Note: Les hypothèses retenues sont que, lorsqu'il y a un ou deux enfants, que ceux-ci ont moins de cinq ans et qu'ils fréquentent un service de garde à contribution réduite, les frais de garde déboursés sont de 1 750\$ par enfant. S'il y a trois enfants dont un a entre six et douze ans, les frais de garde en milieu scolaire déboursés pour celui-ci sont de 1 386\$. S'il y a quatre enfants, l'hypothèse est qu'un d'entre eux a plus de douze ans et qu'aucuns frais de garde n'ont été réclamés pour lui.

En somme, la structure d'aide aux familles est conçue de telle sorte que toutes les familles au Québec, qu'elles soient biparentales ou monoparentales, qu'elles aient un bas revenu ou non, reçoivent une aide financière de la part de chacun des gouvernements pour compenser la charge d'enfants. Par rapport aux ménages sans enfants, ces familles tirent donc certains avantages financiers, ce qui tend à montrer que le régime tient compte du principe d'équité (horizontale) dans le traitement fiscal des familles. Par ailleurs, compte tenu du faible écart de revenus entre les ménages avec et sans enfants à certains niveaux de revenu, la question qui se pose est de savoir si cette aide est raisonnable.

À RETENIR

QUELLES SONT LES RÉPERCUSSIONS DE L'AIDE FINANCIÈRE DES GOUVERNEMENTS SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES FAMILLES QUÉBÉCOISES ?

Puisque l'aide gouvernementale aux familles passe par la fiscalité, chaque cas devient particulier. Il faut donc recourir à des simulations pour avoir une estimation des effets des mesures publiques sur le revenu des familles. L'exercice fait à partir de la situation d'une famille biparentale avec deux jeunes enfants montre que les mesures gouvernementales apportent un revenu additionnel substantiel aux familles à bas revenu, mais que l'aide décroît parfois rapidement avec l'augmentation des revenus familiaux.

Si on définit le soutien financier comme étant l'écart de revenus après impôts, cotisations sociales et prestations entre les familles avec enfants et les ménages sans enfants, il ressort que le fait d'avoir des enfants procure un avantage financier à toutes les familles. Dans l'exemple donné concernant une famille biparentale comptant deux jeunes enfants, l'écart de revenus avec un couple sans enfants varie de 6 % à 123 %. L'aide gouvernementale à la famille peut faire doubler le revenu familial lorsque celui-ci est faible. En contrepartie, dans le cas de plus hauts salariés, le revenu après impôts, cotisations sociales et prestations sera très proche de celui de couples qui n'ont pas la charge d'enfants.

Le niveau de soutien financier mis en relation avec le coût estimé d'un enfant révèle des écarts tout aussi importants entre les familles. L'aide gouvernementale diminue aussi avec l'âge des enfants, ce qui ne tient guère compte des constats d'études qui tendent davantage à montrer un accroissement des coûts avec les cycles de développement des enfants. Des écarts importants entre le niveau d'aide aux familles selon le revenu familial sont aussi observés selon le nombre d'enfants dans la famille.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Lorsqu'on présente l'ensemble de l'aide aux familles, on se rend compte à quel point celle-ci peut influencer la situation économique de certaines familles. Sans la contribution de l'État, des milliers de familles vivraient des situations de plus grande précarité financière. Le Conseil croit que les efforts des gouvernements visant à améliorer le bien-être des familles méritent d'être soulignés et encouragés. Il croit par ailleurs pertinent de rappeler que l'aide aux familles ne peut être uniquement associée à la lutte contre la pauvreté. Pour le Conseil, ces résultats invitent à une réflexion collective. Les écarts de revenus « disponibles » entre les familles avec enfants et les ménages sans enfants sont-ils justifiés ? Est-il approprié que le soutien diminue après l'enfance et cesse à dix-huit ans ? Une réflexion s'impose sur l'ensemble de la structure d'aide. Il s'agit de porter un regard éclairé sur la situation et d'examiner s'il n'y aurait pas des façons d'améliorer l'ensemble du soutien financier aux familles de façon que chacune reçoive une compensation équitable de la charge financière qu'elle assume pour ses enfants.



L'AIDE AUX FAMILLES TIENT-ELLE COMPTE DES TAXES À LA CONSOMMATION ?

18

L'AIDE AUX FAMILLES TIENT-ELLE COMPTE DES TAXES À LA CONSOMMATION ?

Chaque famille au Québec reçoit un soutien financier de la part des gouvernements, et celui-ci peut être important. Toutefois, une partie du revenu disponible des familles retournera dans les coffres de l'État par l'entremise des taxes à la consommation.

Les deux ordres de gouvernement au Québec tirent environ 20 % de leurs recettes des taxes à la consommation⁶⁰. Cette forme de taxation est moins utilisée en Amérique qu'en Europe, dont plusieurs pays ont adopté des taux variables en fonction du type de produit et de service.

Contrairement aux impôts sur le revenu des particuliers, les taxes à la consommation ne sont pas établies en fonction de la capacité de payer des contribuables ni du nombre de personnes dans le ménage. Ces taxes sont dites « équitables » en vertu des avantages reçus, puisque les contribuables qui ont le plus de ressources financières sont susceptibles de consommer davantage⁶¹. En outre, on leur reconnaît l'avantage de ne pas avoir d'effets dissuasifs sur la participation au marché de l'emploi ainsi que sur le maintien en emploi, contrairement à l'impôt sur le revenu des particuliers. Par ailleurs, ces taxes sont régressives parce que les personnes à revenus plus élevés paient moins de taxes en proportion de leurs revenus que celles moins nanties. C'est pourquoi un consensus est établi sur le fait que ces taxes doivent s'accompagner de mesures en faveur des personnes à faible revenu.

Au cours des derniers mois, diverses représentations ont été faites auprès du gouvernement du Québec pour promouvoir une utilisation accrue des taxes à la consommation. Les analystes financiers étaient quasi unanimes à dénoncer la décision du gouvernement fédéral de réduire le taux de la TPS. Ils étaient nombreux aussi à considérer que le gouvernement du Québec aurait dû profiter de l'occasion pour augmenter la TVQ⁶². Leur argumentaire soutenait que la récupération des champs (points) de taxation a toujours été une revendication du Québec dans le processus d'équilibre fiscal entre les ordres de gouvernement (débat sur le déséquilibre fiscal).

Pour atténuer les effets de ces taxes, les gouvernements disposent de différentes options. Ils peuvent procéder à des exemptions de taxes sur des biens et des services ou encore offrir des compensations financières. Chacun des gouvernements a choisi d'exempter de taxe une liste de biens et de services liés à la notion de besoins de base (voir « Liste des produits détaxés ou exonérés par le gouvernement du Québec »). Toutefois, plusieurs biens et services essentiels demeurent taxables : l'électricité, les combustibles de chauffage, le service téléphonique de base, les vêtements et les chaussures des enfants, le matériel scolaire, etc.

⁶⁰ Luc Godbout, Karine Dumont et Sébastien Raymond, *Étude comparative de l'effort fiscal : Le Québec et les autres provinces canadiennes*, p. 9.

⁶¹ Gilles N. Larin et Daniel Boudreau, *La tarification des services publics : Financement différent ou taxe supplémentaire ? Fascicule 2 : L'État de situation*, p. 7-8.

⁶² Notamment le Groupe de travail sur l'investissement des entreprises, présidé par Pierre Fortin, économiste (mars 2008).

Les gouvernements ont aussi mis en place des crédits d'impôt remboursables pour la taxe sur les produits et services (TPS) et la taxe de vente du Québec (TVQ), mais leur accès cesse rapidement avec l'augmentation du revenu gagné. De plus, l'allocation du crédit d'impôt pour la TVQ ne tient pas compte des enfants dans le ménage, contrairement à l'allocation du crédit pour la TPS. Le gouvernement du Québec aurait, lors de la réforme de 1997, intégré la compensation de la taxe à la nouvelle allocation familiale. Il se pourrait que cette compensation soit intégrée à la mesure Soutien aux enfants, mais aucune information en ce sens n'est précisée par le gouvernement.

La sensibilité des gouvernements aux effets des taxes sur le budget des ménages à très bas revenu est perceptible. Il n'en est pas de même quant aux effets de ces taxes sur le budget de l'ensemble des ménages avec enfants. Pourtant, plus il y a de personnes dans le ménage, plus la consommation est importante. Outre les dépenses pour les articles de base, celles pour les articles de toilette, les articles de sport, les activités de loisir, les jeux électroniques, l'ameublement, les accessoires (poussette), etc., s'accroissent avec la présence d'enfants.

Faute d'information, il est difficile d'évaluer les effets de ces taxes sur les familles québécoises. Plusieurs questions demeurent sans réponse : quelle proportion des taxes à la consommation provient de biens et de services destinés aux enfants ? Quelle proportion de ces taxes est compensée par les crédits d'impôt pour la TPS et la TVQ ? La mesure Soutien aux enfants comporte-t-elle une compensation partielle ou entière de ces taxes ?

LISTE DES PRODUITS DÉTAXÉS OU EXONÉRÉS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Produits alimentaires de base: ils comprennent la plupart des aliments destinés à être préparés et consommés à la maison (des exceptions s'appliquent).

Médicaments sur ordonnance et appareils médicaux (par exemple, des orthèses)

Couches pour enfants et articles d'allaitement: depuis le 31 mars 2004, la TVQ ne s'applique plus aux couches et aux culottes de propreté conçues pour les enfants ainsi qu'aux articles destinés à l'allaitement maternel ou à l'allaitement au biberon.

Livres et services financiers

Loyers résidentiels

Ventes d'immeubles résidentiels ou à usage personnel non neufs: il n'y a pas de taxes provinciales sur la vente d'une maison occupée par son propriétaire, mais il y en a pour l'achat d'une maison neuve. Selon le coût de la maison, les acheteurs de maisons neuves peuvent avoir droit à un remboursement partiel de la taxe. Pour des résidences de 200 000\$ et moins, le remboursement est de 36 % de la TVQ totale payée.

Services de santé (par exemple, les frais dentaires)

Services d'enseignement (frais de scolarité): une exemption s'applique aux repas fournis aux élèves du primaire et du secondaire ainsi qu'à la plupart des régimes d'achat de repas dans les collèges et les universités.

Services de garde et soins personnels: ils comprennent les services de garde assurés pour normalement moins de 24 heures à des enfants de 14 ans ou moins, les services de soins personnels qui consistent à assurer la garde, la surveillance et à offrir le logement à des enfants ou à des personnes handicapées ou défavorisées dans un établissement exploité à de telles fins (par exemple, une maison d'accueil).

Services municipaux (par exemple, le service d'aqueduc et d'égout)

Services municipaux de transport en commun

Traversiers, routes et ponts à péage

Source: Ministère des Finances, *Dépenses fiscales*, p. B231-B249. (Généralement, les mêmes règles s'appliquent pour la TPS.)

À RETENIR

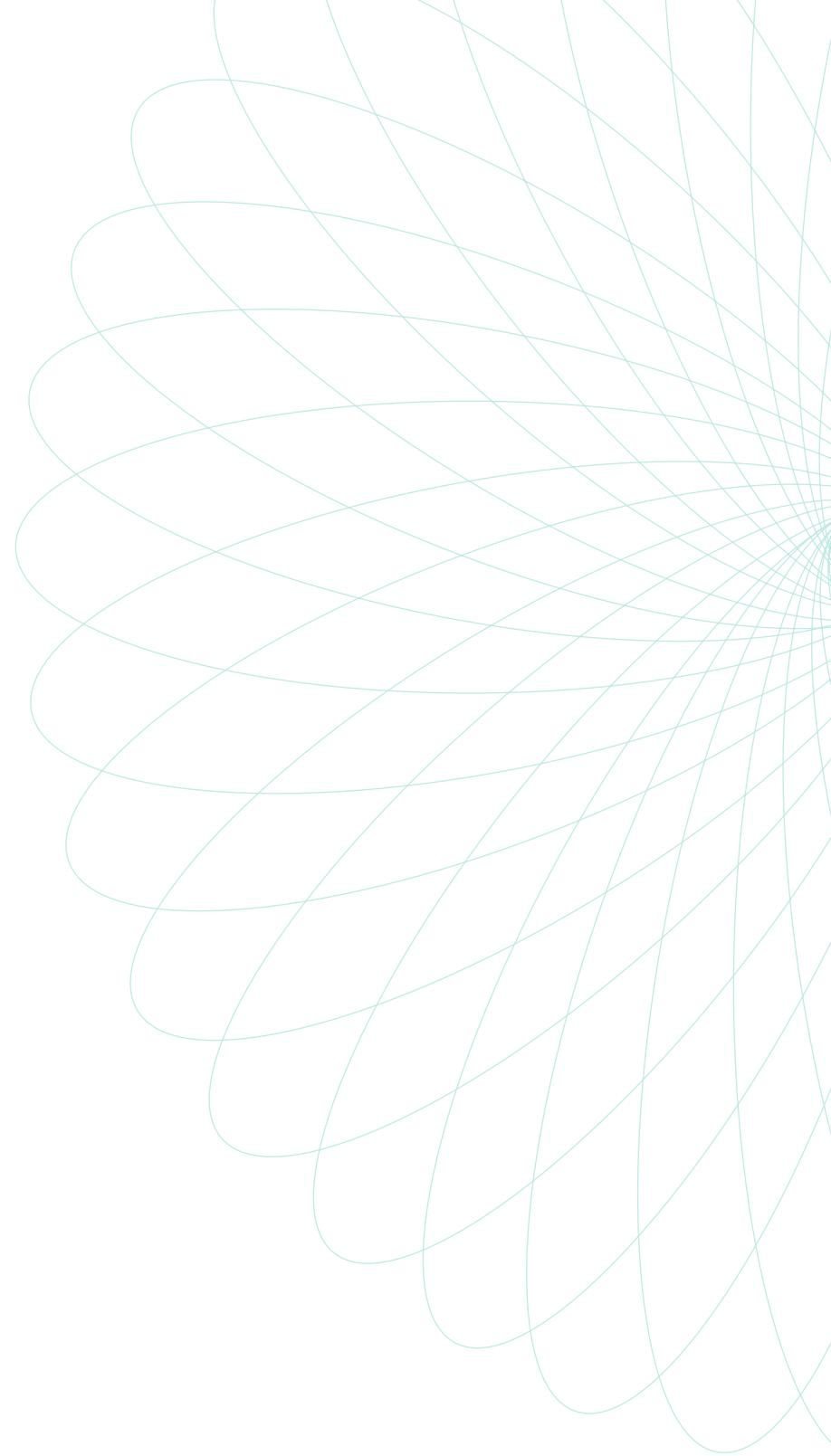
L'AIDE AUX FAMILLES TIENT-ELLE COMPTE DES TAXES À LA CONSOMMATION ?

Contrairement aux impôts sur le revenu des particuliers, les taxes à la consommation ne sont pas établies en fonction de la capacité de payer des contribuables ni du nombre de personnes dans le ménage. Par ailleurs, il est possible d'assurer une certaine équité entre les contribuables par des choix judicieux concernant l'administration de ces taxes et par l'allocation de compensations financières.

Ainsi, au Québec, chacun des gouvernements a choisi d'exclure de la taxation un certain nombre de biens et de services, mais plusieurs, destinés aux enfants, demeurent taxables. Deux crédits d'impôt sont alloués pour compenser l'effet de ces taxes (TPS et TVQ) sur le budget des ménages à très bas revenu, mais il est impossible de savoir dans quelle mesure les gouvernements prennent en compte les taxes à la consommation pour les biens et les services destinés aux enfants dans leur aide financière à l'ensemble des familles.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Établir la liste des produits et services taxables est un choix politique, de même que décider d'utiliser ou non des taux variables pour les biens de consommation courante et pour des produits de luxe. Ces orientations ont des incidences financières pour les personnes qui assument la responsabilité financière d'enfants. Le Conseil s'interroge sur les effets des taxes à la consommation sur la situation financière des familles et sur la façon de les compenser. Serait-il possible de mieux prendre en considération le fait familial dans l'administration de ces taxes en revoyant, par exemple, la liste des produits taxés ? Serait-il plus judicieux d'ajuster l'aide financière de la mesure Soutien aux enfants pour compenser les taxes payées par les familles ? Ce sont des questions légitimes en vue d'assurer une juste compensation des taxes pour les biens et les services liés aux besoins des enfants.





L'AIDE AUX FAMILLES TIENT-ELLE COMPTE DE LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS ?

19

L'AIDE AUX FAMILLES TIENT-ELLE COMPTE DE LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS?

En 2006-2007, les biens et les services tarifés représentaient 2,6 % des recettes propres du gouvernement canadien, 9,3 % de celles du gouvernement québécois et 29,3 % de celles des paliers locaux⁶³. La tarification des services publics serait moins utilisée au Québec qu'ailleurs au Canada, et l'augmentation des tarifs ces dernières années serait, dans plusieurs cas, en deçà du coût de l'inflation⁶⁴.

La tarification des services publics se présente sous diverses formes⁶⁵. De façon générale, un tarif est payé en contrepartie d'un service particulier reçu par un bénéficiaire. Ce lien peut être très direct. C'est le cas lorsqu'une administration municipale fixe au coût du marché les frais de stationnement sur un terrain public. Dans le cas du transport en commun, les frais réclamés ne représentent qu'une partie du coût réel parce que d'autres considérations s'ajoutent (par exemple, le souci de préserver l'environnement). La tarification prend aussi un sens élargi dans le cas de la participation à des fonds dédiés, par exemple les cotisations au Régime d'assurance médicaments du Québec ou au Régime d'assurance-emploi de même que l'argent collecté au moment de l'achat de pneus, pour financer le Programme québécois de gestion intégrée des pneus.

Comme toutes les formes de taxation, la tarification des services publics comporte des avantages et des inconvénients (voir « La tarification des services publics, le pour et le contre »). L'argument qui revient le plus souvent est qu'utilisé adéquatement, un système de tarification peut devenir un outil efficace pour adapter l'offre à la demande de façon à mieux répondre aux besoins réels des communautés. On y voit un moyen de lutter contre l'illusion de gratuité des services publics qui peut conduire au gaspillage et à la surconsommation. Certaines personnes et certains groupes considèrent qu'il serait plus avantageux pour l'État d'augmenter les tarifs que de hausser les impôts des particuliers. En contrepartie, il est reconnu que la tarification peut empêcher les moins nantis d'avoir un accès suffisant à des services essentiels. C'est pourquoi de faibles tarifs pour certains biens et services publics existent afin d'élargir l'accès à ces services au plus grand nombre. C'est le cas de l'éducation publique, notamment.

Par ailleurs, une utilisation accrue des pratiques de tarification des services publics est susceptible d'entraîner des coûts administratifs plus élevés, ce qui peut accroître l'inflation. De plus, le respect du processus démocratique peut en être affecté, puisque, contrairement aux impôts, le champ de la tarification n'a pas à être soumis au Parlement, les taux applicables étant décidés par le Conseil des ministres et fixés par règlement.

⁶³ Gilles N. Larin et Daniel Boudreau, *op. cit.*, p. 33-34.

⁶⁴ Groupe de travail sur la tarification des services publics, *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble : Rapport*, 276 p.

⁶⁵ Voir sur le sujet Gilles N. Larin et Daniel Boudreau, *La tarification des services publics : Financement différent ou taxe supplémentaire ?, Fascicule 1-2-3*.

L'idée de tarifer les services publics selon le coût réel est de plus en plus présente dans le débat public, et ce, dans des domaines variés : imposition de péages, de frais pour les visites médicales, de tarifs d'électricité, de droits de scolarité postsecondaires et de tarifs des services de garde. Le sujet se retrouve au centre de controverses, comme on a pu le constater lors de la publication du rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics⁶⁶ et de l'avis du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁶⁷. Le principe de l'utilisateur-paiement ne fait pas l'unanimité (voir « Le principe de l'utilisateur-paiement : l'exemple des compteurs d'eau »). On se rend compte que les enjeux sont nombreux et que le sujet soulève des inquiétudes et exige des choix sociaux. Certains craignent qu'en mettant l'accent sur ces taxes, on appelle « le citoyen-contribuable à devenir un citoyen-utilisateur sur un marché des services, au détriment de la solidarité sociale et de l'équité⁶⁸ ». Par exemple, on craint un accroissement de la tendance du chacun pour soi par des affirmations telles que « je paie pour les services, que chacun se débrouille, je n'ai pas à payer pour les autres ».

L'application de cette forme de taxation exige des gouvernements de faire preuve d'une grande transparence et de beaucoup de rigueur dans le processus de fixation des tarifs. Il y a des règles à suivre pour justifier l'utilisation de tarifs de façon à éviter des surtaxes déguisées⁶⁹. Estimant que certains tarifs étaient injustifiés, des utilisateurs ont porté leur cause devant les tribunaux canadiens. Ceux-ci ont indiqué que les frais constituaient une taxe illégale lorsqu'il était impossible d'établir une relation raisonnable avec le coût ou la valeur du service⁷⁰.

Cette forme de taxation est plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord⁷¹. La démarcation entre un impôt ou une taxe et un élément de tarification n'est pas toujours clairement définie. En outre, de l'avis des spécialistes, pour être efficace cette forme de taxation doit obtenir l'adhésion de la population. En principe, la tarification ne devrait pas avoir comme objectif premier l'augmentation des recettes de l'État, mais être utilisée lorsque l'on est convaincu qu'il s'agit du meilleur moyen d'assurer des services qui répondent aux besoins de la population, d'où l'importance d'une approche intégrée et d'une gestion serrée de ce domaine⁷².

Le gouvernement fédéral a adopté la Loi sur les frais d'utilisation en 2004, cherchant, entre autres, à mieux encadrer l'usage de la tarification au sein de la fonction publique en exigeant, par

⁶⁶ Groupe de travail sur la tarification des services publics, *op. cit.*, 276 p.

⁶⁷ Comité consultation de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu : Des tarifs qui excluent... des solutions qui rassemblent*, 32 p.

⁶⁸ Denis Dufresne, « Tourner en rond », *La Tribune*, p. 22

⁶⁹ Gilles N. Larin et Daniel Boudreau, *La tarification des services publics : Financement différent ou taxe supplémentaire ? Fascicule 3 : Vers une politique de tarification plus incitative*, p. 33-34.

⁷⁰ Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 1 : La gestion des frais imposés par certains ministères et organismes », dans Bureau du vérificateur du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la chambre des communes*, p. 1-2.

⁷¹ Voir les publications de Gilles N. Larin et Daniel Boudreau, *La tarification des services publics : Financement différent ou taxe supplémentaire ? Fascicule 1-2-3*.

⁷² Gilles N. Larin et Daniel Boudreau, *op. cit.*, p.30-32. Le rapport Monmarquette fait aussi une recommandation dans ce sens.

exemple, une reddition de comptes des ministères et des organismes qui l'utilisent⁷³. Toutefois, les constats de la Vérificatrice générale laissent voir des lacunes dans le processus de tarification⁷⁴. Du côté du gouvernement du Québec, on note un manque d'orientations claires et des mécanismes de contrôle insuffisants pour s'assurer de la justesse des frais réclamés⁷⁵. À cet égard, le Groupe de travail sur la tarification des services publics, mandaté par le gouvernement du Québec pour étudier cette question, recommande l'instauration d'une loi-cadre⁷⁶.

Par ailleurs, on constate qu'il n'est quasiment jamais fait mention dans les diverses études des effets de cette pratique sur la situation économique des personnes qui ont la responsabilité financière d'enfants. Si des crédits d'impôt sont alloués pour compenser les effets des taxes à la consommation pour les ménages à faible revenu, rien de tel n'est prévu pour les coûts de tarification. Des distinctions s'imposent toutefois entre les types de services. Par exemple, on ne peut s'attendre que les tarifs d'électricité puissent être facturés en fonction du nombre de personnes dans le ménage. Par contre, il serait possible, dans d'autres secteurs, de favoriser des tarifs réduits pour les familles. Cela se fait notamment dans le domaine de la culture et des loisirs, où des tarifs familiaux existent (par exemple, pour les musées, les bibliothèques et les parcs). On constate, par ailleurs, que souvent l'accès est limité selon le nombre et l'âge des enfants (généralement deux enfants de moins de six ans ou de douze ans). Des pays comme la France se sont dotés de politiques tarifaires avantageuses pour les familles. Rien de tel n'existe au Québec sur le plan national. Somme toute, les effets de cette forme de taxation sur les familles restent à déterminer.

⁷³ Cette loi ne s'applique qu'aux nouveaux frais ou aux augmentations. Cela signifie que, pour la majeure partie des frais établis avant l'adoption de la Loi, les ministères et organismes ne sont pas tenus de communiquer publiquement les coûts, les normes de rendement et l'information sur le rendement, ni de réduire les frais lorsque les directives ne sont pas respectées. Bureau du vérificateur général du Canada, *op. cit.*, p. 1-2.

⁷⁴ Des lacunes sont soulignées dans différents ministères. Voir le document : Bureau du vérificateur du Canada, *Ibid*, p. 6.

⁷⁵ Gilles N. Larin et Daniel Boudreau, *op. cit.*, p. 19-27.

⁷⁶ Groupe de travail sur la tarification des services publics, *op. cit.*, 276 p.

LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS : LE POUR ET LE CONTRE

Définition

De manière générale, le tarif est payé en contrepartie d'un service particulier reçu par un bénéficiaire. Le lien peut être direct ou indirect. La tarification vise à appliquer au secteur public la notion de prix utilisée par le secteur privé. Les prix doivent comprendre tous les éléments de coûts, soit ceux directement liés à la production, mais aussi les coûts associés, par exemple les coûts environnementaux.

Types d'utilisation de la tarification

- Directs (ventes de biens et de services, droits et permis, amendes, etc.)
- Indirects (cotisations au Régime d'assurance médicaments, à l'assurance-emploi, etc.)

Arguments en faveur de la tarification

- La diversité des modes de financement est nécessaire. La tarification utilisée de façon adéquate est un outil efficace pour améliorer le bien-être collectif.
- Cette façon de faire rend plus visible le coût des services (elle responsabilise les utilisateurs).
- La tarification peut contribuer à rationaliser la demande pour les biens et les services publics et devenir un incitatif à la réduction des coûts.
- Les coûts sont assumés par ceux qui en sont responsables.
- Cette forme de taxation réduit la perte financière associée aux impôts et aux taxes (lutter contre l'absence d'incitation au travail et le travail au noir).
- La gestion est plus efficace lorsqu'on fait payer les coûts réels aux utilisateurs, quitte à subventionner les groupes qui ne peuvent pas payer.

Arguments contre la tarification

- Les coûts administratifs risquent d'être plus élevés. Puisque la facture est assumée par les utilisateurs, la tarification peut inciter les administrateurs publics à limiter les gains de productivité pour diminuer les coûts du service.
- Les coûts risquent d'être plus lourds à supporter pour les consommateurs à faible revenu (effets sociaux néfastes). On doute que l'augmentation des tarifs pour les besoins de base s'accompagne d'une majoration de l'aide publique aux groupes concernés.
- L'augmentation de tous les tarifs risque d'avoir des effets sur le coût de la vie en général (inflation).
- Le financement est régressif. Il est préférable de financer les services publics à partir des impôts.
- D'autres moyens existent pour éviter le gaspillage et sensibiliser la population à la préservation des ressources.
- Le manque de ressources financières de l'État peut inciter à promouvoir la création de fonds dédiés. La multiplication des fonds dédiés présente des risques, dont celui du manque de transparence. Comme cela s'est déjà vu, les sommes recueillies sont susceptibles d'être utilisées à d'autres fins que celles auxquelles elles étaient destinées, ce qui peut rendre la population méfiante.
- Les coûts ne tiennent pas compte du nombre de personnes dans le ménage (argument rarement évoqué)

Information tirée de différentes publications et des commentaires recueillis dans les médias.

LE PRINCIPE DE L'UTILISATEUR-PAYEUR: L'EXEMPLE DES COMPTEURS D'EAU

L'usage des compteurs d'eau est souvent évoqué pour justifier l'instauration d'une tarification des services publics. À partir de cet exemple, on peut voir toute l'ampleur des questions qui sous-tendent l'application du principe de l'utilisateur-payer.

Au premier abord, ce principe provoque l'adhésion. Qui est contre le fait de faire payer l'eau à ceux qui la gaspillent ? On avance que payer l'eau selon sa consommation et à son prix d'exploitation rend plus responsables les utilisateurs et les amène à prendre conscience de la nécessité de préserver la ressource.

Mais comment établir la structure tarifaire ? En déterminant un tarif en fonction de la quantité d'eau utilisée, est-on assuré qu'il n'y aura pas de gaspillage ? Risque-t-on de véhiculer le message qu'on peut gaspiller si on a les moyens de payer ?

Comment s'assurer que les besoins des personnes à faible revenu seront comblés ?

Comment tenir compte du nombre de personnes dans les ménages ? Le même niveau de consommation pour une famille de quatre personnes et pour une personne vivant seule peut être convenable pour la première et exagéré pour l'autre.

Une campagne de sensibilisation et l'application d'une réglementation stricte peuvent-elles s'avérer plus efficaces pour atteindre l'objectif d'une meilleure gestion de la ressource ?

L'installation de compteurs et l'administration du service génèrent des frais qui augmentent le coût du service. L'investissement sera-t-il rentable ?

Les entreprises seront-elles tenues de payer ou bénéficieront-elles d'avantages particuliers ? Si elles paient le coût réel de leur utilisation d'eau, cela provoquera-t-il une augmentation du coût des produits ?

La population adhérera-t-elle à cette forme de taxation si le système d'aqueduc municipal est déficient (perte d'eau) et si les grandes entreprises ne font pas leur juste part ?

Cet exemple invite à être vigilant lorsqu'on prône l'utilisation du principe de l'utilisateur-payer. La bonne intention du départ risque de ne pas donner les résultats attendus tant sur le plan de la préservation de la ressource que sur celui des recettes prévues pour les administrations publiques.

À RETENIR

L'AIDE AUX FAMILLES TIENT-ELLE COMPTE DE LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS ?

La tarification des services publics prend diverses formes. Elle peut impliquer un lien direct entre le service et le coût. En principe, le tarif doit couvrir l'ensemble des coûts générés ; toutefois, il arrive que les utilisateurs ne paient qu'une partie des coûts lorsque d'autres considérations sont en jeu. Le lien peut aussi être indirect quand on impose la participation à des fonds dédiés.

Lorsqu'elle est appliquée adéquatement, la tarification des services publics est une forme de taxation justifiée. Son utilisation exige beaucoup de rigueur et de transparence ; des progrès en ce sens demeurent nécessaires dans la gestion des administrations publiques québécoises et canadiennes selon des experts. Par ailleurs, des préoccupations sociales sont associées à cette forme de taxation, ce qui soulève des débats. S'il est reconnu que la tarification selon le principe de l'utilisateur-payeur est susceptible d'affecter les groupes à faible revenu, on a peu d'information concernant ses effets sur la situation économique des familles. Il existe au Québec certaines pratiques de tarification en fonction de la composition familiale, mais aucune politique gouvernementale de tarification en faveur des familles.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Le Conseil rappelle que l'utilisation d'une forme de taxation plutôt qu'une autre n'est pas sans conséquence sur l'équité fiscale à l'égard des familles. Dans le domaine fiscal, le dosage entre les diverses formes de taxation est primordial. Le débat autour de l'usage de tarifications dans des services publics reflète différentes façons de concevoir l'État. Ainsi, selon la perception de certains, l'augmentation des tarifs des services publics a tendance à provoquer de la frustration dans la population, qui y voit une réduction, pour ne pas dire une annulation des effets des baisses d'impôts et de taxes.

Tel qu'il est recommandé par des experts, il apparaît judicieux d'opter pour des politiques tarifaires claires qui s'appuient sur un large consensus de la population. Celles-ci pourraient favoriser des tarifs préférentiels pour les familles. Par exemple, faire la promotion d'une carte familiale qui offrirait certaines réductions, tant dans le domaine public que privé, serait une avenue à explorer.

Il est constaté que les champs où sont réclamés des tarifs plus élevés sont souvent ceux-là même qui affectent le plus les familles (services de garde, études postsecondaires, services de base). Est-ce que les mesures d'aide aux familles compensent adéquatement les hausses tarifaires des services publics ? Le Conseil déplore le manque d'information concernant les effets des mesures de tarification sur la situation économique des familles. À cet égard, des compensations financières sont à considérer non seulement pour les groupes à bas revenu, mais pour les familles qui ont des enfants. À l'instar de ce qui est fait pour les personnes âgées, une politique tarifaire favorable aux familles enverrait un message positif aux parents.



HORMIS LES PRESTATIONS, QUELLES AUTRES FORMES D'AIDE SONT SUSCEPTIBLES D'ATTÉNUER LA CHARGE FINANCIÈRE D'ENFANTS ?

20

HORMIS LES PRESTATIONS, QUELLES AUTRES FORMES D'AIDE SONT SUSCEPTIBLES D'ATTÉNUER LA CHARGE FINANCIÈRE D'ENFANTS ?

L'aide financière directe aux familles est essentielle, mais il est reconnu que celle-ci doit s'accompagner de services et de programmes qui répondent à leurs besoins. Il est pertinent de rappeler que ce sont des préoccupations d'équité à l'égard des familles qui amènent les gouvernements à assurer une juste compensation des coûts directs (dépenses) et indirects (perte de revenus) liés à l'enfant ainsi qu'à offrir des conditions propices à l'exercice de la parentalité, notamment par des mesures de conciliation travail-famille.

LES CONGÉS DE MATERNITÉ ET PARENTAUX

C'est pour réduire les effets de la perte de revenus des parents qui cessent des activités rémunérées à la suite de l'arrivée d'un enfant que la plupart des pays développés, à l'exception des États-Unis et de l'Australie, offrent un congé de maternité payé⁷⁷. Dans plusieurs cas, des congés parentaux font suite au congé de maternité, et leur durée varie selon les pays.

Le Québec, quant à lui, a opté pour le Régime québécois d'assurance parentale. Ce régime est le fruit d'actions concertées en vue d'offrir des conditions facilitantes pour la réalisation d'un projet d'enfant. Quoiqu'il soit trop tôt pour établir les effets à long terme de ce programme sur le niveau de fécondité, il apparaît que celui-ci répond aux besoins des couples qui désirent des enfants en leur offrant des choix dans l'octroi de l'aide financière. Les données sur les utilisateurs en témoignent (voir: «Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) Statistiques pour l'année 2007»; «Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) Statistiques sur l'utilisation des congés parentaux par les pères pour l'année 2006»)

⁷⁷ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, 128 p.

RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE (RQAP) STATISTIQUES POUR L'ANNÉE 2007

Taux de couverture du RQAP (2007)		
Nombre de naissances estimé au Québec (a)		84 150
Nombre d'événements* ayant généré des demandes de prestations (b)		69 284
Taux de couverture du régime (b/a)		82,3 %
Choix du régime (2007)		
Type de régime**	Nombre de prestataires***	% de prestataires
Régime de base (50 semaines + taux de remplacement du revenu plus faible)	87 699	77,3 %
Régime particulier (40 semaines + taux de remplacement du revenu plus élevé)	25 750	22,7 %
Total des prestataires admis	113 449	100 %
Régime préféré selon les catégories de travailleurs (2007)		
Catégories de travailleurs	%	Régime préféré
Salariés	75 %	Régime de base
Autonomes****	64 %	Régime particulier
Prestations hebdomadaires moyennes (\$)*****		
Type de prestation	Prestation moyenne hebdo (\$)*****	
Maternité	419,57	
Paternité	508,97	
Parentale	386,59	
Adoption	519,26	

Source: Conseil de gestion de l'assurance parentale, *Faits saillants, statistiques officielles du Régime québécois d'assurance parentale, décembre 2007*, http://www.cgap.gouv.qc.ca/publications/pdf/Faits_saillants_RQAP2007.pdf (Site consulté le 7 octobre 2008).

* En 2007, les adoptions représentaient 1,1 % des événements pour lesquels un parent a reçu une prestation du RQAP.

** La plupart des parents utilisent le nombre maximal de semaines auxquelles ils ont droit.

*** Chaque parent constitue un prestataire.

**** Proportion de travailleurs autonomes parmi l'ensemble des prestataires: 4 %.

***** En 2007, le RQAP a versé 1,4 milliard de dollars en prestation.

***** Proportion de familles à faible revenu dont les prestations ont été majorées à la hausse: 7,2 %

**RÉGIME QUÉBÉCOIS D'ASSURANCE PARENTALE (RQAP)
STATISTIQUES SUR L'UTILISATION DES CONGÉS PARENTAUX
PAR LES PÈRES POUR L'ANNÉE 2006**

Prise du congé de paternité (2006)	
Naissances ayant donné lieu à des prestations du RQAP (a)	66 610*
Nombre de pères ayant pris le congé de paternité (b)	45 906
Proportion de pères admissibles aux prestations du RQAP ayant pris le congé de paternité (b/a)	69 %

Durée du congé de paternité (2006)	
Durée maximale des prestations de paternité selon le régime choisi	Durée moyenne du congé de paternité effectivement pris
Régime de base : 5 semaines	
Régime particulier : 3 semaines	4,8 semaines**

Utilisation du congé parental partageable entre les deux parents (2006)	
Pris par les deux parents	12 %***
Pris par la mère seule	78,4 %
Pris par le père seul	9,6 %

Source: Collecte spéciale effectuée à la demande du CFE par le Conseil de gestion de l'assurance parentale, dans Conseil de la famille et de l'enfance, *L'engagement des pères : Le rapport 2007-2008 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, p. 40-42.

* Soit, pour la première année d'opération du programme, un taux de couverture de 81,2 %.
(66 610 / 81 950 naissances totales enregistrées au Québec pour 2006).

** 59 % des pères prennent le congé de paternité dans le mois suivant la naissance de l'enfant.

*** Dans près de 12 % des cas, les pères ont partagé le congé parental avec la mère pendant une moyenne d'environ 8 semaines. Considérant que la majorité des pères prestataires du RQAP ont pris leur congé de paternité, cela signifie que 12 % d'entre eux se sont absents du travail en moyenne trois mois durant l'année suivant la naissance de leur enfant pour être auprès de leur famille.

LES SERVICES DE GARDE

Un autre élément à considérer est le coût des services de garde pour les enfants. L'octroi d'allocations aux parents ne donne pas l'assurance que les services sont offerts ni ne garantit la qualité de ceux-ci. Des études établissent nettement un lien entre le coût de la garde et le taux d'emploi des parents, particulièrement des femmes⁷⁸.

Outre les objectifs visant l'éducation des jeunes, la mise en place des services de garde à tarif réduit au Québec est venue répondre aux besoins des parents qui exercent des activités professionnelles rémunérées⁷⁹. Le taux de participation au marché du travail des deux parents d'enfants en bas âge illustre cette réalité⁸⁰. Ce désir d'être actif sur le marché du travail ressort d'une étude faite par des économistes⁸¹. Selon leurs constats, si on allouait un allègement fiscal de l'ordre de 7 500\$ pour un parent canadien à la maison, cela entraînerait une diminution de 15 % par rapport à leur taux de participation actuel. Par ailleurs, selon les auteurs, le coût pour le Trésor public d'un tel engagement serait d'environ 7,5 milliards de dollars par année en perte de revenus d'impôt, ce qui constituerait des investissements plus élevés que le coût d'un éventuel programme de services de garde de bonne qualité offert à tous les enfants de deux à cinq ans au Canada⁸².

L'IMPORTANCE DE DÉFINIR LES OBJECTIFS DES MESURES

C'est donc pour répondre aux besoins de la majorité des familles que le gouvernement du Québec a été amené à mettre en place des services de garde éducatifs à tarif réduit et le Régime québécois d'assurance parentale. Ces mesures ont certes besoin d'améliorations, mais elles

⁷⁸ Notamment celles de chercheurs de Statistique Canada qui ont comparé le taux de participation au marché du travail des femmes canadiennes avec des enfants de moins de six ans. Leurs constants montrent une augmentation importante du taux de participation pour les mères québécoises. Ils associent cette hausse à une plus grande utilisation des services de garde et à la scolarité des femmes plus élevée au Québec. Ils notent qu'en Alberta, le nombre de places dans les services de garde a reculé au cours des dix dernières années. Or, le taux de participation au marché du travail dans l'ouest canadien est en baisse, une baisse jugée préoccupante dans un contexte de pénurie de main d'œuvre. Francine Roy, «D'une mère à l'autre: l'évolution de la population active féminine au Canada», p. 3.1 à 3.10.

⁷⁹ Les gouvernements du Canada et du Québec ont aussi mis en place des mesures fiscales pour les parents qui n'utilisent pas les services de garde à tarif réduit. Dans le premier cas, il s'agit d'une déduction fiscale, dans l'autre, d'un crédit d'impôt. Les effets ne sont pas les mêmes sur le revenu disponible.

⁸⁰ En 2006, au Québec, les deux parents étaient en emploi dans 68,9 % des familles biparentales comptant des enfants de moins de 6 ans dont la femme était âgée de 25 à 44 ans (71,5 % lorsque les enfants avaient entre 6 et 15 ans). Le taux d'activité des femmes chefs de famille ou conjointes de 25 à 44 ans avec enfants au Québec, en 2006, atteignait 80,6 % lorsque le plus jeune enfant avait moins de 16 ans. Site de l'Institut de la statistique du Québec, *Familles biparentales dont les deux parents ont un emploi chez les familles dont la femme est âgée de 25 à 44 ans, selon l'âge du plus jeune enfant, Québec, Ontario, Canada, 1976-2006*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/tendances_travail/tabsiteisq_famille2007_t9.htm

Taux d'activité des femmes chefs de famille ou conjointes de 25 à 44 ans avec enfants de moins de 16 ans selon le type de famille et l'âge du plus jeune enfant, Québec, 1976-2006, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/tendances_travail/tabsiteisq_famille2007_t5.htm (Sites consultés le 6 octobre 2008).

⁸¹ Gordon Cleveland et Michael Krashinsky, «Huit mythes à propos des services éducatifs et de garde à l'enfance: résumé», p. 6.

⁸² Conseil de la famille et de l'enfance, *op. cit.*, p. 80.

offrent l'avantage d'avoir des objectifs assez clairement définis, ce qui est moins évident avec la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE), instaurée par le gouvernement canadien. Ce dernier présente la prestation comme une mesure «conçue pour venir en aide aux familles canadiennes qui cherchent à établir un équilibre entre le travail et la vie de famille et appuyer leurs choix en matière de garde d'enfants⁸³». Selon sa dénomination, elle prétend viser la compensation des frais de garde, mais est allouée sans égard aux coûts directs réels. Par conséquent, l'application de cette mesure s'écarte de son objectif et aurait davantage comme effet de procurer un revenu supplémentaire à toutes les familles, qu'elles fassent ou non garder leurs enfants.

L'ambiguïté entourant cette prestation est notamment soulevé par une coalition de parents de l'Ontario. «Les membres de la coalition estiment qu'il est faux de dire que le gouvernement investit annuellement 6 milliards de dollars dans les services de garde. Selon eux, il ne faut pas inclure dans ces calculs la prestation nationale pour enfants, soit 100\$ par mois par enfant de moins de 6 ans que reçoivent les parents. Ils soutiennent que cette mesure n'a rien à voir avec le financement des services de garde⁸⁴.»

OFFRE DE SERVICES VARIÉ

Au Québec, les structures familiales sont grandement diversifiées⁸⁵. En outre, les besoins des familles varient non seulement entre elles, mais aussi selon l'étape de développement des enfants. Pour qu'une société soit accueillante à l'égard des enfants, il est reconnu dans la littérature scientifique la pertinence d'offrir une vaste gamme de services qui touchent l'ensemble des familles et des politiques qui se préoccupent de la conciliation des activités familiales et professionnelles. À cet égard, les publications gouvernementales⁸⁶, tirées des travaux de Jean Bernier, de Laurent Roy et de Pierre Croisetière, fournissent des indications intéressantes sur les interventions publiques susceptibles de soutenir l'exercice des responsabilités parentales et le développement des enfants (voir les trois encadrés ci-après).

⁸³ Pour plus d'information sur le programme, voir le site Internet de l'Agence du revenu du Canada, <http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/uccb-puge/menu-fra.html> (Site consulté le 1^{er} octobre 2008).

⁸⁴ Radio-Canada, *Des parents se font entendre*, <http://elections.radio-canada.ca/elections/federales2008/debat/index.shtml> (Site consulté le 22 septembre 2008).

⁸⁵ Conseil de la famille et de l'enfance, *Prendre en compte la diversité des familles*, 133 p.

⁸⁶ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, 51 p.; Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, *op. cit.*, 110 p.; Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, 128 p.

DES ÉLÉMENTS POUR L'ÉLABORATION DE POLITIQUES: CE QUE SUGGÈRE LA RECHERCHE

Une revue de littérature permet de recenser quelques éléments susceptibles d'aider à l'élaboration d'interventions dans le domaine de la famille.

Des pistes et des balises pour l'élaboration de mesures administratives

1. Les mesures relatives à l'emploi, des incontournables parmi un ensemble de mesures:

« [...] il semble de plus en plus évident que là où les conditions de travail sont plus adaptées à la famille et où les services permettent de réduire le coût des enfants, la fécondité est plus élevée. »

2. La modernisation de la politique familiale sur la base de l'équité des sexes:

« Trois canaux pourraient être empruntés dans la recherche de nouveaux équilibres entre famille et travail : un programme sur la garde des jeunes enfants, un programme sur le partage des responsabilités parentales [congé parental] et un programme sur les temps sociaux. »

3. Le renforcement de la solidarité avec les familles:

« [...] c'est l'instauration d'un nouveau contrat social qui [permet] à l'approche de marché de progresser mais qui, en même temps, accorde de justes récompenses à la reproduction sociale. »

4. La motivation à avoir un enfant : distinguer le premier des suivants :

« [...] la décision ou le désir d'avoir des enfants semble reposer sur des motivations ou des facteurs qui varient selon le rang de l'enfant. »

5. Des mesures d'aide qui varient aussi selon le rang de l'enfant :

Selon la théorie du choix rationnel : « Ce qui signifie, en ce qui concerne les mesures d'aide, que pour le premier enfant, l'accent devrait être mis surtout sur l'accès à des services (services de garde des enfants et congés parentaux) et sur des conditions de travail appropriées. Par contre, pour les naissances suivantes, il y aurait lieu d'offrir en plus une aide financière aux parents. »

6. Le fait que les enfants arrivent tard dans la vie des couples :

« Autrement dit, plus les parents sont âgés au moment de la naissance d'un enfant, moins il est probable qu'ils en auront d'autres. »

7. Le sentiment d'insécurité des jeunes et des couples relativement au projet de former une famille :

- Par rapport à l'avenir économique, au marché du travail et aux conditions de travail (crainte des impacts sur leur niveau de vie);
- Par rapport à l'accessibilité des services;

« L'assurance de trouver une place en service de garde pour chaque enfant à naître et l'accessibilité pour toutes et tous à des congés parentaux bien rémunérés sont des mesures favorables à la natalité »;

- Par rapport à l'accueil réservé aux enfants dans les milieux de vie et à la place qui leur est faite dans la société.

Quatre types de mesures possibles

Pour créer un contexte favorable, il ressort de la littérature récente quatre types de mesures :

- Les mesures relatives à l'emploi;
- Les mesures de conciliation travail-famille;
- Les mesures de compensation financière du coût de l'enfant;
- Les mesures d'accompagnement.

Source: Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, 52 p.

QUÉBEC ET LE MODÈLE NORDIQUE EUROPÉEN

Après une analyse comparative du Québec et de certains regroupements de pays, en particulier des pays de l'Europe du Nord (par exemple, les pays scandinaves), les chercheurs Laurent Roy et Jean Bernier font ressortir certains constats, dont celui-ci :

« Le Québec se rapproche donc des pays nordiques pour ce qui concerne les facteurs associés à la baisse de la fécondité ainsi que pour le degré de modernité atteint par sa société. En ce qui a trait aux facteurs associés à la hausse de la fécondité, le Québec accuse, cependant, un retard par rapport à ces pays. Toutefois, la politique familiale québécoise se trouverait actuellement à un niveau de maturité équivalent à celui atteint par la politique familiale des pays nordiques en 1985-1990. Cela concerne le soutien financier direct (étant donné l'adoption en 2005 de la mesure québécoise de soutien aux enfants), le développement des services éducatifs et de garde ainsi que le Régime québécois d'assurance parentale. Par contre, en comparaison des pays nordiques, il resterait au moins un autre volet à mettre en place au Québec : une politique de conciliation travail-famille. À cet égard, les mesures offertes par la politique familiale du Québec ne correspondraient pas complètement aux demandes des familles. » (p. 95)

L'expérience nordique semble suggérer que le Québec doit remplir d'autres conditions pour avoir des chances de rattraper ces pays en matière de fécondité. Le document en décrit un certain nombre :

- Des perceptions favorables (les jeunes et les couples doivent avoir confiance en l'avenir) ;
- Une valorisation de la famille ;
- Un marché de l'emploi et des conditions de travail appropriés ;
- L'autonomie des jeunes adultes : par exemple, en Finlande, l'État aide financièrement les jeunes de vingt ans qui ont quitté le domicile parental, quel que soit l'état de fortune de leurs parents.

Source : Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, *op. cit.*, 110 p.

CERTAINS PAYS SE DISTINGUENT PAR DES MESURES D'AIDE AUX FAMILLES PARTICULIÈREMENT ORIGINALES

Au Danemark, une aide ménagère gratuite, à domicile, est fournie aux familles avec enfants lorsque la personne qui s'occupe d'eux habituellement est malade ou enceinte.

Les soins dentaires sont gratuits pour les enfants de moins de dix-neuf ans en Finlande ou de moins de dix-huit ans au Danemark.

En Finlande, tous les élèves qui fréquentent l'école publique ont droit à un repas scolaire gratuit, le midi, couvrant le tiers des besoins alimentaires quotidiens.

Plusieurs pays prévoient des congés indemnisés pour qu'une personne puisse s'occuper d'un enfant malade (France, Danemark, Suède, Allemagne, Norvège). Au Québec, ce type d'absence est prévu par la législation du travail, mais sans rémunération.

La France alloue une prime de déménagement pour les familles admissibles à une aide au logement. Cette prime est destinée aux familles qui comptent au moins trois enfants, dont le dernier a moins de deux ans.

En France, les ménages qui reçoivent une prestation familiale et qui veulent améliorer leur logement peuvent être admissibles à un « prêt à l'amélioration de l'habitat », qu'ils soient locataires ou propriétaires.

En Norvège, les parents peuvent recourir à un service de consultation familiale. Celui-ci offre, entre autres, de la médiation familiale en cas de rupture.

Source : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Portraits de politiques familiales : Situation dans onze pays développés*, 128 p.

À RETENIR

HORMIS LES PRESTATIONS, QUELLES AUTRES FORMES D'AIDE SONT SUSCEPTIBLES D'ATTÉNUER LA CHARGE FINANCIÈRE D'ENFANTS ?

Outre les allocations financières, les services de garde à tarif réduit assurent une compensation des coûts directs de l'enfant.

Il est reconnu qu'il existe un lien étroit entre ces coûts et le taux de participation des parents au marché du travail.

Le Régime québécois d'assurance parentale assure un certain niveau de remplacement du revenu (coût indirect). Ces mesures ont l'avantage d'avoir des objectifs assez clairement définis, ce qui est moins évident avec la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE), instaurée par le gouvernement canadien.

La littérature spécialisée fait état d'un large éventail de mesures susceptibles d'améliorer le bien-être des familles.

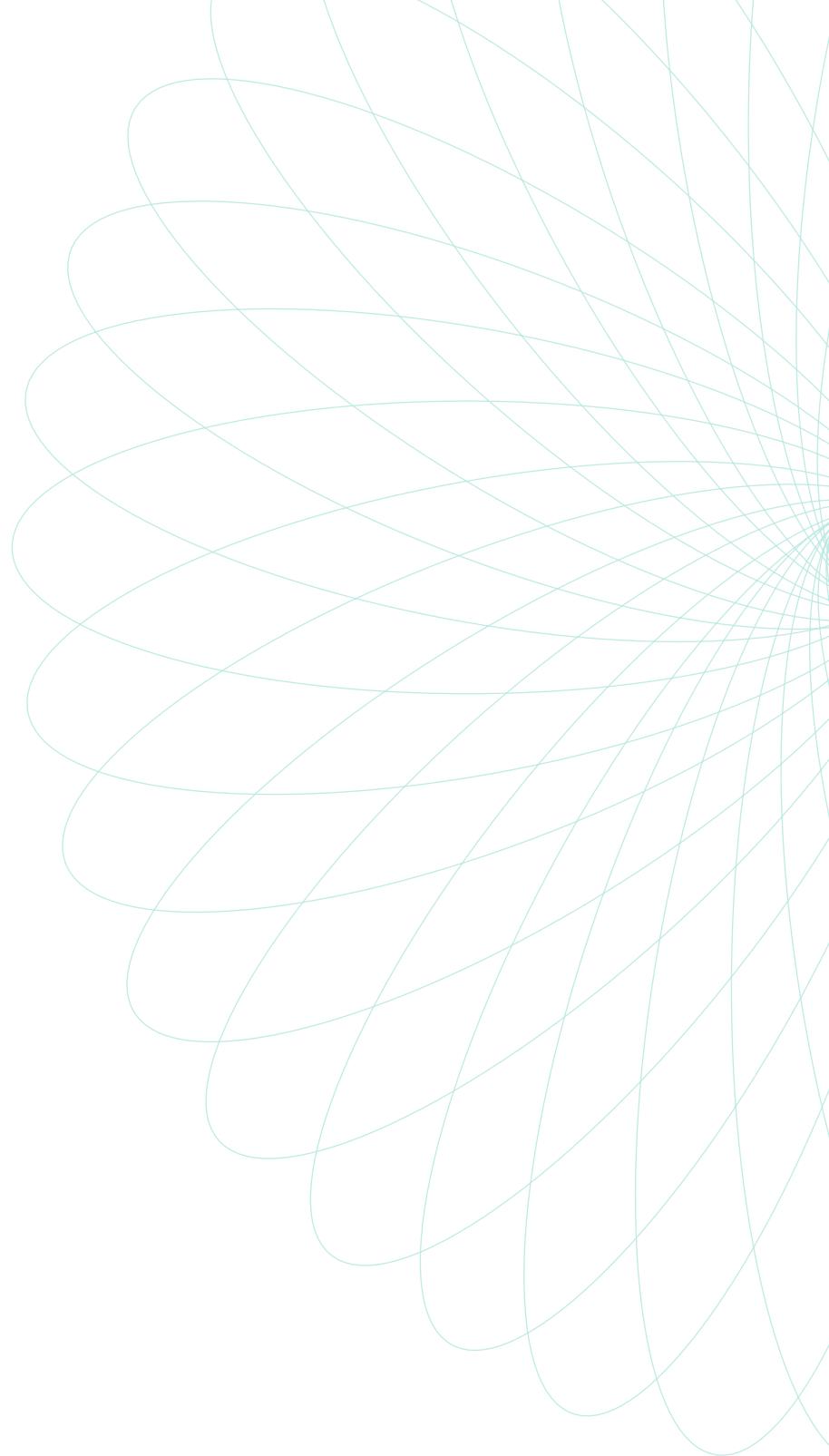
MATIÈRE À RÉFLEXION

L'aide financière directe aux familles n'est qu'une des façons d'exprimer un appui aux personnes qui ont la responsabilité d'enfants. En fait, ce sont tous les champs de la vie quotidienne qui sont susceptibles d'être touchés par la venue d'un enfant, d'où l'intérêt de considérer l'aide à la famille dans une perspective élargie, visant ainsi la création d'un milieu de vie accueillant pour les enfants et leurs parents.

Le soutien aux familles interpelle tout un chacun, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Les moyens qui peuvent faire une différence pour le bien-être des familles sont nombreux et variés. Certains relèvent de la responsabilité du gouvernement et d'autres des instances locales, car, dans le domaine de la famille, il ne faut pas sous-estimer l'importance du rôle des municipalités dans l'offre de services de proximité⁸⁷.

Le défi est d'atteindre l'équilibre nécessaire entre les différentes formes d'aide. L'engagement du gouvernement du Québec à l'égard des familles est intéressant à ce titre, puisqu'il associe des prestations, des services et des programmes de remplacement du revenu en plus d'appuyer l'action locale. Ces mesures nécessitent certes des améliorations, mais ont l'avantage d'avoir des objectifs assez clairement définis. En outre, le Conseil observe un large consensus au Québec quant à la nécessité de ces mesures qui rejoignent les besoins des familles. Il lui apparaît donc que les choix du Québec en cette matière méritent d'être soutenus et défendus. À plusieurs occasions, le gouvernement du Québec a su faire preuve de leadership lorsqu'il s'est agi d'affirmer les orientations prises dans l'intérêt de sa population en revendiquant et en obtenant, par exemple, la pleine et entière gestion de certains programmes, comme ce fut le cas avec le rapatriement des services d'emploi (création d'Emploi-Québec) et la mise en place du Régime québécois d'assurance parentale. La poursuite des efforts pour améliorer l'ensemble des mesures d'aide aux familles pourrait aussi impliquer des interventions auprès des instances fédérales. Par ailleurs, il apparaît que la question de la conciliation travail-famille demande une implication plus marquée du gouvernement du Québec.

⁸⁷ Conseil de la famille et de l'enfance, *Créer des environnements propices avec les familles : Le défi des politiques municipales*, 154 p.







L'ADAPTATION AUX RÉALITÉS DES FAMILLES





Les questions regroupées dans cette section concernent la capacité du système fiscal et des politiques publiques de s'adapter à la diversité des compositions familiales et des modes de vie contemporains. Les éléments traités concernent la comptabilisation des revenus conjugaux et ses effets lors d'une recomposition familiale, ainsi que l'aide financière à la suite des ruptures conjugales impliquant des enfants et le statut de parent «non gardien».

TROISIÈME SECTION : L'ADAPTATION AUX RÉALITÉS DES FAMILLES

21

La comptabilisation des revenus conjugaux est-elle adaptée
aux réalités familiales ? 3

22

Les mesures d'aide sont-elles adaptées aux situations de rupture conjugale ? 9

23

Les mesures d'aide sont-elles adaptées aux situations
de recomposition familiale ? 17

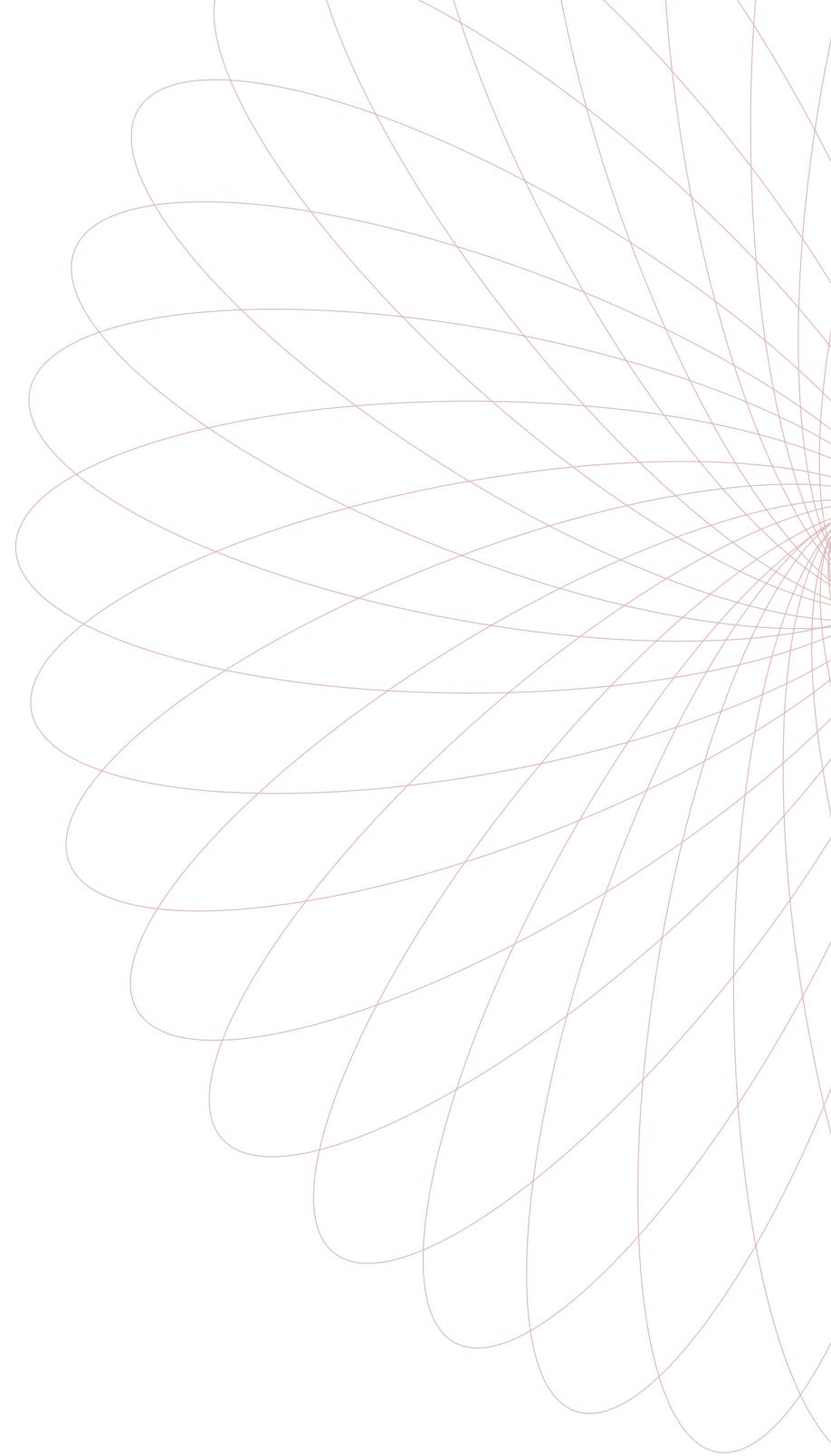
24

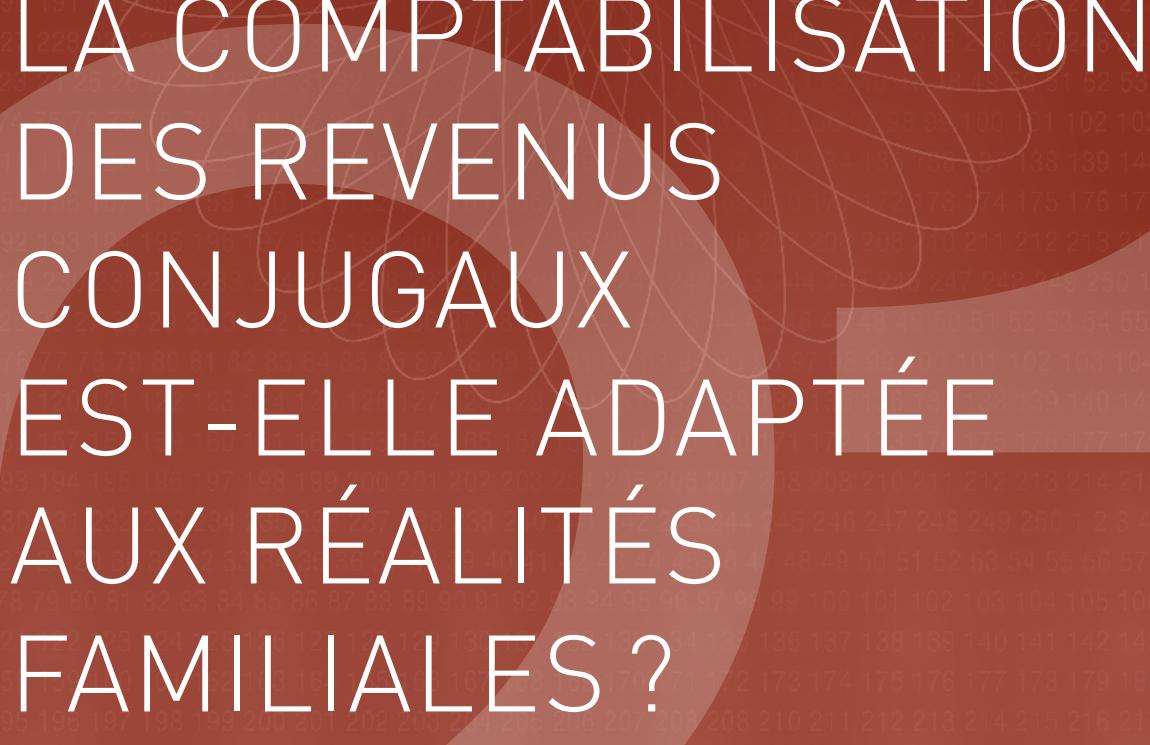
Les mesures fiscales sont-elles adaptées à la situation des parents
«non gardiens» ? 23

25

Les mesures d'aide soutiennent-elles les périodes de transition familiale ? 29







LA COMPTABILISATION DES REVENUS CONJUGAUX EST-ELLE ADAPTÉE AUX RÉALITÉS FAMILIALES ?

21

LA COMPTABILISATION DES REVENUS CONJUGAUX EST-ELLE ADAPTÉE AUX RÉALITÉS FAMILIALES ?

De manière générale, le système fiscal du Québec est établi de telle sorte que l'impôt à payer est fixé à partir des revenus individuels. Par ailleurs, l'aide gouvernementale est généralement basée sur le revenu des deux conjoints. En comptabilisant les revenus familiaux, on cherche à diriger l'aide vers les personnes qui en ont le plus besoin (principe d'équité verticale). Cette pratique est beaucoup plus répandue en Amérique du Nord qu'en Europe, où l'on fait un plus grand usage de mesures universelles non conditionnelles aux revenus familiaux.

Pourquoi a-t-on instauré cette pratique ? Est-ce que la comptabilisation des revenus familiaux (qui sont, dans les faits, conjugaux) est le meilleur moyen d'assurer l'équité entre les contribuables ? Les mesures d'aide basées sur le statut de conjoints fiscaux sont-elles adaptées aux réalités d'aujourd'hui ?

Il faut se rappeler qu'avant 1993, la comptabilisation des revenus ne s'appliquait qu'aux couples mariés. Les gouvernements s'appuyaient sur l'obligation légale de secours mutuel conférée par le mariage. Dans cet esprit, une personne sans ressource était à la charge de son époux ou de son épouse, selon le cas. Ainsi, l'aide financière de l'État était conditionnelle aux revenus des deux époux, ce qui n'était pas le cas des couples vivant en union libre. Réagissant à l'augmentation constante du nombre de conjoints de fait, les gouvernements québécois et canadien ont invoqué l'équité fiscale non pas pour cesser cette pratique, mais plutôt pour l'imposer à tous les couples¹. La correction de cette iniquité en a-t-elle créé une autre ? Cette pratique qui se révèle pertinente au plan de l'équité (verticale) se justifie-t-elle dans tous les cas ?

Sur le plan fiscal sont considérés comme «conjoints fiscaux» les couples cohabitant depuis au moins un an². Somme toute, la durée est établie de façon arbitraire, car aucune loi n'oblige des conjoints de fait à une entraide mutuelle. En outre, ce délai d'une année pour la reconnaissance du statut de conjoint fiscal diffère du délai établi par plusieurs programmes gouvernementaux, qui reconnaissent le statut de conjoint après trois ans de cohabitation³. Par exemple, une personne sans enfants dont le conjoint est décédé après deux ans de vie commune n'aura pas droit à une prestation de la Régie des rentes du Québec (RRQ), même si, sur le plan fiscal, l'État considère que chaque partenaire avait une responsabilité conjointe envers l'autre.

¹ Depuis 1999 sont reconnus conjoints les couples formés par des personnes de même sexe.

² La période peut être de moins d'un an si un enfant est issu de l'union.

³ La durée de cohabitation est de trois ans pour la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Régie des rentes du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec. Elle est d'un an pour l'aide sociale et le régime d'aide financière aux études.

Déterminer l'aide de l'État en fonction des revenus du couple implique que l'on considère que l'ensemble des revenus est accessible et géré par les deux conjoints. Or, il apparaît que cette conception reflète une partie seulement des modes de gestion de l'argent chez les couples surtout ceux des récentes générations. Les études menées par Hélène Belleau⁴ montrent que la gestion de l'argent se modifie au cours de la relation conjugale. Au début d'une relation, alors que les revenus sont plus égaux, les plus jeunes, mariés ou non, sont plus nombreux à gérer séparément leurs revenus. L'arrivée d'un enfant en incite un certain nombre à mettre en commun une partie ou la totalité de leurs avoirs et ce, que les couples fassent usage ou non du compte bancaire conjoint. S'il y a une certaine économie d'échelle à partager des frais communs, les modes de gestions varient grandement (voir « L'amour et l'argent font-ils bon ménage ? »).

On observe que, dans certains pays, le fait de comptabiliser les revenus des conjoints procure des avantages fiscaux. Dans certains cas, ceux-ci sont réservés aux couples mariés. Dans d'autres, on laisse le choix aux couples⁵. Dans les systèmes fiscaux québécois et canadien, la comptabilisation des revenus familiaux a plutôt pour effet de réduire l'aide.

Au-delà des effets financiers, ce qui apparaît essentiel, ce sont les valeurs qui sous-tendent les mesures prenant en compte le statut de conjoint. Quel signal l'État envoie-t-il lorsqu'il considère l'un des conjoints comme personne à charge ? La comptabilisation des revenus conjugaux correspond-elle davantage à un modèle d'organisation familiale où toutes les ressources financières sont mises en commun ? Est-ce que ces pratiques sont de nature à nuire à la promotion de l'égalité entre les conjoints et à l'autonomie des femmes ? Ce sont là des objets de préoccupation dont certains organismes ont fait état (voir « Des inquiétudes concernant des mesures qui accentueraient les inégalités et l'exclusion »). En somme, l'allocation de l'aide gouvernementale en fonction des revenus des conjoints est une pratique largement admise au Québec, mais qui doit être examinée au regard des risques d'écart grandissants entre les pratiques fiscales et les valeurs des couples et leur mode de vie.

⁴ Hélène Belleau et Caroline Henchoz (sous la dir. de), *L'usage de l'argent dans le couple : Pratiques et perceptions des comptes amoureux: Perspectives internationales*, 326 p.

⁵ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Portraits de politiques familiales : Situation dans onze pays développés*, 128 p.

L'AMOUR ET L'ARGENT FONT-ILS BON MÉNAGE ?

«En amour, on ne compte pas!», disent plusieurs. La gestion de l'argent est un sujet peu abordé entre conjoints et plus largement dans la société québécoise. Pour étudier cette «boîte noire» des relations conjugales, Hélène Belleau et son équipe mènent des recherches sur le sujet depuis 2005. L'argent y est utilisé comme un «révélateur» des normes et des valeurs de la conjugalité aujourd'hui.

Au Québec, les couples avec enfants gèrent l'argent de manières très variées, qu'ils soient mariés ou qu'ils vivent en union libre. Les divers modes de gestion s'articulent toutefois à deux grandes logiques, soit le partage des dépenses ou la mise en commun des avoirs. Ceux qui optent pour la logique du **partage des dépenses** divisent à parts égales ou au prorata de leurs revenus, l'ensemble des comptes communs à payer (loyer, épicerie, dépenses liées aux enfants, etc.). Chacun conserve cependant l'excédent, quand il y en a, pour ses besoins personnels. Les jeunes couples, mariés ou non, semblent de plus en plus nombreux à gérer leurs avoirs de la sorte. Préserver ainsi l'autonomie financière de chacun est une façon d'assurer l'égalité des conjoints, pensent plusieurs. Or, nos analyses et celles d'autres études montrent que ces modes de gestion ont parfois l'effet inverse, soit celui d'accentuer les inégalités entre conjoints particulièrement lorsque les écarts de salaires sont importants. Rappelons qu'en 2006, seulement 30 % des Québécoises vivant en couple avaient un salaire plus élevé que celui de leur conjoint. Lorsqu'elles ont des enfants, cette proportion tombe à 25 %. Une fois les dépenses communes assumées, les femmes ont donc moins d'argent pour leurs dépenses personnelles et pour l'épargne à plus long terme. Les maternités ont d'ailleurs un coût financier plus élevé pour ces dernières que pour leur conjoint.

La seconde logique est celle de la **mise en commun des revenus**. Qu'ils aient des comptes séparés ou conjoints, qu'ils soient mariés ou non, certains disent partager les revenus sans compter. Ce mode de gestion renvoie à l'idée du revenu familial mais semble loin d'être universel. Qui plus est, nos enquêtes montrent que ce mode de gestion prévaut surtout dans les ménages où la conjointe gagne plus que son conjoint! En effet, à l'instar d'autres études réalisées ailleurs dans le monde, on constate que les femmes tendent davantage à collectiviser leurs revenus que ne le font les hommes. Néanmoins, dans ce mode de gestion, on observe que ceux et celles qui gagnent moins que leur conjoint disent presque invariablement avoir peu de besoins, être peu dépensiers ou être «adeptes de la simplicité volontaire». En fait, malgré les leurre du langage, on oublie rarement d'où vient l'argent et qui en est le propriétaire!

Hélène Belleau, Professeure INRS- Urbanisation Culture Société

Hélène Belleau et Caroline Henchoz (sous la dir. de), *L'usage de l'argent dans le couple: Pratiques et perceptions des comptes amoureux: Perspectives internationales*, 326 p.

DES INQUIÉTUDES CONCERNANT DES MESURES QUI ACCENTUERAIENT LES INÉGALITÉS ET L'EXCLUSION

« 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 recomposition 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 [par l'État] à la suite de tels choix fiscaux pourraient bien se muter en coûts humains et sociaux importants à plus long terme. »

Source : Conseil du statut de la femme, *Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, p. 12.

À RETENIR

LA COMPTABILISATION DES REVENUS CONJUGAUX EST-ELLE ADAPTÉE AUX RÉALITÉS FAMILIALES ?

De manière générale, le système fiscal du Québec est établi de telle sorte que l'impôt à payer est fixé à partir des revenus individuels. Par ailleurs, l'aide gouvernementale est généralement basée sur le revenu des deux conjoints. La comptabilisation des revenus familiaux présume que chaque conjoint bénéficie de l'ensemble des revenus de l'autre conjoint, ce qui correspondrait peu aux modes de gestion des finances chez les couples des jeunes générations. Certains y voient des freins à la pleine autonomie de chacun des deux membres du couple, particulièrement dans des situations de recompositions familiales. On note aussi que, dans l'appareil gouvernemental, la définition de conjoint varie selon les programmes.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Contrairement à d'autres administrations publiques qui favorisent les couples mariés, les gouvernements québécois et canadien ne font pas de distinctions en fonction du statut matrimonial des conjoints. Si le Conseil adhère à cette vision, il demeure par ailleurs préoccupé par l'adaptation des politiques fiscales aux réalités familiales. Quoique la comptabilisation des revenus conjugaux pour établir l'aide gouvernementale soit largement admise au Québec, puisqu'on y associe un partage plus équitable de l'aide, cette pratique est discutable par rapport à l'évolution des modes de vie contemporains.

Les questions éthiques soulevées concernant les mesures basées sur la comptabilisation des revenus familiaux invitent à la réflexion. Les conjoints de fait n'ayant aucune obligation l'un envers l'autre selon le Code civil du Québec, en vertu de quoi l'aide gouvernementale est-elle établie en fonction des revenus des deux conjoints ? S'il s'agit de tenir compte des économies d'échelle qu'apporte la cohabitation, pourquoi ne comptabilise-t-on pas les revenus de toutes les personnes qui cohabitent ensemble, qu'elles soient en couple ou non ? Pourquoi n'y a-t-il pas d'uniformité entre les programmes en ce qui concerne le statut de conjoint de fait ? La situation conjugale doit-elle être considérée différemment ou non lorsqu'elle implique des enfants à charge ?



LES MESURES D'AIDE SONT-ELLES ADAPTÉES AUX SITUATIONS DE RUPTURE CONJUGALE ?

22

LES MESURES D'AIDE SONT-ELLES ADAPTÉES AUX SITUATIONS DE RUPTURE CONJUGALE ?

La fluctuation des parcours conjugaux et familiaux et ses conséquences sur le plan financier a amené les gouvernements à se préoccuper de la situation des parents qui vivent seuls avec leurs enfants⁶. À titre indicatif, le taux de familles monoparentales ayant un faible revenu au Québec en 2006 était de 20,6 %, et celui des couples avec enfants était de 4,3 %⁷. La situation des familles monoparentales s'est améliorée ces dernières années⁸, mais elle demeure toutefois précaire, et ce, même avec un soutien financier substantiel de la part des gouvernements à l'égard des familles à bas revenu. Sauf dans de très rares exceptions, la rupture conjugale provoque une situation d'instabilité financière et, dans certains cas, fait basculer les enfants dans la pauvreté. Pour la plupart, ces difficultés se résorberont après un certain temps ; pour d'autres, la situation risque d'être permanente.

Malgré un taux élevé de participation au marché du travail du parent seul⁹, il apparaît que les difficultés des familles monoparentales sont fortement liées au fait qu'il faut, de nos jours, travailler plus d'heures pour assurer la subsistance d'une famille. C'est donc pour réduire les risques des effets de la pauvreté sur la santé et le bien-être des enfants que les instances gouvernementales ont été amenées à accroître l'aide financière à ces familles. En outre, la pertinence d'allouer un soutien gouvernemental accru s'appuie sur des constats d'études qui montrent que le coût d'un enfant dans une famille monoparentale est plus élevé que celui d'un enfant dans une famille biparentale¹⁰.

⁶ Plusieurs raisons peuvent avoir mené à cette situation (décès de l'autre parent, parent non déclaré), mais la plupart du temps la monoparentalité est la conséquence d'une rupture conjugale. Le terme *monoparentalité* fait référence au fait qu'un parent vit seul avec ses enfants, ce qui n'exclut pas la présence régulière de l'autre parent dans la vie quotidienne des enfants.

⁷ Estimation fondée sur la mesure de faible revenu après impôt (MFR). Institut de la statistique du Québec, *Taux de faible revenu des unités familiales selon le type de famille et l'âge, Québec, 1996 à 2006*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/mfr96_2006.htm (Site consulté le 1^{er} octobre 2008).

⁸ Il était de 33,1 % en 1996 et de 25,5 % en 2000.

⁹ Le taux d'activité des femmes chefs de famille de 25 à 44 ans au Québec, en 2006, était de 80,4 % lorsque le plus jeune enfant avait moins de 16 ans comparativement à 80,7 % pour les familles biparentales. Institut de la statistique du Québec, *Taux d'activité des femmes chefs de famille ou conjointe de 25 à 44 ans avec enfants de moins de 16 ans selon le type de famille et l'âge du plus jeune enfant, Québec, 1976-2007*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/tendances_travail/tabsiteisq_famille2007_t5.htm (Site consulté le 6 octobre 2008).

¹⁰ Lucile Olier, *Combien nous coûtent nos enfants ?,* <http://www.ac-versailles.fr/PEDAGOGI/ses/traveleves/dossier/famille5/Documents/Combien.htm> (Site consulté le 6 novembre 2008) (Études sociales de l'Insee).

Pour 2008, le gouvernement du Québec ajoute 297\$ par mois au montant consenti pour le Soutien aux enfants lorsque le parent vit seul avec ses enfants, peu importe toutefois le nombre d'enfants dans la famille. Dans le système fiscal fédéral, le parent qui vit seul avec ses enfants a droit à un crédit d'impôt non remboursable. Ce n'est pas tant ces montants qui font une différence pour ces familles que la structure d'aide elle-même. Celle-ci est fondée sur les revenus familiaux avec une aide dirigée vers les familles à bas revenu, dans une optique de lutte contre la pauvreté.

L'examen de la situation d'une famille monoparentale avec un enfant tiré des travaux de chercheurs¹¹ permet de constater que l'aide gouvernementale est substantielle pour les familles monoparentales à très bas revenu et diminue au fur et à mesure que les revenus de travail augmentent (voir «Soutien financier lié à l'enfant (cas type) : Famille monoparentale comptant un enfant de moins de cinq ans, Québec, 2008» et «Calcul des impôts, des cotisations sociales et des prestations pour une personne seule et pour une famille monoparentale comptant un enfant selon cinq situations de revenus, 2008»). Ainsi, la comparaison de l'écart de revenu après impôts, cotisations et prestations entre une famille monoparentale comptant un enfant de moins de cinq ans et une personne seule montre que le soutien financier s'élève à 9 524\$ quand le revenu de travail est de 25 000\$. Lorsque celui-ci est de 50 000\$, l'écart avec une personne seule est de 5 795\$.

Exprimé en pourcentage, l'écart est mince entre certaines familles et les personnes qui n'ont pas la charge d'enfants (voir «Écart de revenu après impôts, cotisations sociales et prestations : Famille monoparentale comptant un enfant comparativement à une personne seule, Québec, 2008»). Seulement 16 % d'écart séparent les revenus des familles monoparentales de ceux des personnes seules lorsque ces derniers sont de 50 000\$. Par ailleurs, il est à noter que les parents ayant la garde à temps plein des enfants reçoivent généralement des revenus de pension alimentaire pour les enfants ; ces revenus ne sont pas considérés dans le calcul de l'aide. Le montant de la pension alimentaire, la plupart du temps, demeure modeste si on considère que la pension est basée sur le revenu des parents. Or, au Québec en 2006, en moyenne, le revenu disponible des couples avec enfants était de 70 143\$¹².

¹¹ Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

¹² Institut de la statistique du Québec, *Revenu moyen des unités familiales selon certaines caractéristiques (type de famille, âge, scolarité et mode d'occupation du logement)*, Québec, 2006, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/revfam_tab1.htm (Site consulté le 1er octobre 2008).

SOUTIEN FINANCIER LIÉ À L'ENFANT (CAS TYPE)
FAMILLE MONOPARENTALE COMPTANT UN ENFANT DE MOINS DE CINQ ANS,
QUÉBEC, 2008 (EN DOLLARS)

Famille monoparentale avec un enfant 2008

Gouvernement du Québec

Gouvernement du Canada

Revenu de travail	Soutien aux enfants						Sous-total Québec						Sous-total fédéral						Revenu après impôts, cotisations sociales et prestations			Soutien financier lié aux enfants
	Aide social	PAT	Crédit TVQ	enfants	Impôt Québec	Sous-total Québec	PFCE	PUGE	PFRT	Crédit TPS	Impôt fédéral	Sous-total fédéral	Revenu après impôt et prestations	RRQ +RQAP	cotisations +AE	prestations						
0	8040	0	292	2857	0	11189	3332	1200	0	611	0	5143	16332	0	16332	9162						
10 000	440	2219	292	2857	0	5808	3332	1200	887	611	0	6030	21838	-506	21332	9856						
20 000	0	1298	292	2857	-950	3497	3332	1200	0	611	0	5143	28640	-1185	27456	9764						
30 000	0	298	11	2857	-2550	897	2 483	1200	0	611	-667	3626	34 523	-1864	32 660	8414						
40 000	0	0	0	2576	-4 497	-1 909	1 300	1200	0	275	-1 926	848	38 939	-2 543	36 396	6 669						
50 000	0	0	0	2176	-6 497	-4 321	1 100	1200	0	0	-3 725	-1 426	44 254	-2 846	41 408	5 795						
60 000	0	0	0	1 776	-8 497	-6 721	900	1200	0	0	-5 557	-3 457	49 822	-2 891	46 932	5 195						
70 000	0	0	0	1 376	-10 497	-9 121	700	1200	0	0	-7 394	-5 494	55 385	-2 893	52 493	4 595						
80 000	0	0	0	976	-12 705	-11 729	500	1200	0	0	-9 354	-7 654	60 618	-2 893	57 725	3 965						
90 000	0	0	0	891	-15 105	-14 214	300	1200	0	0	-11 525	-10 025	65 761	-2 893	62 868	3 680						
100 000	0	0	0	891	-17 505	-16 614	100	1200	0	0	-13 696	-12 396	70 990	-2 893	68 097	3 480						
110 000	0	0	0	891	-19 905	-19 014	0	1200	0	0	-15 867	-14 667	76 319	-2 893	73 427	3 380						
120 000	0	0	0	891	-22 305	-21 414	0	1200	0	0	-18 038	-16 838	81 748	-2 893	78 856	3 380						
130 000	0	0	0	891	-24 705	-23 814	0	1200	0	0	-20 365	-19 165	87 021	-2 893	84 128	3 394						
140 000	0	0	0	891	-27 105	-26 214	0	1200	0	0	-22 787	-21 587	92 199	-2 893	89 306	3 394						
150 000	0	0	0	891	-29 505	-28 614	0	1200	0	0	-25 208	-24 008	97 378	-2 893	94 485	3 394						
160 000	0	0	0	891	-31 905	-31 014	0	1200	0	0	-27 630	-26 430	102 556	-2 893	99 663	3 394						
170 000	0	0	0	891	-34 305	-33 414	0	1200	0	0	-30 051	-28 851	107 735	-2 893	104 842	3 394						
180 000	0	0	0	891	-36 705	-35 814	0	1200	0	0	-32 473	-31 273	112 913	-2 893	110 020	3 394						

Source : Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

Note : Sont inclus dans les calculs des impôts le crédit d'impôt fédéral pour enfants, la déduction fédérale pour frais de garde, le montant pour personne à charge admissible et les impôts à payer sur la Prestation universelle pour la garde d'enfants. Le soutien financier de la famille monoparentale est la différence entre la colonne « Revenu après impôts, cotisations sociales et prestations » de la famille monoparentale et celle de la personne seule.

CALCUL DES IMPÔTS, DES COTISATIONS SOCIALES ET DES PRESTATIONS POUR UNE PERSONNE SEULE ET POUR UNE FAMILLE MONOPARENTALE COMPTANT UN ENFANT SELON CINQ SITUATIONS DE REVENUS, 2008

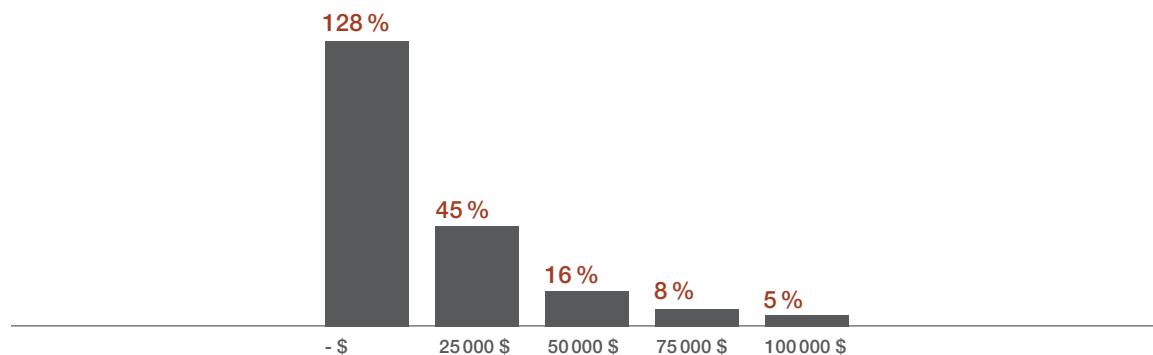
	0 enfant	1 enfant	0 enfant	1 enfant	0 enfant	1 enfant	0 enfant	1 enfant	0 enfant	1 enfant
Revenu brut (de travail)	- \$	- \$	25 000 \$	25 000 \$	50 000 \$	50 000 \$	75 000 \$	75 000 \$	100 00 \$	100 00 \$
Impôts sur le revenu										
Québec	- \$	- \$	1 158 \$	1 750 \$	6 257 \$	6 497 \$	11 257 \$	11 505 \$	17 217 \$	17 505 \$
Fédéral	- \$	- \$	1 610 \$	84 \$	5 284 \$	3 725 \$	9 871 \$	8 312 \$	15 273 \$	13 696 \$
Total impôts	- \$	- \$	3 168 \$	1 834 \$	11 541 \$	10 222 \$	21 128 \$	19 817 \$	32 490 \$	31 201 \$
Revenus après impôts	- \$	- \$	21 832 \$	23 166 \$	38 459 \$	39 778 \$	53 872 \$	55 183 \$	67 510 \$	68 799 \$
Aides fiscales fédérales										
Prestation fiscale canadienne pour enfant	- \$	3 332 \$	- \$	3 093 \$	- \$	1 100 \$	- \$	600 \$	- \$	100 \$
Prestation universelle pour garde d'enfants	- \$	1 200 \$	- \$	1 200 \$	- \$	1 200 \$	- \$	1 200 \$	- \$	1 200 \$
Prestation fiscale pour le revenu de travail	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Crédit pour TPS	242 \$	611 \$	369 \$	611 \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Aides fiscales fédérales	242 \$	5 143 \$	369 \$	4 904 \$	- \$	2 300 \$	- \$	1 800 \$	- \$	1 300 \$
Aides fiscales Québec										
Crédit soutien aux enfants	- \$	2 857 \$	- \$	2 857 \$	- \$	2 176 \$	- \$	1 176 \$	- \$	891 \$
Prime au travail	- \$	- \$	- \$	798 \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Crédit pour TVQ	292 \$	292 \$	292 \$	292 \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Aide sociale	6 636 \$	8 040 \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
Aides fiscales québécoises	6 928 \$	11 189 \$	292 \$	3 947 \$	- \$	2 176 \$	- \$	1 176 \$	- \$	891 \$
Revenu après impôts et prestations	7 170 \$	16 332 \$	22 493 \$	32 017 \$	38 459 \$	44 254 \$	53 872 \$	58 159 \$	67 510 \$	70 990 \$
Cotisations sociales (RRQ, RQAP et AE)	- \$	- \$	1 524 \$	1 524 \$	2 846 \$	2 846 \$	2 893 \$	2 893 \$	2 893 \$	2 893 \$
Revenu après impôts, cotisations sociales et prestations	7 170 \$	16 332 \$	20 969 \$	30 493 \$	35 613 \$	41 408 \$	50 979 \$	55 266 \$	64 617 \$	68 097 \$
Soutien = Écart de revenu lorsqu'il y a un enfant		9 162 \$		9 524 \$		5 795 \$		4 287 \$		3 480 \$

Source: Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

Note: Les résultats relatifs à l'impôt sur le revenu incluent l'impôt sur la Prestation universelle pour la garde d'enfants, la déduction fédérale pour frais de garde d'enfants et le crédit fédéral pour enfants à charge.

ÉCART DE REVENU APRÈS IMPÔTS, COTISATIONS SOCIALES ET PRESTATIONS FAMILLE MONOPARENTALE COMPTANT UN ENFANT COMPARATIVEMENT À UNE PERSONNE SEULE, QUÉBEC, 2008

(EN POURCENTAGE DU REVENU APRÈS IMPÔTS, COTISATIONS ET PRESTATIONS DE LA PERSONNE SEULE)



Source: Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

En vue d'atténuer les situations de pauvreté, les actions gouvernementales visent davantage à réduire les effets de revenus insuffisants pour assurer le bien-être des enfants après la rupture de leurs parents et non à soutenir l'adaptation financière des deux parents à la suite de cette rupture. Or, l'adaptation à la nouvelle situation est difficile pour toutes les familles. C'est pourquoi certains pays mettent en place diverses mesures d'aide destinées aux parents pour permettre aux deux nouvelles entités familiales de s'adapter au changement de situation sans trop affecter les conditions de vie des enfants¹³. La Norvège, par exemple, soutient le revenu des parents seuls par de multiples paiements de transferts. Ceux-ci peuvent recevoir une prestation de transition (s'ils sont sans ressources), une allocation de garde privée (cumulable avec l'allocation de garde d'enfants à domicile), une aide à la formation, une avance sur la pension alimentaire pour enfants et une subvention de déménagement¹⁴.

En somme, c'est plus la préoccupation de lutter contre la pauvreté qui inspire les actions gouvernementales que la volonté de soutenir l'adaptation des deux parents au moment de cette période de transition, ce qui se manifeste notamment par le traitement fiscal réservé aux parents «non gardiens», ceux-ci étant imposés de la même manière que les personnes seules sans enfants.

13 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, p. 83.

14 *Ibid.*, p. 83.

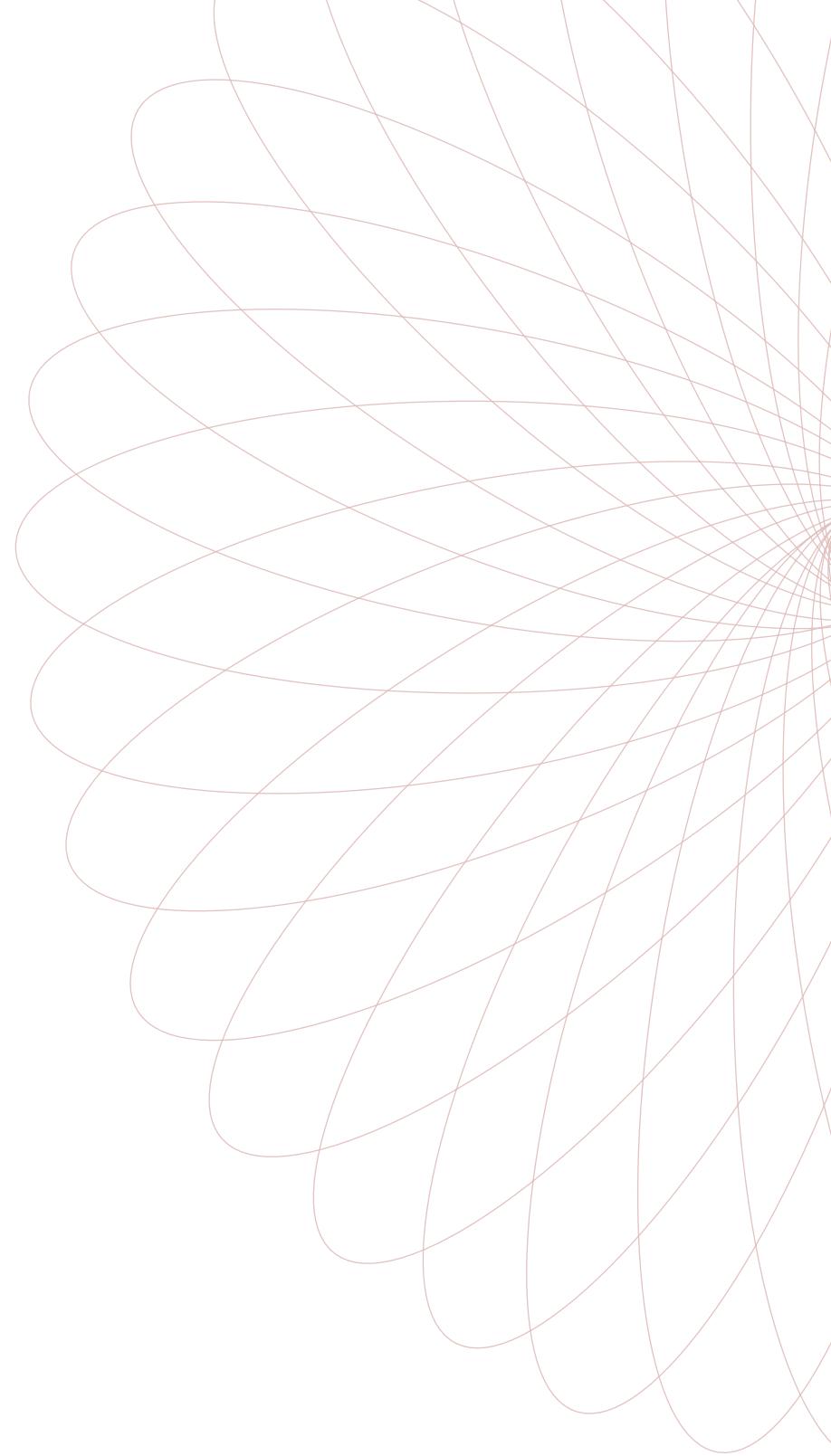
À RETENIR

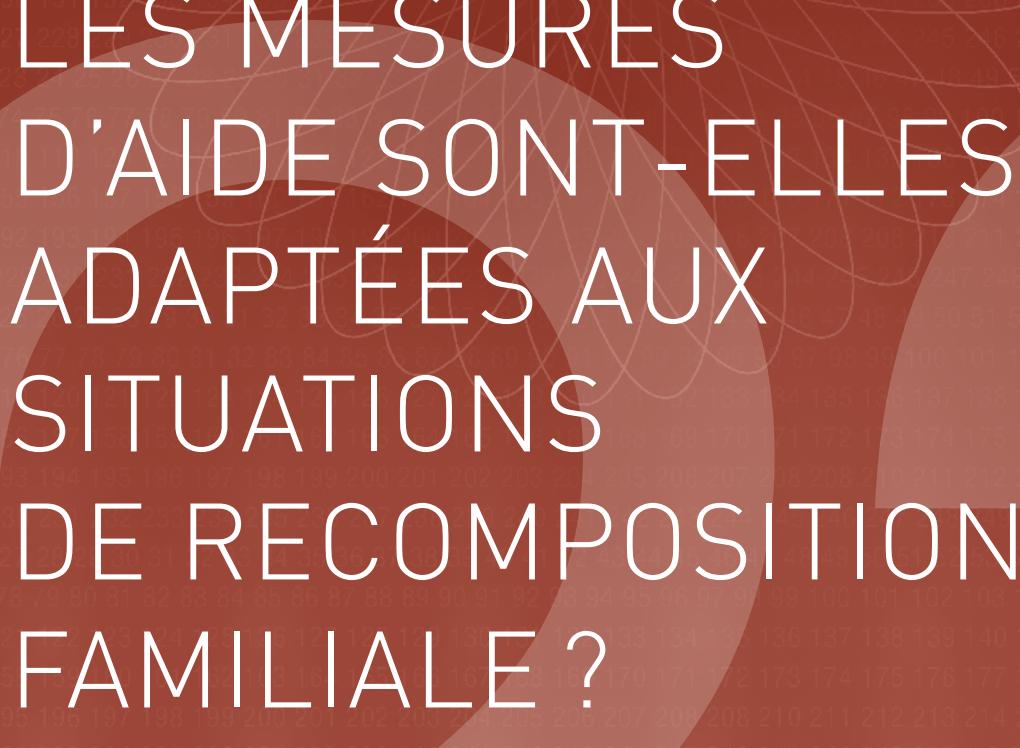
LES MESURES D'AIDE SONT-ELLES ADAPTÉES AUX SITUATIONS DE RUPTURE CONJUGALE ?

Une famille monoparentale sur cinq vivait sous le seuil de faible revenu (MFR) en 2006, malgré une proportion importante de parents en emploi. Pour réduire les effets de la pauvreté associée à la monoparentalité, les gouvernements québécois et canadien allouent une aide additionnelle aux parents qui vivent seuls avec leurs enfants. Toutefois, le soutien financier à ces familles est davantage lié à la structure même de l'aide qu'à ces allocations additionnelles, avec pour conséquence que l'aide diminue rapidement avec l'augmentation des revenus familiaux. Ainsi, l'écart de revenu (après impôts, cotisations sociales et prestations) entre une famille monoparentale comptant un enfant et une personne seule varie considérablement. Il apparaît que les actions des gouvernements sont davantage conçues pour atténuer les effets de revenus insuffisants et moins pour soutenir l'adaptation financière des deux parents à la suite d'une rupture conjugale.

MATIÈRE À RÉFLEXION

De l'avis du Conseil, la situation des familles monoparentales à bas revenu demeure préoccupante, et il est essentiel que les gouvernements poursuivent et améliorent leur soutien financier à leur égard. Par ailleurs, la scolarité augmentant, il est à prévoir que les revenus de chacun des parents dépasseront les seuils de pauvreté. De ce fait, l'aide gouvernementale se trouvera réduite pour les familles qui vivent une séparation. Or, les difficultés d'adaptation sont importantes pour tous les parents qui se séparent, et le double revenu est généralement nécessaire pour assurer un niveau de vie convenable aux enfants. À cela s'ajoute le haut taux d'endettement des ménages québécois. Les chercheurs font état des risques courus par les enfants lorsque survient une baisse importante et brusque du niveau de vie. Dans une perspective d'intervention qui tient compte des besoins des familles selon les cycles de vie, il apparaît pertinent que chacune des nouvelles entités familiales soit mieux soutenue financièrement.





LES MESURES D'AIDE SONT-ELLES ADAPTÉES AUX SITUATIONS DE RECOMPOSITION FAMILIALE ?

23

LES MESURES D'AIDE SONT-ELLES ADAPTÉES AUX SITUATIONS DE RECOMPOSITION FAMILIALE ?

Dans une famille dite « intacte », tous les enfants du ménage sont les enfants biologiques ou adoptifs des deux membres du couple ; la famille recomposée est pour sa part constituée d'au moins un enfant d'une union antérieure de l'un des conjoints vivant sous le même toit¹⁵. Il existe une diversité de modèles de familles recomposées¹⁶. Toutefois, il est difficile d'avoir un portrait exact de celles-ci, car, les recensements ne distinguant pas ces familles, il faut alors compter sur des enquêtes menées sur le sujet.

Les plus récentes montrent qu'au Québec, en 2001, 124 000 familles étaient recomposées, soit 12 % des familles composées de couples avec enfants et 10 % de l'ensemble des familles avec enfants (de tous âges). C'est 17 000 familles de plus qu'en 1995, ce qui représente une progression de 2 %. Compte tenu du nombre de ruptures conjugales et du fait que celles-ci surviennent plus tôt dans la vie de l'enfant¹⁷, la probabilité que celui-ci vive dans une famille recomposée s'accroît avec le temps¹⁸.

Ainsi, le nombre de personnes vivant une recomposition familiale est important, et l'augmentation de ce nombre invite à prendre en considération leur particularité. Ces personnes souhaitent souvent recréer une famille à partir d'un modèle conventionnel ; toutefois, la littérature scientifique fait état d'un long processus d'adaptation avant que se dégage un sentiment d'appartenance à la nouvelle entité familiale. On estime qu'un délai de quatre à sept ans est nécessaire pour parvenir à une véritable intégration familiale. Ce n'est donc pas parce que l'on utilise le terme *famille* que les membres d'une famille recomposée se sentent « en famille ». Particulièrement au début

¹⁵ L'information sur le sujet est tirée de Conseil de la famille et de l'enfance, « L'adaptation au moment de la recomposition familiale », dans Conseil de la famille et de l'enfance, *Transitions familiales : Le rapport 2005-2006 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, p. 141-165.

¹⁶ Les enfants d'un des conjoints peuvent vivre régulièrement sous le même toit. Dans d'autres cas, chaque conjoint a des enfants qui vivent dans le même foyer. Les couples de familles recomposées peuvent avoir des enfants communs ou non. Certains enfants ne vivent pas à plein temps sous le toit du parent ; aux fins des statistiques, ils ne font pas partie d'une famille recomposée, mais, dans les faits, ils sont concernés par la recomposition familiale.

¹⁷ Selon des études longitudinales, dans les années 1960, 20 % des enfants de seize ans avaient passé une partie de leur vie avec un parent seul. Dans les années 1980, 20 % des enfants dans la même situation avaient sept ans. Dans les plus récentes cohortes, la situation touchait 20 % des enfants de cinq ans. Heather Judy et autres, « Une nouvelle étape de la vie familiale : La naissance d'un enfant en famille recomposée », dans Alain Bélanger, Yves Carrières et Stéphane Gilbert, *Rapport sur l'état de la population du Canada 2000*, p. 186.

¹⁸ C'est ce qui se dégage d'études longitudinales. Par exemple, parmi les enfants nés en 1987 ou en 1988 qui avaient connu la vie en famille monoparentale, 45 % avaient vu un de leurs parents former une nouvelle union. Dix ans plus tard, ce pourcentage atteignait 85 %. Marie-Christine Saint-Jacques et autres, « L'adaptation des enfants et des adolescents de familles recomposées », dans Marie-Christine Saint-Jacques et autres (sous la dir. de), *Séparation, monoparentalité et recompagnement familial : Bilan d'une réalité complexe et pistes d'action*, p. 69.

de la cohabitation, il arrive que la dynamique ressemble davantage à celle de deux « clans » vivant sous le même toit (mes enfants, tes enfants). Dans les situations où un seul des conjoints a des enfants, ce parent conserve souvent l'entièvre responsabilité des enfants, y compris sur le plan financier.

Une des grandes difficultés de la recomposition familiale serait d'établir une équité dans la contribution financière de chacun des conjoints en fonction de leurs responsabilités parentales respectives. Certes, l'aspect financier est un élément incontournable à évaluer dans la décision de cohabiter, mais, même si la cohabitation génère certains gains financiers (économies d'échelle), ceux-ci auraient tendance à être surestimés¹⁹. Or, la particularité des recompositions familiales n'est aucunement prise en compte dans les systèmes fiscaux québécois et canadien.

Le fait de comptabiliser les revenus des conjoints après un an de vie commune présume que l'ensemble des ressources des conjoints sert à subvenir aux besoins de la famille, même si l'un d'eux n'est pas le parent des enfants. Puisque les mesures d'aide aux familles sont généralement établies en tenant compte des ressources financières des conjoints et que l'aide consentie diminue rapidement au fur et à mesure que s'accroît le revenu familial, les répercussions financières peuvent être très importantes pour ces familles, ce que certains désignent comme une « taxe à la recomposition familiale ». L'exemple ci-après (voir « Exemple de variation du soutien financier lié à la présence d'un enfant au moment du passage d'une famille monoparentale à une famille recomposée, 2008 ») indique que le passage du statut de famille monoparentale à celui de famille recomposée fait en sorte que le soutien financier lié à l'enfant diminue de 5 541 \$ pour une famille dont les revenus de travail des deux conjoints comptabilisent 75 000 \$. L'écart risque d'être encore plus élevé (environ 10 000 \$) pour, par exemple, des conjoints qui décident de cohabiter, qui ont chacun un enfant et dont les revenus sont faibles (autour de 20 000 \$ chacun).

¹⁹ Outre les coûts de l'aménagement de la résidence et/ou du déménagement, les habitudes de dépenses prises antérieurement par les uns sont susceptibles d'être adoptées par les autres, engendrant ainsi des coûts additionnels. Des coûts peuvent s'ajouter, tel l'achat d'une automobile plus spacieuse.

EXEMPLE DE VARIATION DU SOUTIEN FINANCIER LIÉ À LA PRÉSENCE D'UN ENFANT AU MOMENT DU PASSAGE D'UNE FAMILLE MONOPARENTALE À UNE FAMILLE RECOMPOSÉE, 2008

	Revenu familial	Soutien financier lié à l'enfant
Famille monoparentale avec un enfant	30 000 \$	8 415 \$
Couple avec un enfant (famille recomposée)	75 000 \$	2 874 \$
Diminution du soutien financier lié à l'enfant à la suite de la recomposition familiale		5 541 \$

Source: Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

Note: Dans cet exemple, le conjoint parent a un revenu de 30 000\$, et l'autre conjoint a un revenu de 45 000\$. Le soutien financier accordé à la famille monoparentale comptant un enfant et ayant un revenu de 30 000\$ s'élève à 8 415\$. Le soutien financier pour un couple avec un revenu familial de 75 000\$ (la famille recomposée) est de 2 874\$. Le passage d'un statut de famille monoparentale à un statut de famille recomposée réduit le soutien financier lié à l'enfant de 5 541\$.

Il est à noter que le parent perd dès la mise en ménage, et non pas après un an de cohabitation, les prestations associées à la monoparentalité. Par ailleurs, les modalités d'octroi de l'aide peuvent rendre difficile le partage des allocations²⁰. Enfin, des questions d'ordre éthique se posent à l'égard du traitement réservé à la conjointe ou au conjoint à qui la législation ne reconnaît pas de droits ou de responsabilités à l'égard des enfants qui ne sont pas les siens, mais dont les revenus sont pris en compte dans la détermination de l'aide financière destinée à ceux-ci.

²⁰ Le montant des prestations varie en fonction du rang de l'enfant. Ainsi, pour les parents séparés qui assument conjointement les dépenses relatives aux enfants, il peut être difficile de départager équitablement le montant des prestations. Le partage peut aussi être ardu pour le nouveau couple si chacun a des enfants cohabitants.

À RETENIR

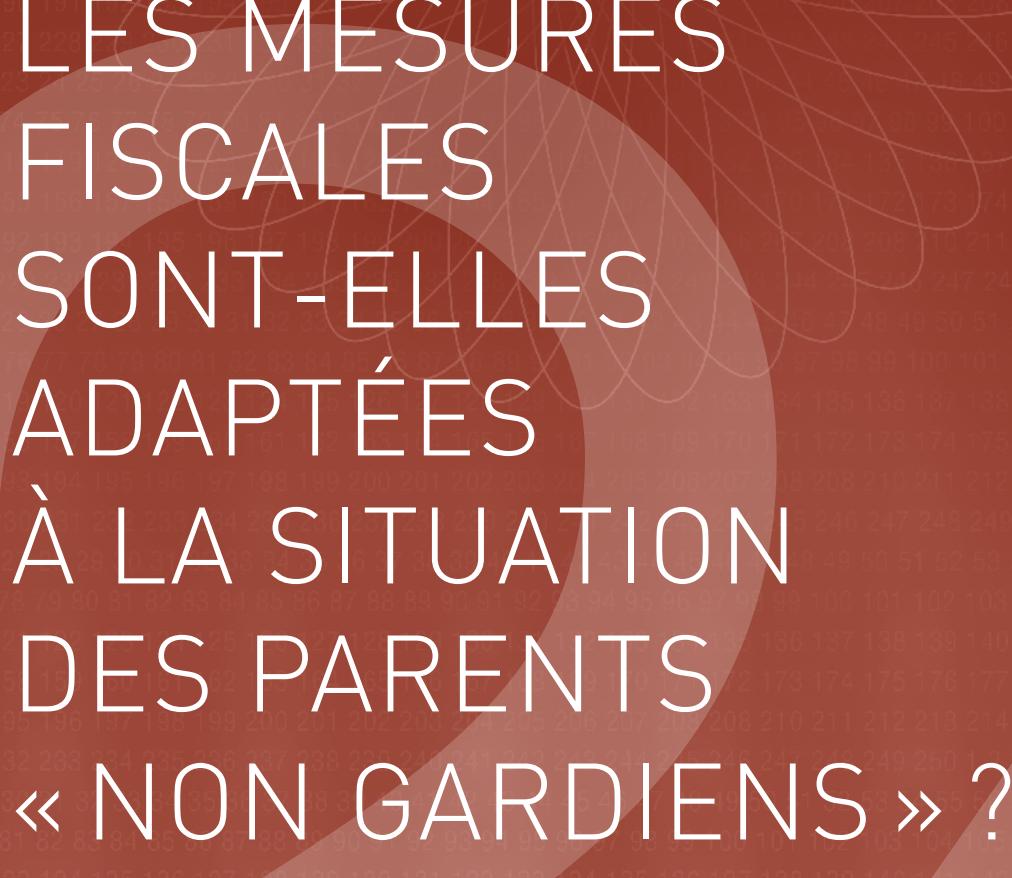
LES MESURES D'AIDE SONT-ELLES ADAPTÉES AUX SITUATIONS DE RECOMPOSITION FAMILIALE ?

Les familles dites « recomposées » se distinguent par le fait qu'au moins un enfant vivant sous le même toit n'est pas l'enfant des deux conjoints. On comptait 124 000 familles recomposées en 2001, soit 10 % de l'ensemble des familles avec enfants, ce qui représente une progression de 2 % par rapport à 1995. Il est estimé qu'un délai de quatre à sept ans est nécessaire pour parvenir à une véritable intégration familiale. Par ailleurs, les économies d'échelle que la cohabitation permet de faire auraient tendance à être surestimées. Particulièrement dans les premières années, les frais engagés pour les enfants seraient peu partagés avec le conjoint ou la conjointe du parent des enfants. Or, le passage du statut de famille monoparentale à celui de famille recomposée, après un an de cohabitation, fait en sorte que le soutien financier lié à l'enfant diminue et peut affecter de façon substantielle le revenu disponible de la famille.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Les modes de gestion financière entre conjoints dans un contexte de recomposition méritent des études plus approfondies pour qu'on puisse mieux saisir les contraintes que posent les mesures fiscales pour ces nouveaux couples et les conséquences qu'elles ont sur le bien-être des enfants. Tout au moins dans les premières années de la cohabitation, le Conseil observe que, de façon générale, chacun des conjoints continue à assumer seul (avec l'apport d'une pension alimentaire pour certains) les coûts liés à ses enfants. Ainsi, la reconnaissance rapide du statut de conjoints fiscaux et ses conséquences sur le soutien financier sont des éléments qui s'arriment difficilement aux réalités des personnes qui entreprennent une recomposition familiale. Par souci d'adaptation des politiques aux besoins et aux réalités des familles, les instances publiques auraient avantage à tenir compte des particularités liées aux familles recomposées, surtout dans les premières années de cohabitation.

Certaines dispositions seraient susceptibles de mieux soutenir les personnes qui entreprennent une recomposition familiale. Pourrait-on considérer la prolongation de la période de cohabitation avant d'être reconnus conjoints fiscaux ou la comptabilisation graduelle des revenus, étalée dans le temps ? La poursuite des mesures d'aide liées à la monoparentalité (par exemple, le supplément du Soutien aux enfants accordé aux familles monoparentales), au-delà de la période immédiate suivant la cohabitation, serait-elle une façon de mieux prendre en compte les réalités des parents qui ont à s'adapter aux processus de recomposition familiale ?



LES MESURES FISCALES SONT-ELLES ADAPTÉES À LA SITUATION DES PARENTS «NON GARDIENS»?

24

LES MESURES FISCALES SONT-ELLES ADAPTÉES À LA SITUATION DES PARENTS « NON GARDIENS » ?

C'est pour faire face au nombre grandissant des modes de garde alternée (garde partagée) que les instances publiques ont été amenées à adapter leurs pratiques. Ainsi, les principales mesures destinées aux familles²¹ prévoient des dispositions qui permettent d'allouer aux parents qui ont une garde partagée une aide financière en fonction de leurs revenus familiaux respectifs et de la durée de la période de garde physique des enfants. Pour que le parent ait droit à cette aide, les instances publiques ont déterminé qu'il doit avoir la garde de l'enfant au moins 40 % du temps.

Ce pourcentage semble être inspiré des lois concernant la garde d'enfants et les pensions alimentaires où sont précisés les droits et les responsabilités des parents selon le mode de garde. Ainsi, il est défini que les parents qui réclament une garde partagée doivent avoir la garde physique des enfants entre 40 % et 60 % du temps. L'établissement de règles permet un certain encadrement juridique aux couples qui désirent assumer les responsabilités liées à la garde alternée. Par ailleurs, ces modalités ne doivent pas faire perdre de vue que le Code civil reconnaît que chacun des parents, après une rupture conjugale, conserve à l'égard de ses enfants le droit et le devoir de garde, de surveillance et d'éducation. La question est de savoir si le pourcentage établi se justifie sur le plan fiscal : qu'advient-il du parent qui a la garde de l'enfant pendant moins de 40 % du temps ?

Le terme de parent « non gardien » est couramment utilisé pour désigner les parents qui n'assument pas la garde physique à temps plein ou la garde partagée. La plupart du temps, ils ont la garde physique des enfants régulièrement, et plus intensément à certains moments, par exemple pendant les vacances scolaires. Ils paient généralement une pension alimentaire pour les besoins des enfants de façon à contribuer à ce qu'ils conservent un niveau de vie comparable à celui d'avant la rupture conjugale. De plus, ils assument des frais pour accueillir les enfants dans un environnement qui correspond à leurs besoins (logement approprié) et diverses dépenses quand les enfants sont avec eux (repas, activités, etc.).

Or, sur le plan fiscal, les parents « non gardiens » ont un traitement identique à celui des contribuables qui n'ont aucune responsabilité financière à l'égard d'enfants. Pourtant, les régimes fiscaux, s'appuyant sur le principe d'équité horizontale, reconnaissent que la charge financière d'enfants diminue la capacité de payer des impôts. Pourquoi alors ces parents n'obtiennent-ils aucune reconnaissance de la part des gouvernements ?

C'est à la suite de représentations que les gouvernements canadien et québécois ont décidé de ne plus tenir compte des pensions alimentaires dans le revenu fiscal, ce que l'on a appelé la

²¹ Soutien aux enfants et Prestation fiscale canadienne pour enfants.

défiscalisation des pensions alimentaires. Ainsi, dans les régimes fiscaux québécois et canadien, depuis le 1^{er} mai 1997, les pensions alimentaires versées pour le bénéfice d'un enfant ne sont plus assujetties à l'impôt sur le revenu des parents qui les reçoivent ni déductibles du revenu imposable des parents payeurs. Or, compte tenu du fait que l'aide gouvernementale est versée en fonction des revenus, la personne qui reçoit une pension alimentaire ne se trouve pas seulement exemptée d'acquitter de l'impôt sur ce revenu, elle est susceptible de recevoir davantage d'aide financière pour ses enfants parce que le revenu comptabilisé ne tient pas compte du montant de la pension. Par ailleurs, aucune aide financière n'est allouée aux parents qui ont la responsabilité financière d'enfants dont le temps de garde est inférieur au pourcentage établi. On comprend donc que des questions d'équité se posent.

De nombreuses études montrent les avantages pour le bien-être des enfants qu'une saine relation se poursuive avec chacun de leurs parents après la rupture du couple. Les pères d'aujourd'hui s'impliquent davantage dans les soins quotidiens des enfants et désirent assurer une présence continue auprès d'eux lorsque survient une rupture conjugale²². Aussi, une relation d'entente entre les ex-conjointes ajoute des bénéfices à l'exercice de la coparentalité, dont plusieurs programmes gouvernementaux font d'ailleurs la promotion. Dans ce contexte, les gouvernements n'auraient-ils avantage à mieux soutenir chacun des parents qui a la responsabilité financière d'enfants et qui joue son rôle parental ?

²² Conseil de la famille et de l'enfance, *L'engagement des pères: Le Rapport 2007-2008 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, 120 p.

À RETENIR

LES MESURES FISCALES SONT-ELLES ADAPTÉES À LA SITUATION DES PARENTS « NON GARDIENS » ?

Les règles fiscales font en sorte que les mesures d'aide aux familles excluent les parents qui ont la garde physique de l'enfant moins de 40 % du temps, et ce, même si ces parents dits « non gardiens » contribuent aux besoins financiers des enfants et assument des frais pour les accueillir. Exclure ces parents de l'aide financière et ne pas considérer la charge financière qu'ils assument pour leurs enfants fait en sorte que leur traitement fiscal est semblable à celui des contribuables sans enfants.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Quels efforts pourraient être faits en vue d'une plus grande équité fiscale à l'égard des parents « non gardiens » ? Le Conseil estime qu'il s'agit d'une question qui mérite l'attention des instances décisionnelles, car celle-ci sous-tend une reconnaissance sociale et fiscale à l'égard des deux parents qui assument leurs responsabilités parentales après la rupture conjugale. Puisque les parents non gardiens sont souvent des pères, il s'agirait aussi d'une manifestation de l'importance que la société accorde au rôle que le père joue auprès de ses enfants.



LES MESURES D'AIDE SOUTIENNENT-ELLES LES PÉRIODES DE TRANSITION FAMILIALE ?

25

LES MESURES D'AIDE SOUTIENNENT-ELLES LES PÉRIODES DE TRANSITION FAMILIALE ?

L'étude de la situation et des besoins des familles et des enfants montre que certains moments de la vie familiale sont particulièrement exigeants en matière d'adaptation²³. On pense, notamment, à l'arrivée d'un enfant, à la rentrée scolaire, particulièrement au moment des changements de cycle, à la rupture conjugale, à la recomposition familiale, à la perte d'emploi, à l'annonce du handicap ou de la maladie d'un enfant et au décès d'un membre de la famille. À chacune des périodes de transition majeure, des effets financiers se font sentir, ce qui exerce des pressions sur toutes les familles, et pas seulement sur celles dont les revenus sont faibles. Or, les mesures d'aide publiques tiennent peu compte des difficultés des familles qui connaissent de telles situations, et les actions gouvernementales demeurent généralement centrées sur les familles à très bas revenu.

Dans une perspective de prévention, certains intervenants et chercheurs soulèvent des questions à propos des mesures d'aide sélectives dirigées vers les familles à très bas revenu²⁴. L'efficacité des interventions publiques basées sur les situations de risque est remise en question. Malgré les progrès accomplis, ces mesures n'auraient pas atteint tous les objectifs visés. Les comparaisons internationales montrent que les pays qui font un grand usage du ciblage dans l'aide aux familles sont aussi ceux où on trouve les plus hauts taux de pauvreté²⁵. Les mesures financières réservées à des groupes très précis auraient tendance à se fragiliser avec le temps, ce qui fait dire à des chercheurs qu'« une mesure pour les pauvres devient souvent une pauvre mesure²⁶ ».

Dans les milieux scientifiques, on observe un intérêt croissant à l'égard d'une approche basée sur le parcours de vie²⁷. Dans ce contexte, il devient pertinent de s'intéresser à la situation économique des jeunes adultes, puisqu'il est reconnu que la stabilité financière influence la réalisation du désir d'enfants. À l'arrivée d'un enfant, certains pays versent des allocations d'accueil pour aider les parents à assumer les coûts additionnels engendrés par cet événement²⁸. On peut penser qu'au moment de naissances multiples, la pression financière est accrue. Au Québec, il n'y a pas de mesure d'aide particulière destinée aux parents pour l'arrivée d'un enfant, à l'exception d'un programme administré par le ministère de la Santé et des Services sociaux qui accorde une aide financière, non récurrente, de 6 000 \$ aux familles québécoises dont la mère donne naissance à des triplés et de 8 000 \$ aux familles accueillant des quadruplés.

23 Conseil de la famille et de l'enfance, *op. cit.*, 231 p.

24 Caisse nationale des Allocations familiales, *Le ciblage en question(s)*, 132 p.

25 Antoine Math, « La mise sous condition de ressources en Europe occidentale : Ses effets en termes de lutte contre la pauvreté », p. 88-99 ; Alain Noël, « Comment situer les politiques publiques de soutien économique aux familles québécoises par rapport à ce qui se fait ailleurs ? », dans Conseil de la famille et de l'enfance, *Les Actes du Forum Soutien économique aux familles, oui, mais comment ?*, p. 21-29.

26 Antoine Math, *op. cit.*, p. 88.

27 Projet de recherche sur les politiques, *Une approche fondée sur les parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale : Cadre proposé de politique et d'analyse : Document de discussion*, 48 p.

28 Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *op. cit.*, 128 p.

Par ailleurs, la multiplication d'organismes caritatifs fournissant à des enfants le matériel de base pour la rentrée scolaire est symptomatique d'un besoin accru de soutien financier pour cette période de vie de l'enfant. La rentrée scolaire représente un stress financier pour la majorité des familles, non seulement pour les parents à faible revenu. En comparaison avec des pays européens qui versent des allocations à tous les parents au moment de chaque rentrée scolaire²⁹, il est difficile de dire dans quelle mesure, au Québec, les frais liés à la fréquentation scolaire sont pris en compte dans les prestations gouvernementales.

Une approche d'intervention axée sur les parcours de vie est susceptible de conduire à la révision des modalités des mesures d'aide. On évoque, par exemple, l'octroi d'une allocation d'accueil pour le nouvel enfant, une prestation au moment de la rentrée scolaire et l'augmentation des prestations lorsque les enfants entrent dans l'adolescence. Dans les cas de rupture, une aide financière, limitée dans le temps mais substantielle, serait susceptible de permettre à chacun des parents de retrouver plus rapidement un certain équilibre financier. Les transitions au moment de la recomposition familiale pourraient aussi être facilitées grâce à des mesures fiscales qui feraient en sorte que l'aide ne diminue pas trop rapidement.

Outre les allocations directes, d'autres mesures seraient de nature à soutenir les familles au moment de transitions difficiles, comme les services gratuits ou à peu de frais d'un psychologue ou d'un travailleur social. L'accès rapide à leurs services pourrait aider les membres de la famille à surmonter leurs difficultés d'adaptation avant que la situation dégénère.

²⁹ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Ibid.*, 128 p.

À RETENIR

LES MESURES D'AIDE SOUTIENNENT-ELLES LES PÉRIODES DE TRANSITION FAMILIALE ?

Tout au long de la vie, certaines situations sont plus exigeantes en matière d'adaptation. Des pressions financières se font sentir sur toutes les familles, et les mesures d'aide publiques prennent peu en compte leurs difficultés au moment de ces périodes. Dans une perspective de prévention, certains intervenants et chercheurs préconisent une approche d'intervention basée sur le parcours de vie. Il s'agirait d'une avenue susceptible d'apporter des modifications dans l'octroi de l'aide de façon à mieux soutenir les familles au moment où elles en ont le plus besoin. L'octroi d'une aide financière à l'arrivée d'un enfant et au moment des rentrées scolaires pourrait faire partie des moyens s'inscrivant dans cette approche.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Il apparaît au Conseil que les instances publiques devraient mieux soutenir les parents et les enfants dans certaines situations, dans une perspective de prévention. L'approche basée sur le parcours de vie est une invitation à revoir l'ensemble des interventions gouvernementales dans le domaine de la famille. Les défis sont multiples, ils « requièrent une approche transversale, une approche qui mette les besoins des familles non seulement au cœur de la politique familiale proprement dite, mais également au centre d'autres domaines politiques – comme l'emploi, les transports, le logement – qui dépendent du gouvernement du Québec et des municipalités³⁰ ». À l'examen des conclusions des chercheurs réunis lors du symposium *La famille à l'horizon 2020*³¹, les instances publiques sont invitées à prévoir des mesures qui assurent un environnement favorable à l'accueil d'un enfant pour les familles d'aujourd'hui et de demain.

³⁰ Jane Jenson, « L'avenir de la famille québécoise. Quel rôle pour les politiques sociales et familiales ? », dans Gilles Pronovost, Chantale Dumont et Isabelle Bitaudeau (sous la dir. de), *La famille à l'horizon 2020*, p. 379-400.

³¹ Organisé en 2007 par le Conseil de la famille et de l'enfance et le Conseil de développement de la recherche sur la famille du Québec.













L'ÉQUITÉ À L'ÉGARD DES FAMILLES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ FINANCIÈRE





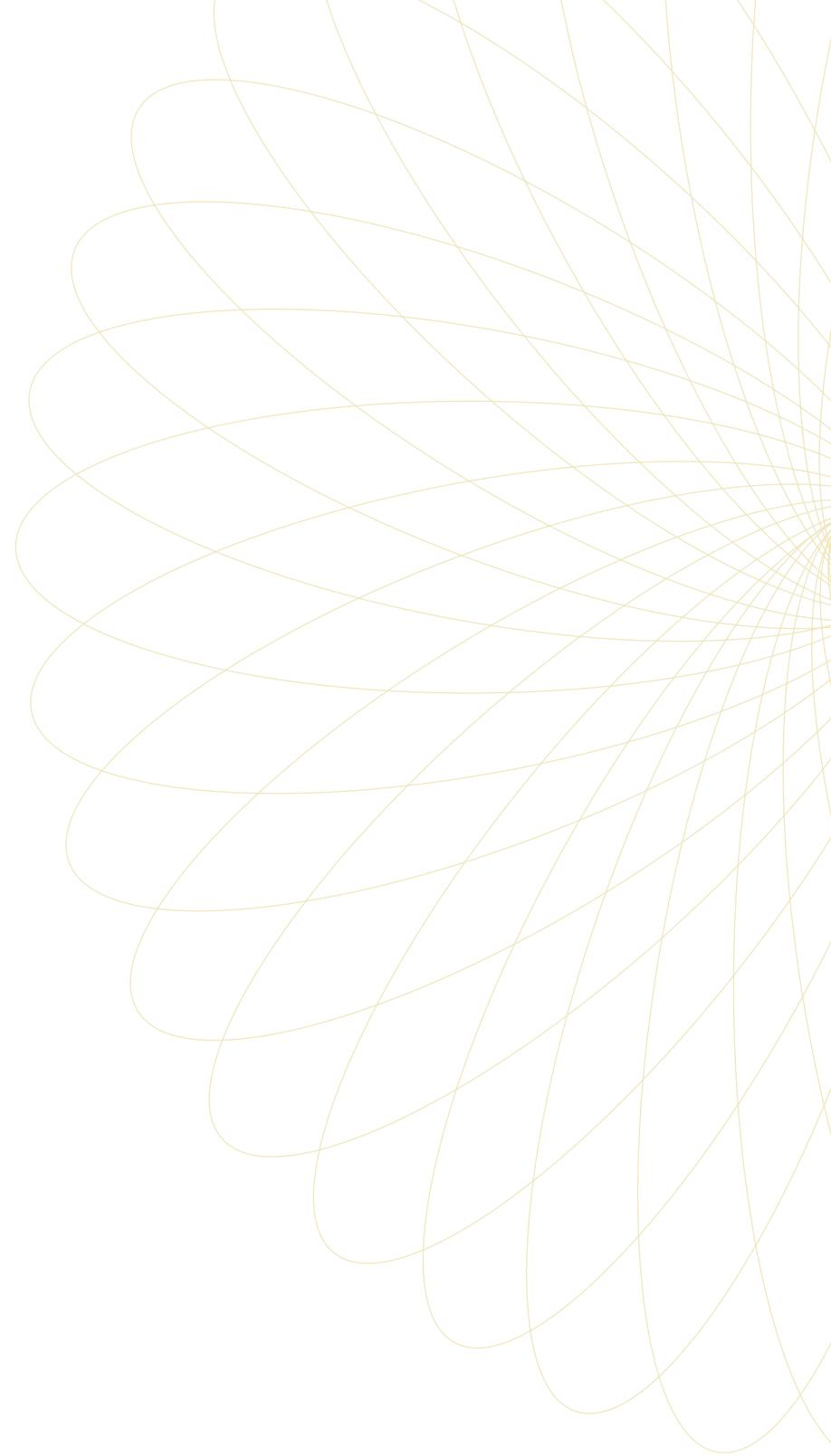
Cette section porte un regard sur le traitement fiscal à l'égard des familles qui se retrouvent en situation de précarité financière, soit parce que leurs revenus sont faibles, soit parce que les coûts associés aux besoins des enfants sont très élevés. C'est la notion même d'équité (équité verticale) envers ces familles qui est au centre de l'analyse. Il s'agit de voir dans quelle mesure l'aide gouvernementale prévient et atténue les situations de précarité financière et de pauvreté. Il sera aussi question des règles fiscales qui peuvent accentuer les difficultés de ces familles. Enfin, la situation particulière des familles qui doivent assumer des coûts additionnels liés à un handicap ou à une maladie d'un enfant sera analysée.

26

QUATRIÈME SECTION: L'ÉQUITÉ À L'ÉGARD DES FAMILLES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ FINANCIÈRE

Les mesures d'aide préviennent-elles et atténuent-elles les situations de précarité financière et de pauvreté? _____ 3





LES MESURES D'AIDE PRÉVIENNENT-ELLES ET ATTÉNUENT-ELLES LES SITUATIONS DE PRÉCARITÉ FINANCIÈRE ET DE PAUVRETÉ ?

26

LES MESURES D'AIDE PRÉVIENNENT-ELLES ET ATTÉNUENT-ELLES LES SITUATIONS DE PRÉCARITÉ FINANCIÈRE ET DE PAUVRETÉ ?

Cette question exige que soient définies les notions de précarité financière et de pauvreté. Or, il n'y a pas au Québec de reconnaissance d'un revenu minimal nécessaire pour assurer les besoins de base d'un individu ou d'une famille. Certains indicateurs existent, notamment les seuils de faible revenu de Statistique Canada, mais ceux-ci ne sont pas considérés par les instances publiques comme étant des seuils de pauvreté.

La précarité financière ne signifie pas nécessairement qu'une famille est sans revenus de travail. Le bas niveau des salaires versés dans certains secteurs d'activité fait en sorte que travailler à temps plein ne constitue plus une barrière contre la pauvreté¹. Cette précarité n'est pas nécessairement associée à la non-scolarisation dans le contexte actuel de l'emploi, où la rémunération peut être intéressante, mais où les conditions d'emploi ne garantissent pas la stabilité des revenus. Certaines situations peuvent devenir problématiques, comme la naissance d'un enfant quand les parents ne sont pas admissibles au Régime québécois d'assurance parentale à cause de leur statut d'étudiants. Une maladie grave alors qu'on ne peut compter sur un régime d'assurance de remplacement du revenu durant un arrêt prolongé peut aussi conduire à une situation de graves difficultés financières.

De plus, la précarité et la pauvreté peuvent être causées par un niveau de dépenses trop élevé par rapport aux revenus². La hausse des coûts liés à l'habitation et au transport dépasse celle des revenus pour bien des ménages. Malgré l'aide gouvernementale, dans les familles nombreuses (trois enfants et plus), les dépenses pour les enfants peuvent mener à la pauvreté, si on se fie au taux de faible revenu plus élevé parmi ces familles, soit 11,3 % comparativement à 6,8 % lorsqu'il y a un seul enfant³. Il peut en être de même pour des parents qui assument des frais

¹ En 2006, au Québec, dans 3,2 % des familles à faible revenu, le principal soutien travaillait à temps plein ; dans 20,8 %, il travaillait à temps partiel ; dans 18,1 %, il travaillait en partie à temps plein et en partie à temps partiel (MFR après impôt). Institut de la statistique du Québec, *Unités familiales à faible revenu selon certaines caractéristiques, taux et nombre estimatif*, Québec, 2006, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/faiblerev2006.htm (Site consulté le 3 octobre 2008).

² En 2006, les principaux postes de dépenses des couples avec enfants étaient les impôts personnels (22,2 % des dépenses totales de la famille), le logement (15,6 %), le transport (14,1 %) et l'alimentation (12,1 %). Institut de la statistique du Québec, *Répartition des dépenses moyennes de l'ensemble des ménages par grand poste de dépenses, selon le type de ménage*, Québec, 2006, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/depense/repart_deptypmen.htm (Site consulté le 3 octobre 2008).

³ Institut de la statistique du Québec, *Unités familiales à faible revenu selon certaines caractéristiques, taux et nombre estimatif*, Québec, 2006, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/faiblerev2006.htm (Site consulté le 3 octobre 2008).

pour des services liés au handicap ou à la maladie d'un enfant. Il est aussi possible que le taux d'endettement fasse en sorte que, même avec des revenus élevés, les fins de mois soient difficiles à boucler. Ultimement, la situation pourrait mener à une faillite personnelle.

Divers aspects amènent les gouvernements à s'intéresser à la situation financière de leur population, car, si combattre la pauvreté est exigeant pour les dépenses publiques, il est démontré que l'absence d'intervention a aussi un prix. Outre le principe de solidarité sociale qui guide les actions des démocraties modernes, les dirigeants politiques sont conscients des risques sociaux et économiques que peut vivre une société où les écarts économiques entre les citoyens sont très importants et où une partie de la population vit dans la pauvreté. De plus, ils appréhendent les répercussions des baisses de revenus de travail sur l'économie et sur la vitalité d'une collectivité, par exemple au moment d'une fermeture d'usine. En outre, les ouvrages scientifiques établissent clairement des liens étroits entre le développement des enfants (notamment sur le plan de la santé physique et mentale) et leur milieu socioéconomique, d'où la pertinence de mesures de protection du revenu⁴ pour atténuer les risques d'appauvrissement collectif.

Or, on constate qu'au fil du temps, les modifications aux règles de l'assurance-emploi ont créé des exclusions. Les prestations de l'aide de dernier recours (aide sociale) assurent une couverture relative des besoins de base des individus⁵. De plus, la protection du pouvoir d'achat des prestataires n'est pas assurée pour tous⁶, et ce, malgré la présence de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et du plan d'action gouvernemental du Québec à cet égard. En outre, le souci des instances gouvernementales de préserver les mesures d'incitation au travail fait en sorte que l'aide publique est plus élevée pour les familles qui ont de faibles revenus de travail que pour celles qui ne peuvent compter que sur l'aide sociale⁷.

Ainsi, pour atténuer les effets des situations de précarité financière et mieux répartir la richesse, les gouvernements utilisent des mesures fiscales et des programmes sociaux. L'analyse de la structure d'aide aux familles à partir de cas types montre que la situation financière peut nettement s'améliorer à la suite des interventions des gouvernements du Québec et du Canada. Par exemple, un couple avec deux jeunes enfants verra ses revenus de travail de 20 000 \$ presque doubler grâce à l'aide financière des deux gouvernements⁸. L'effet de l'aide gouvernementale se remarque particulièrement lorsqu'on compare les seuils de faible revenu des familles avant et après impôt (voir « Taux de faible revenu (MFR) avant et après impôt, Québec, 2006 »).

⁴ Par exemple, les prestations d'aide sociale, d'assurance-emploi, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et de la Société de l'assurance automobile du Québec visent à atténuer les effets d'une absence ou d'une baisse des revenus de travail.

⁵ La détermination des montants des prestations versées aux personnes bénéficiant du Programme d'aide sociale, c'est-à-dire ne présentant pas de contraintes à l'emploi, est faite de telle sorte que seule une partie des besoins de base des personnes est couverte. Plus se prolonge la durée du recours à l'aide sociale, plus les risques d'inadéquation entre le niveau des prestations et les besoins essentiels des individus sont élevés.

⁶ En référence à l'indexation partielle des prestations pour les prestataires considérés comme sans contraintes sévères à l'emploi.

⁷ Par l'effet de la Prime au travail.

⁸ Selon l'estimation à partir d'un cas type d'une famille biparentale comptant deux jeunes enfants. Le revenu après impôts, cotisations sociales et prestations sera de 35 381 \$ pour un revenu familial de 20 000 \$. Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

TAUX DE FAIBLE REVENU (MFR) AVANT ET APRÈS IMPÔT, QUÉBEC, 2006

	Faible revenu avant impôt	Faible revenu après impôt
Personnes seules	29,9 %	22,9 %
Couples sans enfants	6,5 %	5,4 %
Couples avec enfants	7,0 %	4,3 %
Familles monoparentales	24,9 %	20,6 %

Source : Institut de la statistique du Québec, *Taux de faible revenu des unités familiales selon le type de famille et l'âge, Québec, 1996 à 2006*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/mfr96_2006.htm (Site consulté le 3 octobre 2008).

Par ailleurs, malgré une aide substantielle des gouvernements, un taux non négligeable de familles avec enfants vivent sous le seuil de faible revenu, soit 4,3 % des couples avec enfants et 20,6 % des familles monoparentales. On observe que les familles formées de couples avec enfants sont moins touchées que d'autres, une situation que l'on attribue au fait que, dans la majorité des cas, les deux parents travaillent⁹. Toutefois, dans un même ménage on peut avoir des écarts de revenus importants entre les conjoints. Cela est susceptible de se refléter sur le niveau de vie de chacun d'eux après la rupture conjugale.

Malgré un taux d'emploi élevé chez les familles monoparentales¹⁰, le taux de faible revenu demeure préoccupant, ce qui tend à confirmer la difficulté de subvenir aux besoins d'une famille avec un seul revenu de travail, surtout si celui-ci correspond au salaire minimum¹¹. Par ailleurs,

⁹ En 2006, au Québec, les deux parents sont en emploi dans 68,9 % des familles biparentales comptant des enfants de moins de six ans, et le taux d'activité est de 71,5 % lorsque les enfants ont entre six et quinze ans. Institut de la statistique du Québec, *Familles biparentales dont les deux parents ont un emploi chez les familles dont la femme est âgée de 25 à 44 ans, selon l'âge du plus jeune enfant, Québec, Ontario, Canada, 1976-2006*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/tendances_travail/tabsiteisq_famille2007_t9.htm (Site consulté le 6 octobre 2008).

¹⁰ Le taux d'activité des femmes chefs de famille de 25 à 44 ans est de 80,4 % lorsque le plus jeune enfant a moins de 16 ans, soit un taux comparable à celui des mères des familles biparentales (80,7 %). Institut de la statistique du Québec, *Taux d'activité des femmes chefs de famille ou conjointes de 25 à 44 ans avec enfants de moins de 16 ans selon le type de famille et l'âge du plus jeune enfant, Québec, 1976-2006*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/tendances_travail/tabsiteisq_famille2007_t5.htm (Site consulté le 6 octobre 2008).

¹¹ À titre indicatif, selon la mesure de faible revenu (MFR après impôt), en 2006, le taux varie selon le nombre de revenus d'emploi dans le ménage. Il est de 16,2 % lorsqu'il n'y a aucun revenu de travail, de 9,5 % pour les ménages avec un seul revenu de travail et de 3,1 % lorsqu'il y a deux revenus et plus. Institut de la statistique du Québec, *Unités familiales à faible revenu selon certaines caractéristiques, taux et nombre estimatif, Québec, 2006*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/faiblerev2006.htm (Site consulté le 3 octobre 2008).

on observe que les taux de ménages à faible revenu se sont réduits ces dernières années (voir «Évolution des taux de faible revenu des unités familiales selon le type de famille après impôt (MFR)»). Force est de constater, toutefois, qu'en 2006 une famille monoparentale sur cinq au Québec et près d'une personne seule sur quatre vivaient avec de faibles revenus.

ÉVOLUTION DU TAUX DE FAIBLE REVENU DES UNITÉS FAMILIALES SELON LE TYPE DE FAMILLE APRÈS IMPÔT (MFR)

	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Personnes seules	26,5 %	28,7 %	24,5 %	21,3 %	23,8 %	22,9 %
Couples sans enfants	6,0 %	5,4 %	5,9 %	6,4 %	5,3 %	5,4 %
Couples avec enfants	6,8 %	5,7 %	5,5 %	4,8 %	4,1 %	4,3 %
Familles monoparentales	33,1 %	27,8 %	25,5 %	25,2 %	21,0 %	20,6 %

Source : Institut de la statistique du Québec, *Taux de faible revenu des unités familiales selon le type de famille et l'âge, 1996 à 2006*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus/dépenses/revenus/mfr96_2006.htm (Site consulté le 3 octobre 2008).

Considérant que l'aide versée aux familles à bas revenu pour les besoins des enfants est substantielle et couvrirait même une grande partie des besoins estimés des enfants¹², comment expliquer que des familles au Québec se retrouvent dans des situations de précarité financière et de pauvreté ? Les prestations versées aux familles viennent-elles combler les lacunes liées à la faible rémunération des emplois et à la déficience de la protection du revenu ?

L'ANNUALISATION DE L'AIDE ET LES TAUX MARGINAUX IMPLICITES D'IMPOSITION

Les règles d'annualisation et les taux marginaux implicites d'imposition peuvent accentuer les difficultés des familles au moment même où elles auraient le plus besoin d'aide. La question de l'annualisation de l'aide fait référence au fait que le montant de l'aide financière est établi à partir des revenus de l'année d'imposition précédente¹³. C'est une conséquence de la gestion des mesures d'aide publiques au moyen de la fiscalité. Ainsi, au moment d'une perte d'emploi ou d'une absence prolongée non rémunérée à cause d'une maladie ou d'un accident, une famille qui bénéficiait de la Prime au travail perdra immédiatement cette aide, alors qu'aucun ajustement

¹² Selon l'estimation du soutien financier faite par les chercheurs Luc Godbout et Suzie St-Cerny et l'hypothèse retenue concernant le coûts des enfants. Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

¹³ Et parfois davantage, comme c'est le cas avec la Prestation fiscale canadienne pour enfants.

des autres mesures n'est effectué. Par ailleurs, les prestations gouvernementales seront possiblement ajustées à la hausse l'année suivante en fonction de cette baisse de revenus. Toutefois, cette façon d'allouer l'aide crée un décalage entre les besoins des familles et l'aide consentie.

Lorsqu'une personne cherche à se sortir de sa situation de pauvreté ou de précarité financière par l'emploi, elle est parfois déçue par les résultats nets qu'elle retire de ses efforts à cause des taux marginaux implicites d'imposition. Ceux-ci résultent de la coexistence et du chevauchement de deux mécanismes distincts, tous deux définis en fonction du revenu, soit le régime d'imposition et les programmes de transferts (prestations). Pour certains contribuables, une augmentation des revenus entraîne simultanément une réduction des transferts dont ils bénéficiaient jusque-là et l'apparition – ou une augmentation – de l'impôt à payer. Finalement, l'addition de la réduction des transferts et de l'augmentation de l'impôt accapare une fraction, parfois fort importante, du revenu additionnel que la personne vient d'obtenir¹⁴.

Les spécialistes établissent que la première zone de revenus où survient un problème de taux implicites élevés concerne les personnes qui n'ont plus l'aide financière de dernier recours. Par la suite, le problème touche surtout les familles avec enfants dans la zone de revenus se situant entre 22 000\$ et 45 000\$¹⁵.

Le tableau « Variations financières de chaque mesure ou transfert accordés lorsqu'un revenu de travail passe de 35 000\$ à 40 000\$, 2008 » donne deux exemples des conséquences de l'augmentation du revenu de 35 000\$ à 40 000\$. Pour le couple ayant deux enfants, des 5 000\$ de revenus additionnels, 1 685\$ seront retenus par le gouvernement du Québec, soit par des hausses d'impôt et de cotisations ou encore par des baisses de crédits et de transferts, alors que 2 052\$ le seront par les modifications aux mesures fédérales. Donc, pour cette famille dont le revenu passerait de 35 000\$ à 40 000\$, il ne reste que 1 263\$ additionnels, ce qui représente un taux implicite d'imposition de 74,7 % sur le revenu additionnel¹⁶. Les effets des taux marginaux se font aussi sentir chez les familles monoparentales : l'augmentation réelle est de 1 797\$ sur les 5 000\$ de revenus de travail additionnels.

¹⁴ Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

¹⁵ Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

¹⁶ Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

VARIATIONS MONÉTAIRES SUITE À UN REVENU DE TRAVAIL PASSANT DE 35 000\$ À 40 000\$, QUÉBEC, 2008

	Couple deux enfants	Monoparentale un enfant
Augmentation du revenu	5 000\$	5 000\$
Mesures Québec		
Impôt sur le revenu	(780)\$	(1 016)\$
Crédit soutient aux enfants	- \$	(200)\$
Prime au travail	(488)\$	- \$
Crédit pour TVQ	(147)\$	(150)\$
Cotisation au RQAP	(22)\$	(22)\$
Cotisation au RRQ	(248)\$	(248)\$
Total Québec	(1 685)\$	(1 636)\$
Mesures fédérales		
Impôt sur le revenu moins abattement	(583)\$	(675)\$
Prestations fiscales canadienne pour enfants	(1 150)\$	(573)\$
Crédit pour TPS	(250)\$	(250)\$
Cotisation à l'assurance-emploi	(69)\$	(69)\$
Total Fédéral	(2 052)\$	(1 567)\$
Total des mesures	(3 737)\$	(3 203)\$
Augmentation réelle de revenu	1 263\$	1 797\$
Taux implicite d'imposition	74,7 %	64,1 %

Source : Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Le Québec un paradis pour les familles ? Regards sur la famille et la fiscalité*, Les Presses de l'Université Laval.

Une façon d'éviter complètement ces deux contraintes serait la mise en place d'un programme d'allocations universelles non conditionnelles aux ressources. L'aide aux familles devrait alors être suffisamment substantielle pour couvrir les besoins de base de tous les enfants. Cette avenue cependant ne fait pas consensus au Québec à cause des coûts importants qui y sont associés. Toutefois, il serait possible d'atténuer les effets des taux marginaux, d'une part, en faisant en sorte que le montant des prestations diminue plus graduellement au fur et à mesure que les revenus augmentent et, d'autre part, en ayant des taux d'imposition encore plus progressifs.

LES SITUATIONS PARTICULIÈRES

Au Québec, un peu plus de 100 000 familles auraient la charge d'un enfant mineur atteint d'une incapacité physique ou mentale, et près de 44 000 auraient celle d'un enfant majeur ayant un handicap et résidant au domicile parental¹⁷. Outre les coûts habituels pour l'enfant, ces familles assument des frais liés au handicap ou à la maladie de celui-ci, par exemple pour l'achat de prothèses ou d'orthèses, pour les déplacements et l'hébergement pour les traitements ou les hospitalisations et, éventuellement, pour l'adaptation du domicile lorsque l'enfant grandit et doit se déplacer en fauteuil roulant. Certaines de ces dépenses sont admissibles à des programmes ou couvertes par des assurances familiales, mais, lorsqu'elles le sont, les compensations ne les remboursent généralement que partiellement.

Dans des situations de handicap grave nécessitant une présence constante auprès de l'enfant, l'un des parents est susceptible de cesser ses activités professionnelles, ce qui représente des coûts indirects associés au handicap. Cette situation peut être le résultat d'un manque de ressources spécialisées à un coût abordable pour prendre soin de l'enfant quotidiennement de façon à permettre aux deux parents de travailler. Ces familles compteraient davantage d'enfants et, parmi elles, le taux de familles monoparentales serait nettement supérieur à celui des familles où il n'y a pas d'enfant atteint d'une incapacité¹⁸. Tous ces facteurs sont susceptibles de contribuer aux risques de pauvreté.

Le handicap affecte toutes les sphères de la vie familiale¹⁹. Les familles ayant la charge d'un enfant handicapé ont tendance à vivre une plus grande vulnérabilité financière. Ainsi, on observe que le revenu annuel des familles avec enfants mineurs atteints d'une incapacité aurait tendance à être inférieur au revenu annuel des autres familles²⁰. À titre d'illustration, des enquêtes longitudinales font ressortir que 12 % des enfants canadiens ayant des besoins spéciaux vivent dans une maison nécessitant des réparations majeures comparativement à 7 % de l'ensemble des enfants visés par ces enquêtes. On mentionne aussi que le taux d'enfants ayant vécu dans une famille qui a manqué au moins une fois d'argent pour acheter de la nourriture est plus élevé chez les enfants ayant un handicap que chez les autres enfants (14 % par rapport à 9 %)²¹.

Il s'avère que les coûts associés au handicap sont aussi une responsabilité collective. C'est pourquoi des dispositions sont prévues par chacun des gouvernements pour compenser une partie des frais engagés. L'aide du Québec prend la forme d'un supplément de 167 \$ par mois pour chaque enfant reconnu handicapé. Ce montant est identique pour toutes les

¹⁷ L'information est tirée d'une étude de 1998, soit la plus récente à ce jour. Institut de la statistique du Québec, *L'incapacité dans les familles québécoises : Composition et conditions de vie des familles, santé et bien-être de proches*, p. 79.

¹⁸ Dans 21 % de ces familles, il y aurait trois enfants et plus à la maison d'âge mineur et majeur. La proportion de familles monoparentales serait de 27 % par rapport à 20 % chez les familles où il n'y a pas d'enfants avec des incapacités. Institut de la statistique du Québec, *Ibid.*, p. 92.

¹⁹ Conseil de la famille et de l'enfance, *Transitions familiales*, 231 p. ; Conseil de la famille et de l'enfance, *Tricoter avec amour : Étude sur la vie de famille avec un enfant handicapé*, 272 p.

²⁰ Quarante-deux pour cent de ces familles ont un revenu familial de plus de 40 000 \$ comparativement à 53 % pour les autres familles. Institut de la statistique du Québec, *op. cit.*, tableau 5.6, p. 95.

²¹ Institut de la statistique du Québec, *Ibid.*, p. 29.

familles concernées. Pour sa part, le gouvernement fédéral verse une prestation qui peut atteindre 199,58\$ par mois ; le revenu familial et le nombre d'enfants sont considérés dans le calcul de cette prestation²². Les mesures d'aide financière des deux gouvernements sont offertes sans égard à la nature et à la gravité de l'incapacité. Il est difficile, par ailleurs, de connaître ce qu'elles compensent exactement, puisque leurs objectifs ne sont pas précisés dans les publications gouvernementales. L'Office des personnes handicapées les présente comme des mesures visant à compenser des frais «difficilement comptabilisables», distincts de ceux qui peuvent être couverts par d'autres programmes, tels que le répit-gardiennage, l'adaptation du domicile ou l'achat d'une prothèse²³.

Or, il apparaît que les programmes visant à répondre aux besoins des familles qui ont la charge d'un enfant ayant des besoins spéciaux ne réussissent pas à jouer pleinement leur rôle, soit à cause des délais trop longs, soit à cause des allocations trop faibles. Cette situation se manifeste particulièrement chez les familles dont l'enfant présente des incapacités importantes.

Des lacunes sont soulevées relativement à la façon d'octroyer l'aide et aux ressources financières offertes aux instances concernées (CSSS et CLSC)²⁴. Ainsi, le montant d'aide alloué à ces familles, tant par les prestations que par les programmes particuliers, s'avérerait nettement inférieur aux besoins. Ce ne serait donc pas toutes les familles qui recevraient une juste compensation des coûts associés au handicap ou à la maladie de leur enfant, ce qui incite à reviser nos façons de faire pour améliorer la qualité de vie des familles qui ont la charge d'un enfant handicapé²⁵.

²² Un calcul spécial est établi. Site de l'Agence du revenu du Canada à l'adresse suivante : www.cra-arc.gc.ca/bnfts/fq_cdb-fra.html#q1.

²³ Office des personnes handicapées du Québec, *À part entière : Pour un véritable exercice du droit à l'égalité : Proposition de politique pour accroître la participation sociale des personnes handicapées*, p. 36.

²⁴ Par exemple, l'allocation pour le répit-gardiennage ne tient pas toujours compte du nombre d'enfants handicapés dans la famille. On constate une grande disparité entre les montants maximaux versés selon les régions au Québec.

²⁵ Conseil de la famille et de l'enfance, *Avis sur le soutien aux familles avec enfants handicapés : Trois priorités pour une meilleure qualité de vie*, 40 p.

À RETENIR

LES MESURES D'AIDE PRÉVIENNENT-ELLES ET ATTÉNUENT-ELLES LES SITUATIONS DE PRÉCARITÉ FINANCIÈRE ET DE PAUVRETÉ ?

Les ouvrages scientifiques montrent des liens étroits entre le développement des enfants et leur milieu socioéconomique. Conscients des enjeux, les gouvernements du Québec et du Canada versent une aide substantielle aux familles à faible revenu. Cette aide permet à des milliers de familles d'améliorer leur situation économique. Toutefois, d'après les taux de faible revenu, un nombre non négligeable de familles avec enfants seraient en situation de précarité financière au Québec. Ces taux varient en fonction de la composition des ménages. Ils demeurent élevés pour les familles monoparentales, malgré le fait que la majorité des parents de ces familles occupent des emplois, ce qui tend à montrer la difficulté de subvenir aux besoins d'une famille avec un seul revenu de travail. Outre la faiblesse des revenus, le niveau de dépenses peut contribuer à la précarité financière des familles. On évoque notamment la hausse des coûts de logement et de transport, mais aussi les frais liés au handicap d'un enfant assumés par certaines familles. De plus, certains effets liés aux modalités de la fiscalité peuvent accentuer les difficultés des familles au moment même où elles en auraient le plus besoin, soit les règles d'annualisation et les taux marginaux implicites d'imposition.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Le Conseil observe qu'au cours des dernières années, les mesures d'aide gouvernementales ont eu pour objectif de lutter contre la pauvreté des enfants. La présence d'enfants est aussi devenue une préoccupation pour les sociétés qui éprouvent des difficultés à renouveler leur population. Ainsi, les gouvernements du Québec et du Canada ont modifié leur approche à l'égard des familles en optant pour des mesures dirigées vers les familles à très bas revenu. Cependant, il faut souligner l'effort du Québec, qui a pris en considération les familles à revenu moyen lors de la mise en place de la mesure Soutien aux enfants. Or, il apparaît que les actions gouvernementales dirigées vers les enfants ne se sont pas toujours accompagnées de progrès significatifs à l'égard de la sécurité financière des adultes. Pourtant, il n'y a pas d'enfants pauvres sans parents pauvres.

À l'occasion de différentes commissions parlementaires, le Conseil attirait l'attention sur la nécessité d'assurer à tous un niveau de revenu suffisant pour couvrir leurs besoins de base. Lorsque cette couverture n'est pas adéquate, le risque est grand de voir l'aide financière versée pour les besoins des enfants servir à couvrir ceux des parents. Cela amène le Conseil à s'interroger sur les objectifs poursuivis par les gouvernements : les prestations versées aux familles viennent-elles combler les lacunes d'un système de protection du revenu déficient pour les adultes ?

La nécessité d'intervenir pour réduire les iniquités économiques et sociales vient appuyer la pertinence de mettre en place des mesures de soutien pour les familles à faible revenu. Par ailleurs, il apparaît au Conseil que, dans le domaine de la famille, l'universalité de l'aide doit être préservée en vertu du principe de juste compensation pour toutes les familles québécoises. Dans cet esprit, il est important de distinguer la politique de la famille et la politique de lutte contre la pauvreté.



CONCLUSION

À l’issue de ce dossier sur la famille et la fiscalité, le Conseil de la famille espère avoir contribué à un meilleur éclairage sur ce champ complexe. La présentation progressive des éléments a été choisie afin que tout lecteur puisse mieux comprendre ce qu’est la fiscalité, quels sont ses objectifs et sa structure et de quelle manière elle prend en compte les familles et leur situation.

Au cours de l’élaboration de ce document, considérant l’ampleur et la complexité du champ à étudier, certains éléments n’ont pu être qu’esquissés. Seuls ceux qui apparaissaient les plus significatifs pour caractériser la situation des familles devant l’impôt ont été relevés et analysés.

Au fil des sections de ce document, il apparaît clairement que toutes les familles ayant des enfants, au Québec, reçoivent une aide financière du gouvernement. L’examen de la structure fiscale montre qu’elle respecte à la fois le principe de l’équité verticale et celui de l’équité horizontale. Cependant, il apparaît aussi des risques de tensions entre des objectifs fiscaux divergents. De plus, des arrangements sont à concevoir pour répondre à des situations familiales de plus en plus diversifiées. Les encadrés intitulés matière à réflexion fournissent un inventaire de questions soumises à l’attention du lecteur. Le Conseil, pour sa part, a choisi de poursuivre cette réflexion en développant son point de vue sur ces éléments dans un Avis intitulé *Famille et fiscalité : des remises en question*, dans lequel il propose un certain nombre d’actions en faveur d’une fiscalité dessinée dans l’intérêt des familles.

Une des leçons de cet exercice d’appropriation du domaine de la fiscalité est la nécessité d’être bien informé pour être en mesure de saisir tous les impacts fiscaux au moment de prendre position sur des questions en lien avec le soutien aux familles. À cet égard, le Conseil espère que ces documents viendront notamment soutenir la réflexion des acteurs politiques, des administrateurs publics et des groupes communautaires qui s’intéressent au mieux-être des familles et des enfants. Il espère ainsi que sa contribution fasse en sorte que l’aide gouvernementale aux familles soit mieux connue, reconnue et soutenue et que la société québécoise continue d’affirmer sa fierté collective d’aider les familles.

BIBLIOGRAPHIE

ABRAMOVICI, Gérard (2003). «La protection sociale : Les prestations familiales en espèces en Europe», *Statistiques en bref : population et conditions sociales*, thème 3-19, p. [1]-3.

AU BAS DE L'ÉCHELLE (2006). *Le salaire minimum, la pauvreté et l'emploi: Des arguments en faveur d'une hausse substantielle du salaire minimum*, [Montréal], Au bas de l'échelle, 63 p.

ACCARDO, Jérôme (2007). «Du bon usage des échelles d'équivalence : L'impact du choix de la mesure», *Informations sociales*, n° 137, janvier, p. 36-44.

BELLEAU, Hélène. «Comptes et histoires d'amour : la gestion de l'argent chez les couples au Québec», *Rapport de recherche*, (Collection Inédits / Working Papers, INRS-UCS) (Publication à paraître).

BELLEAU, Hélène (2008). «Entre le partage des dépenses et le partage des avoirs : Les comptes conjugaux des ménages québécois», dans Hélène Belleau et Caroline Henchoz (sous la dir.de). *L'usage de l'argent dans le couple : Pratiques et perceptions des comptes amoureux. Perspective internationale*, Paris, L'Harmattan, p. 113-148.

BELLEAU, Hélène et Caroline **HENCHOZ** (sous la dir. de) (2008). *L'usage de l'argent dans le couple : Pratiques et perceptions des comptes amoureux : Perspectives internationales*, Paris, L'Harmattan, 326 p.

BELLAMY, Vanessa (2007). «L'impact des enfants sur les budgets des ménages : Les familles monoparentales fragilisées», *Informations sociales*, n° 137, janvier, p. 46-52.

BERNIER, Robert (sous la dir. de) (2004). *L'état québécois au XXI^e siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 561 p.

BERNIER, Robert, Vincent **LEMIEUX** et Maurice **PINARD** (2004). «Les prédispositions de la population québécoise au changement», dans Robert Bernier (sous la dir. de). *L'Etat québécois au XXI^e siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. [513]-543.

BLAIS, François (2001). *Un revenu garanti pour tous : Introduction aux principes de l'allocation universelle*, Montréal, Éditions du Boréal, 211 p.

BROUILLETTE, Liliane, Claude **FELTEAU** et Pierre **LEFEBVRE** (1993). *Les effets des impôts et des allocations familiales sur les comportements de fécondité et de travail des Canadiennes : Résultats d'un modèle de choix discrets*, Montréal, CREFÉ, Université du Québec à Montréal, [63] p. (Cahier de recherche CREFÉ ; n° 10).

BRUEL LORTILLE, Romain et Frédéric **LESEMANN** (2008). «Les finances publiques comme expression des solidarités : Enjeux éthiques et choix politiques», *Éthique publique revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 10, n° 1, printemps, p. 83-93.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR DU CANADA (2008). *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la chambre des communes*. [En ligne] http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200805_f_30714.html (Site consulté le 1^{er} octobre 2008).

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (2007). «Coût de l'enfant et le budget des familles», *Informations sociales*, n° 137, janvier, 142 p.

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (2006). «Genre et État providence : Les réformes des politiques familiales en Europe et en Amérique du Nord», *Recherches et prévisions*, n° 83, mars, 127 p.

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (2003). «Désir d'enfant», *Informations sociales*, n° 107,124 p.

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (2003). «Le ciblage en question(s)», *Informations sociales*, n° 108, 132 p.

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (2002). «Politiques familiales en Europe», *Informations sociales*, n° 102, 152 p.

CAMPAGNE 2000 (2007). *Invitation à la gestion : Faire de la réduction de la pauvreté un legs collectif*, Toronto, Campagne 2000, 54 p.

CAMPAGNE 2000 (2004). *Un million de trop : Mettre en œuvre des solutions pour s'attaquer à la pauvreté des enfants au Canada : Rapport 2004 sur la pauvreté des enfants au Canada*, [Toronto, Campagne 2000], 10 p.

CAMPAGNE 2000 (2004). *Les voies du progrès : Solutions structurelles pour s'attaquer à la pauvreté infantile*, Toronto, Campagne 2000, 81 p.

CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION (2008). *Le faible revenu au Québec : Un état de situation*, Québec, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 31 p. (Gouvernement du Québec).

CHAREST, Caroline et François **VAILLANCOURT** (2004). «Les finances publiques québécoises et le déséquilibre fiscal : Mythes et réalités», dans Robert Bernier (sous la dir. de). *L'État québécois au XXI^e siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. [63]-101.

CHAWLA, Raj K. (2006). «Le crédit pour TPS», *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 7, n° 6, juin, p 14-23.

CLEVELAND, Gordon et Michael **KRASHINSKY** (2003). «Huit mythes à propos des services éducatifs et de garde à l'enfance : résumé», *Child care Notes*, 8 p.

COITEUX, Martin (2003). «La politique budgétaire libérale», dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2004*, Saint-Laurent, Éditions Fidès, p. 338-344.

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES (1999). *Dans l'intérêt de nos enfants : Une plus grande équité fiscale : Dix-neuvième rapport du Comité permanent des finances [et] Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge*, Ottawa, Comité permanent des finances, 64 p. (Gouvernement du Canada).

COMITÉ DE TRAVAIL SUR LA PÉRENNITÉ DU SYSTÈME DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC (2005).

Pour sortir de l'impasse : La solidarité entre nos générations : Rapport et recommandations, Québec, Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux du Québec, 144 p. (Gouvernement du Québec).

COMITÉ DE TRAVAIL SUR LA PÉRENNITÉ DU SYSTÈME DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC (2005).

Pour sortir de l'impasse : La solidarité entre nos générations : Annexes, tome 2, Québec, Comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux du Québec, [188] p. (Gouvernement du Québec).

COMMALLE, Jacques et autres (2005). «Rêvons d'une politique familiale idéale...», *Recherches et Prévisions*, n° 82, décembre, p. 61-69.

COMMALLE, Jacques, Pierre **STROBEL** et Michel **VILLAC** (2002). *La politique de la famille*, Paris, Éditions la Découverte, 117 p. (Collection repères).

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2007). *Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Promouvoir la solidarité entre les générations*, Bruxelles, Commission des communautés européennes, 19 p.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2001). *L'occupation effective des champs de taxation au Québec : Document d'information pour la consultation publique*, Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 45 p. (Gouvernement du Québec).

COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2008). *Les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu : Des tarifs qui excluent... des solutions qui rassemblent*, Québec, Comité consultation de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 32 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL CANADIEN DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL. *Un profil des familles au Canada*. [En ligne]. <http://www.ccsd.ca/francais/statistiques/famille/index.htm> (Site consulté le 12 février 2008).

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE SUR LA FAMILLE DU QUÉBEC (2005). «La famille et l'argent», *Enfances, Familles et Générations*, n° 2, printemps. [En ligne] <http://www.erudit.org/revue/efg/2005/v/n2/index.html> (Site consulté le 7 juillet 2008).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *Avis sur le soutien aux familles avec enfants handicapés : Trois priorités pour une meilleure qualité de vie*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 40 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *L'engagement des pères : Le Rapport 2007-2008 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 120 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *Famille et fiscalité en 26 questions*, Document de référence, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance. (Publication à paraître).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2008). *La politique familiale au Québec : Visée, portée, durée et rayonnement*, 2^e version, Document de Réflexion, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 76 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2007). *Tricoter avec amour : Étude sur la vie de famille avec un enfant handicapé*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance 272 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2007). *Transitions familiales : Le rapport 2005-2006 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 231 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2005). *5 Bilans et perspectives : Le rapport 2004-2005 sur la situation et les besoins des familles et des enfants*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 224 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2005). *Créer des environnements propices avec les familles : Le défi des politiques municipales*, Avis, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 154 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2005). *Prendre en compte la diversité des familles*, Avis, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 133 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004). *Sortir les familles de la pauvreté : Mémoire sur le projet de loi n° 57*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 20 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2004). *Les Actes du Forum : Soutien économique aux familles, oui, mais comment ?*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, p. 21-29. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2002). *Démographie et famille : Avoir des enfants, un choix à soutenir*, Avis, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 110 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2001). *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une vision d'ensemble qui mise sur la famille*, Mémoire, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 25 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC (2004). *Travailler ensemble à la prospérité du Québec : La perspective du milieu des affaires : Commentaires du Conseil du patronat du Québec au ministre des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2004-2005*, [S.I.], Conseil du patronat du Québec, 26 p.

CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE (2007). *Rencontre intergénérationnelle portant sur le remboursement de la dette publique : Document synthèse : Rencontre organisée par le Conseil permanent de la jeunesse en collaboration avec le Conseil des aînés*, Québec, Conseil permanent de la jeunesse, 100 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (2007). *Maintenir le cap sur l'égalité de fait : Réflexion sur certains enjeux en matière de politique familiale*, Québec, Conseil du statut de la femme, 17 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (2005). *Le double défi de l'emploi et de la natalité - Réflexion sur certains enjeux dans le programme d'action gouvernemental Briller parmi le meilleurs*, Québec, Conseil du statut de la femme, Service des communications, 49 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (1999). *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques sur le document de consultation Réduction de l'impôt des particuliers*, Québec, Conseil du statut de la femme, Service des communications, 44 p. (Gouvernement du Québec).

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (1996). *Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, Québec, Conseil du statut de la femme, 35 p. (Gouvernement du Québec).

COUTURE, Mario (2007). «La situation financière des ménages québécois : Êtes-vous plus riches qu'il y a 10 ans?», *Mes finances Ma caisse*, vol. 44, n° 3, juin-juillet-août, p. 8-9.

CUYVERS, Peter et Gabriel **KIELY** (2000). «La famille sur le Grand Huit de la vie», *Family Observer*, n° 2, p. 4-12.

DAGENAIS, Christian (2001). *Effets de la politique familiale du Gouvernement du Québec sur la pauvreté des enfants vivant dans des familles à faible revenu*, [Montréal], Observatoire montréalais des inégalités sociales et de la santé, 32 p.

DAMON, Julien (2006). *Les politiques familiales*, Paris, Les Presses Universitaires de France, 127 p. (Collection Que sais-je ?, 3776).

DANDURAND, Renée B. et autres (2001). *Les politiques familiales : Comparaison des programmes en vigueur au Québec avec ceux d'autres provinces canadiennes, des États-Unis, de la France et de la Suède*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique, Culturel et Société, 21 p.

DEMERS, Diane, George **LEBEL** et Ginette **VALOIS** (sous la dir. de) (1999). *La gestion du social par la fiscalité : Actes de la 9^e journée en droit social et du travail*, Cowansville, Les éditions Yvon Blais, inc., 158 p.

DUBELLOY, Jean-Louis (2007). «Les budgets types de l'UNAF : Évaluer la compensation des charges familiales», *Informations sociales*, Janvier, n° 137, p. 54-59.

DUFRESNE, Denis (2008). «Tourner en rond», *La Tribune*, 12 avril, p. 22

EYDOUX, Anne et Marie-Thérèse **LETABLIER** (2007). *Les familles monoparentales en France*, Noisy-le-Grand, [France], Centre d'études de l'emploi, 112 p. (Rapport de recherche n° 36).

FAVREAU, Louis (2003). *La lutte contre la pauvreté aujourd'hui : Qu'elle(s) statégie(s) ?*, Hull, Université du Québec en Outaouais, 40 p. (Cahiers l'ARUC-ÉS, Collection Interventions ; n° I-02-2003).

- FORTIN**, Pierre (2007). «Les exemptés du fisc», *L'actualité*, 15 décembre, p. 20.
- FORTIN**, Pierre et Marc **VAN AUDENRODE** (2004). *Que faire quand on est moins riche, qu'on dépense plus, qu'on est plus taxé, qu'on est plus dépendant, qu'on est plus endetté et qu'on vieillit plus vite que les autres?*, [Québec, S.N.], 15 p.
- GAUTHIER**, Anne H. (2002). «Les politiques familiales dans les pays industrialisés: y a-t-il convergence?», *Population*, vol. 57, n° 3, p. 457-484.
- GAUTHIER**, Anne H. (1989). «Des enfants, mais à quel prix? (Une estimation du coût des enfants)», dans *Conseil des affaires sociales. Dénatalité: des solutions*, Québec, Les Publications du Québec, p. [124]-135.
- GODBOUT**, Luc (2008). «La Loi sur l'équilibre budgétaire: Au service de la protection du bien commun», *Éthique publique revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 10, n° 1, p. 52-60.
- GODBOUT**, Luc et Suzie **ST-CERNY** (2008). *La charge fiscale nette des particuliers au Québec et dans les pays du G7: Le Québec est en excellente position et maintes fois champion des réductions fiscales!*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 23 p.
- GODBOUT**, Luc et Suzie **ST CERNY** (2008). *Le Québec un paradis pour les familles? Regards sur la famille et la fiscalité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval (Publication à paraître).
- GODBOUT**, Luc et autres (2007). *Oser choisir maintenant: Des pistes de solution pour protéger les services publics et assurer l'équité entre les générations*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 140 p.
- GODBOUT**, Luc et Matthieu **ARSENEAU** (2005). *Le dosage des impôts au sein de la structure fiscale québécoise: Le déplacement de la taxation des revenus vers la consommation*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 46 p.
- GODBOUT**, Luc et Matthieu **ARSENEAU** (2005). *La prime au travail du Québec: Un véritable outil d'incitation au travail ou une simple façon de baisser les impôts?*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 82 p.
- GODBOUT**, Luc, Karine **DUMONT** et Sébastien **RAYMOND** (2005). *Étude comparative de l'effort fiscal: Le Québec et les autres provinces canadiennes*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 30 p.
- GODBOUT**, Luc (2004). *Des baisses d'impôt: pour qui, comment et quand?: Douze constats à prendre en considération avant de procéder à de nouvelles baisses d'impôt sur le revenu au Québec*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 34 p.
- GODBOUT**, Luc (2004). *Quelques constats sur les incidences des réductions de l'impôt sur le revenu*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 10 p.
- GODBOUT**, Luc et Suzie **ST-CERNY** (2004). *Progressivité de l'imposition du revenu: Comparaison Québec-Ontario*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 25 p.
- GODET**, Michel et Évelyne **SULLEROT** (2005). *La famille, une affaire publique: Rapport*, Paris, Conseil d'Analyse Économique, Groupe Famille, Économie, Société, 198 p.
- GROUPE DE TRAVAIL DES HAUTS RESPONSABLES DU BUDGET** (2007). *Associer la population à la réflexion sur le budget de l'État: Un point de vue non gouvernemental: Projet*, France, Organisation de Coopération et Développement Économiques, 45 p.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS** (2008). *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble: Rapport*, [Québec], Groupe de travail sur la tarification des services publics, 276 p. (Gouvernement du Québec).
- HENRIPIN**, Jacques (2000). *Les enfants, la pauvreté et la richesse au Canada*, Montréal, Édition Varia, 189 p. (Collection histoire et société).
- HAUT CONSEIL DE LA POPULATION ET DE LA FAMILLE** (2003). *Les aides publiques en direction des familles: Ampleur et incidences sur les niveaux de vie*, [France], Haut Conseil de la population et de la famille, 113 p. (Gouvernement France).
- INSTITUT ÉCONOMIQUE DE MONTRÉAL** (2003). «La tarification des services publics: Avantages et inconvénients», *Les notes économiques*, décembre, 4 p.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC** (2008). *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, Québec, Institut de la statistique du Québec, 136 p. (Économie) (Gouvernement du Québec).
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC** (2004). *L'incapacité dans les familles québécoises: Composition et conditions de vie des familles, santé et bien-être de proches*, Montréal, Institut de la statistique du Québec, 204 p. (Santé et bien-être) (Gouvernement du Québec).

JUDY, Heather et autres (2006). «Une nouvelle étape de la vie familiale: La naissance d'un enfant en famille recomposée», dans Alain Bélanger, Yves Carrières et Stéphane Gilbert. *Rapport sur l'État de la population du Canada 2000*, Ottawa, Statistique Canada, p. 177- 214.

LANDAIS, Camille (2007). «Coût de l'enfant et fécondité: L'impact des incitations financières», *Informations sociales*, Janvier, n° 137, p. 118-122.

LANGLOIS, Simon (2004). «Le Québec en profonde mutation», dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2005*, Saint-Laurent, Éditions Fides, p. 126-181.

LARIN, Gilles N. et Daniel **BOUDREAU** (2008). *La tarification des services publics: Financement différent ou taxe supplémentaire ? Fascicule 1: Un contexte favorable*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 46 p.

LARIN, Gilles N. et Daniel **BOUDREAU** (2008). *La tarification des services publics: Financement différent ou taxe supplémentaire ? Fascicule 2: L'État de situation*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 48 p.

LARIN, Gilles N. et Daniel **BOUDREAU** (2008). *La tarification des services publics: Financement différent ou taxe supplémentaire ?, Fascicule 3: Vers une politique de la tarification plus incitative*, Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 49 p.

LAVOIE, Jean-Pascal (2008). «Les Québécois qui ne paient pas d'impôt un mythe à déconstruire», *Québec Hebdo*, p. 14.

LE GARREC, Gilles (2007). *Pourquoi l'Europe redistribue-t-elle plus que les Etats-Unis ? Au-delà du médian égoïste*, Paris, Observatoire Français des Conjonctures Économiques, 30 p. (Document de travail ; 2007-03).

LEBLANC, Raynald et autres (1986). *La compensation des charges familiales au Québec*, Québec, Les Publications du Québec, 197 p. (Collection étude et recherche; n° 3).

LEFEBVRE, Pierre (2004). «La pauvreté: Évolution, état de la situation et options de politique», dans Robert Bernier (sous la dir. de). *L'État québécois au XXI^e siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p [191]-229.

LEFEBVRE, Pierre (2003). «Les politiques familiales canadiennes sont inefficaces», dans Michel Venne (sous la dir. de). *L'annuaire du Québec 2004*, Saint-Laurent, Éditions Fides, p 717-727.

LEFEBVRE, Pierre et Philip **MERRIGAN** (2003). «Investir tôt et bien, plutôt que mal et tard: La politique familiale au Québec et au Canada», *Options politiques*, vol. 24, n° 7, août, p. 48-52.

LE MINEZ, Sylvie et Nicole **ROTH** (2007). «Transferts monétaires et compensation du coût de l'État: Les éléments de la mesures», *Informations sociales*, Janvier, n° 13, p. 68-79.

MAISON, Dominique (2007). *Femmes au foyer: Expériences sociales*, France, Université de Bordeaux 2, 238 p. (Dossier d'étude n° 92).

MAURIN, Louis (2007). «Comment prendre en compte le coût d'un l'enfant ?: Et au bénéfice de quelles familles...», *Informations sociales*, Janvier, n° 137, p. 88-95.

MATH, Antoine (2004). *L'évolution des politiques publiques d'aides aux familles en Europe occidentale depuis le début des années 1990*, [France], Institut de recherches économiques et sociales, 22 p.

MATH, Antoine (2003). «La mise sous condition de ressources en Europe occidentale: Ses effets en termes de lutte contre la pauvreté», *Informations sociales*, n° 108, p. 88-99.

MATH, Antoine (2002). «Les dépenses de protection sociale à destination des familles en Europe», *Informations sociales*, n° 102, p. 50-59.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ (1998). «Politiques familiales et redistribution», *Solidarité santé: études statistiques*, n° 2 et n° 3, avril-septembre, 185 p. (Gouvernement de la France).

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2006). *Rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale: Traitement des pensions alimentaires pour enfants dans les programmes gouvernementaux*, Québec, Directions des communications, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 52 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004). *Natalité et interventions publiques*, Québec, Direction des communications, Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 52 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004). *Portraits de politiques familiales: Situation dans onze pays développés*, Québec, Direction des communications, Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 128 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS (2007). *Analyse comparative des politiques en matière familiale: Provinces et territoires du Canada*, 2^e éd., Québec, Ministère de la Famille et des Aînés, 102 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES AÎNÉS ET DE LA CONDITION FÉMININE (2007). *Bilan 2003-2006 des réalisations gouvernementales en faveur des familles et des enfants*, Québec, Direction des relations publiques et des communications, Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, 84 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES AÎNÉS ET DE LA CONDITION FÉMININE (2007). *Le Québec soutient ses familles : Des politiques généreuses et innovatrices, des résultats significatifs*, Québec, Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, 35 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES AÎNÉS ET DE LA CONDITION FÉMININE (2006). *La politique familiale, les tendances sociales et la fécondité au Québec : Une expérimentation du modèle nordique ?*, Québec, Direction des relations publiques et des communications, Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, 110 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES AÎNÉS ET DE LA CONDITION FÉMININE (2006). *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, Québec, Direction des relations publiques et des communications, Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, 74 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES AÎNÉS ET DE LA CONDITION FÉMININE (2005). *Un portrait statistique des familles au Québec*, Québec, Direction des relations publiques et des communications, Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, 349 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DES FINANCES (2008). *Le discours sur le budget 2008-2009*, Québec, Ministère des Finances, p. 38. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DES FINANCES (2007). *Comptes publics 2006-2007, volume 1 : États financiers consolidés du gouvernement du Québec*, Québec, Ministère des Finances, p. 29. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DES FINANCES (2007). *Dépenses fiscales*, Québec, Ministère des Finances ; Ministère du Revenu, 275 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DES FINANCES (2004). *Simplification de la fiscalité*, Québec, Ministère des Finances, 43 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DES FINANCES (2003). *Document de consultations prébudgétaires : Budget 2004-2005*, Québec, Ministère des Finances, 54 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DES FINANCES (1999). *L'économie et les finances publiques du Québec : Constats et orientations*, Québec, Ministère des Finances, 47 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DES FINANCES (1999). *Réduction de l'impôt des particuliers : Document de consultation*, Québec, Ministère des Finances, 146 p. (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DES FINANCES (1996). *Fiscalité et financement des services publics : Oser choisir ensemble : La fiscalité des particuliers et les programmes de transfert*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 65 p. (Documents thématiques ; 11) (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DES FINANCES (1996). *Fiscalité et financement des services publics : Oser choisir ensemble : La tarification des services publics*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 84 p. (Documents thématiques ; 15) (Gouvernement du Québec).

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA (2008). *Le discours du budget de 2008. Un leadership responsable*, Ottawa, Ministère des Finances, 20 p. (Gouvernement du Canada).

MURPHY, Brian, Paul ROBERTS et Michael WOLFSON (2007). «Les Canadiens à revenu élevé», *L'emploi et le revenu en perspective*, septembre, vol. 8, n° 9, p. 5-20.

NOËL, Alain (2007). «Gouverner à plusieurs : La protection sociale au Canada et au Québec», *Informations sociales*, n° 143, octobre, p. 17-27.

NOËL, Alain (2007). «Mais qui donc veut des baisses d'impôt ?», *Options politiques*, vol. 28, n° 7, juillet-août, p. 116.

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2007). *À part entière : Pour un véritable exercice du droit à l'Égalité : Proposition de politique pour accroître la participation sociale des personnes handicapées*, Drummondville, Office des personnes handicapées du Québec, 59 p. (Gouvernement du Québec).

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2004). *Un système de compensation plus équitable pour les personnes handicapées : Rapport final du groupe d'experts mandaté par l'Office des personnes handicapées du Québec*, Drummondville, Office des personnes handicapées du Québec, 432 p. (Gouvernement du Québec).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2005). *Accroître les chances de chacun : Pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, Paris, Organisation de Coopération et Développement Économiques, 224 p.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2004). *Prestations et salaires: Les indicateurs de l'OCDE*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 166 p.

PARTENARIAT FAMILLES EN MOUVANCE ET DYNAMIQUES INTERGÉNÉRATIONNELLES (2005). *Agir sur les politiques familiales: La recherche: Un outil indispensable: Fiches synthèses de transfert de connaissances*, Montréal, Partenariat Familles en mouvement et dynamiques intergénérationnelles, 107 p.

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES (2004). *Une approche fondée sur les parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale: Cadre proposé de politique et d'analyse: Document de discussion*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, 48 p. (Gouvernement du Canada).

PRONOVOOST, Gilles, Chantale **DUMONT** et Isabelle **BITAudeau** (sous la dir. de) (2008). *La famille à l'horizon 2020*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 460 p.

PROULX, Steve (2004). «Un enfant, combien ça coûte?», *Montréal pour enfants*. [En ligne] <http://www.montrealpourenfants.com/PoplImprimerArticle.cfm?I=fr&ArticleID=81&CategorieID=9> (Site consulté le 12 février 2008).

RELAIS-FEMMES, CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX et FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET DES TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (1985). *Les femmes et la fiscalité*, Montréal, Université du Québec à Montréal, 131 p.

ROY, Francine (2006). «D'une mère à l'autre:L'évolution de la population active féminine au Canada», *L'Observateur économique canadien*, juin, p. 3.1 à 3.10.

RUTH, Rose (2004). *Pour un état socialement responsable: Mémoire présenté par 14 groupes de femmes au ministre des Finances*, [Montréal, Université du Québec à Montréal], 27 p.

SANDBAEK, Mona (2007). «Services de soutien à une parentalité positive», dans Mary Daly et autres. *La parentalité dans L'Europe contemporaine: Une approche positive*, Strasbourg, Éditions du Conseil d'Europe, p. 63-93.

SAINT-JACQUES, Marie-Christine et autres (sous la dir. de) (2004). *Séparation, monoparentalité et recomposition familiale: Bilan d'une réalité complexe et pistes d'action*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 442 p.

SAINT-PIERRE, Marie Hélène et Renée **B.-DANDURAND** (2000). *Axes et enjeux de la politique familiale québécoise: Présentation d'une recension informatisée des écrits*, Montréal, INRS-Culture et Société, 154 p.

SAUVÉ, Roger (2007). «La situation financière des familles... La face cachée de l'histoire», *Transition, Printemps*, vol. 37, n° 1, p. 7-10.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2008). *Budget des dépenses 2008-2009: Volume II Crédits des ministères et organismes*, Québec, Conseil du trésor, 199 p. (Gouvernement du Québec).

STERDYNIAK, Henri (2007). «Politique familiale et prise en charge du coût de l'enfant: Un investissement à long terme», *Informations sociales*, Janvier, n° 137, p. 80-87.

TREMBLAY, Pierre P. et Yves **BOISVERT** (2008). «Finances publiques», *Éthique publique revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 10, n° 1, printemps, 174 p.

TURENNE, Martine (1999). «Très chers petits», *L'actualité*, avril, vol. 24, n° 5 p. 19-24.

ULYSSE, Pierre-Joseph et Frédéric **LESEMANN** (2004). *Citoyenneté et pauvreté: Politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 307 p. (Collection Problèmes sociaux & interventions sociales).

VINCENT, Carole et Frances **WOOLLEY** (2001). «Les Familles Canadiennes et le Fisc: Une question d'équité», *Choix*, vol. 7, n° 3, avril, 52 p.

VINCENT, Carole (2000). «Les politiques fiscales d'aide aux familles», dans Association des économistes québécois. *Colloque sur le développement social organisé*, [Québec, Association des économistes québécois], 18 p.

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

Cordonnatrice au développement, Espace Chaudière-Appalaches

Administratrice du Regroupement des organismes Espace du Québec

Mme Jane Cowell-Poitras

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-laryngologue

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 Bitaudeau

