

La nouvelle politique fiscale québécoise : retour à la famille nucléaire ?

The new fiscal policy of Quebec: a return to the nuclear family?

La nueva política fiscal del Quebec: la vuelta a la familia nuclear

Ruth Rose

Number 18 (58), Fall 1987

Famille/familles

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034264ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034264ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Rose, R. (1987). La nouvelle politique fiscale québécoise : retour à la famille nucléaire ? *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (18), 35–43.
<https://doi.org/10.7202/1034264ar>

Article abstract

The Quebec government has been proceeding for three years to a major reform of its fiscal policy and income security programs which, without being explicit, is aimed at a return to the nuclear family. Following an analysis of the implications for Quebec as well as for Canada, certain criteria are proposed to evaluate a family fiscal policy and explore various alternative proposals.

La nouvelle politique fiscale québécoise : retour à la famille nucléaire ?

R. Rose

Conçu d'abord en fonction de la famille nucléaire avec un seul gagne-pain masculin, notre régime fiscal et de sécurité du revenu a été modifié peu à peu au cours des années pour tenir compte de l'évolution des familles. En particulier, on faisait place aux familles monoparentales qui, avec les femmes âgées vivant seules, représentent le groupe de loin le plus pauvre de notre société. Parmi les mesures destinées aux familles monoparentales, on retrouve une exemption de soutien de familles équivalente à celle accordée à un chef de famille biparentale, ainsi que des échelles spéciales en ce qui concerne l'aide financière à la garde des enfants, le supplément au revenu du travail, les prêts-bourses aux études, etc. Quoi que l'aide sociale n'ait jamais été

généreuse à leur égard, leur droit à cette aide, ainsi qu'à une série de programmes de formation et d'intégration au marché du travail, était reconnu.

Actuellement, dans un contexte de crise économique avec une pénurie d'emplois et des déficits gouvernementaux persistants, l'État cherche des boucs émissaires. Quoi de mieux que les familles monoparentales qu'on peut blâmer pour l'érosion des valeurs traditionnelles rattachées à la religion et à la famille, pour la hausse des coûts des programmes sociaux, pour la dénatalité et, pourquoi pas, pour le chômage.

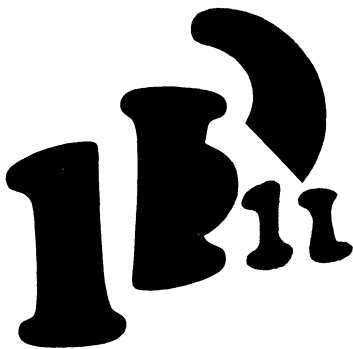
Au Québec, en particulier, on procède depuis trois ans à une réforme majeure du régime fiscal et des programmes de sécurité du revenu qui, sans le dire explicite-

ment, vise un retour à la famille nucléaire. Du côté des familles monoparentales on coupe les avantages fiscaux ainsi que le soutien monétaire direct et on multiplie les pressions, non pas pour que les cheffes de famille monoparentale trouvent un emploi, mais pour qu'elles se trouvent un homme pour les entretenir. Du côté des familles biparentales, on renforce les avantages fiscaux et les prestations directes accordés aux hommes qui assument la charge d'une femme au foyer et d'enfants, et on alourdit le fardeau fiscal de la femme mariée sur le marché du travail. Et pourtant, on n'ose pas nier le droit des femmes à l'accès égal au marché du travail ; mais ce serait désormais seulement pour les femmes instruites, capables de gagner assez d'ar-

36

gent pour justifier les frais de garde et les autres coûts du travail. Après tout, trop d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires ont des conjointes professionnelles...

Trouver un régime fiscal qui soit équitable à l'égard de tous les types possibles de familles et qui, en même temps, respecte le droit des femmes d'accéder à l'autonomie économique, n'est pas chose facile. Après avoir exposé brièvement les réformes fiscales en cours au Québec et au Canada en ce qui a trait à l'aide aux familles, nous énumérerons un certain nombre de critères utiles pour évaluer une politique fiscale familiale, et nous regarderons certaines voies alternatives.



Québec : le livre blanc sur la fiscalité des particuliers

Ayant laissé courir des rumeurs pendant au moins deux ans, le gouvernement du Parti québécois a publié le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* en janvier 1985. Malgré les promesses de tenir des con-

sultations, dès avril 1985, le ministre des Finances, Yves Duhaime, annonce dans son discours sur le Budget l'adoption de la plus grosse part des mesures touchant le régime d'impôt des particuliers. Un très grand nombre de ces mesures ont trait aux politiques d'aide aux familles au moment même où le gouvernement procède à une « consultation », dit-il, sur la politique familiale. Mentionnons les plus importantes.

Prendre aux pauvres pour donner aux riches

Premièrement, les allocations familiales accordées pour les trois premiers enfants doivent désormais être remboursées. En échange, on accorde des exemptions fiscales de 1 870 \$ pour le premier enfant et de 1 370 \$ pour les enfants subséquents. En même temps, les allocations familiales fédérales deviennent imposables au niveau provincial. Depuis 1974, les allocations fédérales et provinciales payables au Québec sont pondérées de façon à favoriser le troisième enfant et ceux qui viennent après. La nouvelle mesure renverse partiellement l'avantage accordé au troisième enfant, mais le renforce dans le cas du quatrième enfant et des enfants subséquents¹.

L'effet d'ensemble de ces mesures est d'accroître de façon significative l'aide accordée aux familles à revenu élevé et de réduire celle allouée aux familles les plus pauvres, comme l'illustre le tableau 1. Deuxièmement, on affirme arbitrairement, sans aucune évidence empirique, que le coût du premier enfant d'une famille monoparentale ne représente que 150 % du coût du premier enfant d'une famille biparentale. Auparavant, on reconnaissait une parité (ou presque) avec le deuxième adulte d'une famille biparentale². On en profite pour supprimer l'indexation au coût de la vie de l'exemption de soutien de famille jusqu'à ce que l'inflation ait

grugé la moitié de sa valeur. Il est entendu qu'on coupera dans la même proportion le barème de l'aide sociale et des autres programmes de soutien du revenu, mesures qui seront annoncées plus tard.

La réduction de l'exemption de soutien de famille, jointe à la révision des allocations familiales et du crédit d'impôt foncier, aura pour effet de faire perdre près de 500 \$ par année à une cheffe de famille monoparentale ayant deux enfants et gagnant 15 000 \$. Rappelons que, pour cette famille, le seuil de pauvreté en 1986 était de presque 19 000 \$.

Troisièmement, on augmente progressivement l'exemption de personne mariée jusqu'à ce qu'elle rejoigne la valeur de l'exemption personnelle qui, par ailleurs, n'est plus indexée au coût de la vie. Toutefois, le conjoint (la conjointe ?) dépendant est désormais taxé sur le premier dollar gagné tandis qu'auparavant les premiers 1 320 \$ gagnés étaient exonérés d'impôt. Cette mesure vise à rétablir une certaine parité de traitement entre les familles biparentales ayant un seul revenu et celles disposant de deux revenus, mais elle alourdit le fardeau fiscal des familles où les deux conjoints travaillent, et elle rend plus difficile l'intégration des femmes mariées au marché du travail.

Quatrièmement, on augmente de façon significative la valeur de la déduction des frais de garde des enfants de moins de six ans et on permet au parent ayant le revenu le plus élevé de se l'imputer désormais. On transfère ainsi une partie du fardeau fiscal des pères vers les mères. L'attribution de nouveaux fonds pour cette mesure se produit dans un contexte où les subventions directes aux garderies et le développement de nouvelles places en services de garde reconnus sont à peu près stagnants.

Enfin, on augmente la déduction accordée aux parents qui prennent en charge un enfant inscrit au post-

secondaire de 1 320 \$ à 4 560 \$ ou 4 060 \$ (selon son rang dans la famille). Encore une fois, cela se produit dans le contexte d'un programme de prêts-bourses qui n'est pas indexé au coût de la vie. Il faut aussi se rappeler qu'au Québec les jeunes de moins de 30 ans ne reçoivent que 163 \$ par mois de l'aide sociale, alors que les personnes seules âgées de 30 ans ou plus en reçoivent 448.

Un nouveau gouvernement : la même politique

En décembre 1985, une nouvelle élection porte les Libéraux au pouvoir. Sans le dire explicitement, ce parti fait sienne l'orientation mise de l'avant dans le *Livre blanc*. Au printemps 1987, on annonce que le programme SUPRET (Supplément de revenu du travail) sera aboli à la faveur d'un nouveau programme APPORT (Aide aux parents pour leurs revenus de travail) et d'une réduction fiscale spéciale. Toutefois, ces nouveaux programmes ne s'appliqueront qu'aux familles, ce qui signifie une nouvelle perte importante pour les personnes seules et les couples sans enfant qui gagnent des salaires faibles.

Concrètement, ce nouveau programme représente une amélioration significative pour les familles biparentales. Mais, pour les familles monoparentales, il constitue, dans beaucoup de cas, une diminution des montants d'aide accordés. De plus, il y a lieu de craindre que l'obligation de produire une déclaration mensuelle de revenu ne s'accompagne d'une nouvelle forme de surveillance du « statut marital », comme c'est le cas présentement avec l'aide sociale.

Le *Livre blanc* envisageait également une réforme de l'aide sociale. Tout indique que le nouveau ministre de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, Pierre Paradis, introduira bientôt une réforme basée sur les mêmes principes. Le nouveau programme identifiera spécifique-

ment les prestataires jugé(e)s aptes au travail — les trois quarts du total selon les données du gouvernement — et appliquera une combinaison de mesures incitatives et répressives pour forcer ceux-ci ou celles-ci à trouver un emploi, ou à participer à un programme de stage ou de formation comportant des salaires aussi faibles que 1.50 \$ l'heure (le salaire minimum est de 4.35 \$)³.

Sans entrer dans le détail de cette réforme appréhendée, signalons que selon le *Livre blanc* un(e) chef(fe) de famille monoparentale serait considéré(e) comme apte au travail dès que son plus jeune enfant atteint l'âge de deux ans, à moins d'avoir trois enfants de moins de 12 ans. Étant donné la pénurie d'emplois avec un salaire et des heures de travail suffisants pour permettre de gagner sa vie convenablement, ces mesures risquent de rendre la vie tellement *intenable* aux cheffes de familles monoparentales qu'elles seront alors incapables de garder leurs enfants à moins de trouver un homme — leur ancien mari ou un autre — pour les aider.

L'attaque contre les familles monoparentales progresse sur d'autres fronts également. Ainsi, le ministre des Affaires municipales, André Bourbeau, a annoncé récemment l'imposition de quotas restrictifs sur le nombre de familles monoparentales dans les HLM (habitations à loyer modique) sous prétexte qu'une concentration élevée de familles monoparentales serait néfaste à la moralité. De même, une campagne de visites à domicile, en cours depuis l'été 1986, vise surtout à priver les cheffes de familles monoparentales de l'aide sociale, sous prétexte que celles-ci peuvent compter sur un conjoint.

Révision des politiques d'aide aux familles au niveau fédéral

C'est à l'automne 1984 que le Parti conservateur a pris le pouvoir

à Ottawa. Dès le premier budget, en mai 1985, le ministre des Finances, Michael Wilson, a procédé à une réforme fiscale majeure qui s'est traduite par un alourdissement significatif du taux d'imposition des contribuables à revenu faible et à revenu moyen, et ceci au profit des corporations et des biens nantis⁴.

Les trois volets principaux des programmes fédéraux d'aide aux familles ont été révisés dans le cadre de cette réforme. Les exemptions pour enfants ont été d'abord gelées à leur niveau de 1984 et ensuite réduites. Dès 1988, elles seront converties en crédit d'impôt non remboursable et réduites de nouveau. Les allocations familiales, versées mensuellement et imposables, ne sont plus indexées pour les premiers 3 % d'inflation. Finalement, le crédit d'impôt pour enfants, versé une fois par année aux familles dont le revenu est inférieur à un certain seuil, est bonifié progressivement sur une période de quatre ans. Toutefois, le seuil d'admissibilité est réduit et partiellement désindexé, ce qui signifie que de moins en moins de familles à revenu moyen recevront ce crédit.

Le tableau 1 indique les modifications aux programmes fédéraux en fonction du revenu familial. En effet, la structure du programme en vigueur avant 1986 était illogique, puisqu'elle accordait plus d'aide aux familles ayant un revenu entre environ 12 000 \$ et 25 000 \$ qu'aux familles très pauvres. De même, à cause de l'importance de l'exemption pour enfants, certaines familles très riches recevaient plus que d'autres familles à revenu moyen. Les réformes apportées à partir de 1986 auront pour effet de corriger cette faille de structure. Mais le véritable impact est d'enlever près de 2 milliards de dollars aux familles avec enfants, au cours de la période 1985-1989⁵. Seules les familles avec des revenus inférieurs à 13 000 \$ auront de petites augmen-

tations. L'ironie de l'affaire, c'est que les réformes introduites par le Québec, en même temps, ont un impact exactement contraire à celles du gouvernement fédéral et rétablissent la structure inéquitable et illogique que le fédéral tente de corriger (voir la ligne des totaux du tableau 1). De plus, le gouvernement du Québec coupe l'aide sociale à mesure que les augmentations du crédit fédéral d'impôt pour enfants entrent en

vigueur, annulant ainsi les modestes gains que devaient recevoir les familles les plus pauvres.

La fiscalité familiale : quelques critères pour en juger

Le développement d'une politique fiscale pour les familles au Québec se situe en plein cœur d'une renaissance du débat sur la natalité. On se rappelle que jusqu'en 1960,

Tableau 1
Montants accordés aux familles québécoises avec enfants selon le niveau de revenu, régimes fédéral et québécois de 1983, modifications annoncées pour 1988
Famille composée de deux adultes et de deux enfants âgés de 8 et de 16 ans
(\$ constants de 1983)

Mesure	Revenu familial						
	10 000 \$	20 000 \$	30 000 \$	35 000 \$	40 000 \$	50 000 \$	80 000 \$
	Régimes en vigueur en 1983						
Exemption fédérale	0 \$	225 \$	274 \$	281 \$	283 \$	327 \$	403 \$
Allocations fam. fédérales *	617 \$	505 \$	481 \$	470 \$	470 \$	439 \$	407 \$
Crédit d'impôt fédéral	686 \$	686 \$	530 \$	280 \$	30 \$	—	—
Sous-total fédéral	1 303 \$	1 416 \$	1 285 \$	1 031 \$	783 \$	766 \$	810 \$
Exemption provinciale	53 \$	156 \$	186 \$	198 \$	209 \$	217 \$	246 \$
Allocations fam. provinc.	211 \$	211 \$	211 \$	211 \$	211 \$	211 \$	211 \$
Sous-total provincial	264 \$	367 \$	397 \$	409 \$	420 \$	428 \$	457 \$
Total	1 567 \$	1 783 \$	1 682 \$	1 440 \$	1 203 \$	1 194 \$	1 267 \$
	Modifications annoncées pour 1988 (\$ de 1983)						
Crédit non remboursable	91 \$	91 \$	91 \$	91 \$	91 \$	91 \$	91 \$
Allocation fam. fédérale *	495 \$	495 \$	450 \$	450 \$	450 \$	435 \$	435 \$
Crédit d'impôt fédéral	851 \$	787 \$	300 \$	56 \$	—	—	—
Sous-total fédéral	1 423 \$	1 373 \$	841 \$	597 \$	541 \$	526 \$	526 \$
Exemption provinciale *	78 \$	475 \$	566 \$	566 \$	588 \$	600 \$	611 \$
Allocation fam. provinc.	126 \$	—	—	—	—	—	—
Sous-total provincial	204 \$	475 \$	566 \$	566 \$	588 \$	600 \$	611 \$
Total	1 627 \$	1 848 \$	1 407 \$	1 163 \$	1 129 \$	1 126 \$	1 137 \$

* Nous avons soustrait du montant des allocations familiales fédérales l'impôt fédéral payable sur ces allocations. Nous avons également soustrait de la valeur de l'exemption provinciale en 1988, le coût de l'impôt provincial sur les allocations familiales fédérales.

l'Église et d'autres corps sociaux imposaient le natalisme comme la principale sauvegarde d'une nation française et catholique en Amérique du Nord. Mais, au cours des vingt-cinq dernières années, le taux de natalité est passé de l'un des plus élevés à l'un des plus bas parmi les pays industrialisés.

Les milieux conservateurs et catholiques s'en inquiètent et cherchent à rétablir une politique nataliste, basée sur un retour à la famille traditionnelle avec les femmes au foyer. Mais certains regroupements nationalistes identifiés comme plus progressistes — le sont-ils ? — appuient également cette optique. En effet, c'est le Parti québécois qui a introduit les premières mesures en ce sens : le *Livre blanc* a été une de ses oeuvres.

Par contre, le mouvement féministe et même certains organismes familiaux préconisent une politique de soutien aux enfants qui respecte, d'une part, le droit des femmes à l'autonomie économique et, d'autre part, le libre choix du mode de vie familial. Le but n'est pas nécessairement d'encourager les femmes à avoir plus d'enfants mais plutôt de leur permettre de choisir réellement d'en avoir ou de ne pas en avoir. Le but est d'offrir un soutien matériel, monétaire et moral réel aux familles avec enfants et, plus particulièrement, de permettre aux parents de concilier de façon satisfaisante leurs responsabilités familiales et leur travail rémunéré par le biais d'une politique adéquate de congés parentaux et de services de garde. On ne cherche surtout pas à renvoyer les femmes au foyer, tout en reconnaissant que le choix de l'un ou de l'autre parent de rester au foyer un certain nombre de mois, voire d'années, avec leurs jeunes enfants est un choix tout à fait légitime. Dans une telle perspective, l'accent est mis d'abord sur le premier et le deuxième enfant plutôt que sur les troisième, quatrième ou cinquième.

Après avoir examiné certains critères et certaines difficultés, nous esquisserons les grandes lignes d'une politique familiale qui respecte ces critères et objectifs.

L'équité verticale : redistribuer des riches vers les pauvres

Un des objectifs d'un régime fiscal est de redistribuer le revenu des plus riches aux plus pauvres. Ainsi une politique fiscale pour les familles devrait accorder les plus gros montants aux familles ayant les revenus les plus faibles. Comme on l'a vu dans le tableau 1, les mesures adoptées récemment au Québec ne respectent pas ce critère.

Par contre, le gouvernement fédéral pêche dans la direction opposée : au nom d'une redistribution vers les pauvres, il coupe le soutien aux familles à revenu moyen et alourdit constamment leur fardeau fiscal. Ainsi, il cherche à éroder les programmes universels, comme les allocations familiales, sous prétexte que le banquier gagnant 100 000 \$ n'en a pas besoin. En réalité, il vise la classe moyenne, les familles disposant de seulement 25 000 \$ ou de revenus quelquefois aussi faibles que 15 000 \$. La coupure de quelques centaines de dollars d'allocations familiales au banquier s'était accompagnée, dans le Budget Wilson, de l'introduction de nouveaux abris fiscaux qui, eux, en valent des milliers⁶. Au Québec et au Canada, les dernières réformes fiscales, et celles annoncées pour l'avenir, traduisent une réduction majeure de la progressivité (c'est-à-dire du caractère redistributif) du régime.

En bâtissant une politique fiscale pour les familles qui respecte le critère d'équité verticale, deux approches possibles se concurrencent alors : d'un côté, des mesures sélectives dont le montant diminue à mesure que le revenu augmente ; de l'autre, des mesures universelles qui s'insèrent, par ailleurs, dans un régime fiscal globalement progres-

sif. La mesure universelle vise d'abord l'équité horizontale : on veut accorder une aide à toute famille ayant la charge d'un ou de plusieurs enfants quel que soit son niveau de revenu. Par ailleurs, on s'attend à ce que les contribuables financent ce programme proportionnellement à leur capacité de payer. C'est la logique d'où découle l'instauration de programmes d'éducation ou de santé universels et gratuits.

Une autre raison milite en faveur d'une approche universelle plutôt que sélective. Lorsque la mesure est sélective, il faut que le gouvernement récupère l'aide accordée à mesure que le revenu familial augmente. Cette récupération s'ajoute au taux régulier d'imposition. La multiplication de mesures sélectives au Canada et au Québec ces dernières années fait en sorte que certaines familles vivant en-dessous du seuil de pauvreté (établi à plus de 15 000 \$ pour une famille de deux personnes, et à 23 500 \$ pour une famille de quatre personnes, en 1988) font face à des taux d'imposition cumulatifs qui frisent les 100 % ! Par exemple, une cheffe de famille monoparentale gagnant 14 000 \$ par année au Québec en 1986 paie autour de 30 % en impôt régulier (incluant les cotisations sociales), plus 33 % en récupération du supplément au revenu du travail, plus 25 % en récupération de l'aide financière aux services de garde, plus 2 % en récupération du crédit d'impôt foncier, plus 3 % en récupération du crédit de taxes à la consommation du Québec. Au total, son taux marginal d'imposition est de 93 %. Cela veut dire que si elle gagne 1 000 \$ de plus, le gouvernement lui en retire 930 \$; on lui laisse 70 \$.

L'équité horizontale : tenir compte de la composition familiale

L'objectif de l'équité horizontale est de faire en sorte, par exemple, qu'un couple avec enfants gagnant

40 40 000 \$ paie moins d'impôt (ou reçoit plus d'aide gouvernementale) qu'un couple sans enfant disposant du même revenu. Des mesures fiscales qui tiennent compte de l'âge, d'un handicap et du nombre de personnes à charge ont été établies pour répondre à l'objectif de l'équité horizontale⁷.

Cependant, une fois qu'on a affirmé la volonté de tenir compte de la composition familiale, plusieurs problèmes secondaires surgissent. D'abord, quel poids assigner aux différentes charges ? Combien coûte un enfant comparativement à un adulte ? Y a-t-il des économies d'échelle à mesure que la taille de la famille augmente ?

Mais le problème le plus épineux a trait au désir d'être neutre par rapport au choix du mode de vie, particulièrement du statut marital, et en même temps de reconnaître qu'il coûte moins cher de vivre à deux que de vivre chacun de son côté. Au fond, doit-on baser la fiscalité sur l'unité familiale ou sur l'individu ?

Si on s'en tenait au strict principe de l'individu, on accorderait tant par adulte et tant par enfant. Mais dans ce cas, les montants sont généralement trop faibles pour assurer un minimum adéquat aux personnes seules tout en étant relativement généreux pour les personnes qui partagent un logement et un cadre de vie familial. En effet, les études statistiques démontrent que la deuxième personne d'une famille

coûte entre 32 % et 67 % du coût de la première, que la troisième personne coûte entre 25 % et 44 %, et que les autres coûtent entre 22 % et 33 %⁸.

Pour ces raisons, presque tous les programmes de soutien du revenu (aide sociale, supplément au revenu du travail, suppléments pour les personnes âgées, prêts-bourses, etc.) se basent sur l'unité familiale. Cependant, les diverses lois et programmes définissent les familles — surtout dans le cas des unions de fait — différemment, et il en résulte une discrimination basée sur le statut marital ainsi qu'une série d'incohérences, de contradictions et d'injustices.

Par exemple, l'aide sociale considère presque toujours un homme et une femme qui partagent un logement comme conjoints de fait, même s'il s'agit d'un chambreur. Il y a même des cas où la visite régulière ou l'échange de services — il répare la plomberie en échange du reprisage de vêtements — est devenu un prétexte pour traiter deux personnes vivant séparément comme des conjoints. Dans un tel cas, il est présumé que l'homme assumera la charge monétaire de la femme et de ses enfants s'il a un revenu. S'il est admissible à l'aide sociale, le tout est versé à son nom et les montants sont beaucoup plus faibles que si les deux étaient admissibles séparément. Par contre, l'homme n'a pas le droit de bénéficier d'une exemption de personne mariée pour la femme, puisqu'ils ne sont pas considérés comme des conjoints en vertu de la loi sur l'impôt. De même, la femme peut ne pas être admissible à une éventuelle rente de survivant en cas de décès de l'homme.

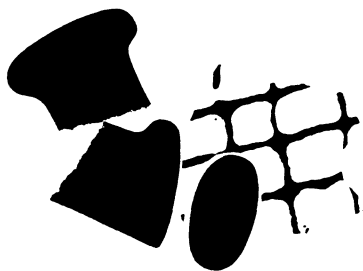
L'utilisation d'une base strictement individuelle ne permet pas non plus de tenir compte des besoins additionnels des familles monoparentales, et la définition de la famille monoparentale dans les lois fiscales

et autres est, elle aussi, très problématique. Prenons le cas d'une famille composée d'un homme, d'une femme et de deux enfants et disposant d'un revenu familial de 40 000 \$. Si l'homme et la femme sont en union de fait et que chacun(e) gagne une partie du revenu familial, ils paieront moins d'impôt que s'ils étaient légalement mariés, parce qu'un des parents peut réclamer le statut de famille monoparentale et profiter de l'exemption de soutien de famille pour le premier enfant. Cette famille pourrait également être admissible à l'aide financière pour la garde des enfants, puisque le test de revenu s'appliquerait au revenu d'un seul des parents. Par contre, si l'ensemble du revenu de cette même famille appartenait au mari, le couple en union de fait paierait plus d'impôt que le couple marié parce que le mari n'aurait pas droit à l'exemption de soutien de famille.

Or, le principe de l'équité horizontale exige que le montant d'impôt soit le même quel que soit le statut marital. Le fait que le revenu appartienne entièrement à l'un des conjoints ou qu'il soit divisé entre les deux est plus problématique, d'une part parce qu'il faut tenir compte des coûts reliés au travail, mais aussi parce que le respect du droit des femmes à l'autonomie exige qu'on n'impose pas la femme au taux marginal applicable à son mari.

En tentant de donner une définition légale au concept de famille monoparentale, il faut aussi distinguer la relation homme-femme de la relation parents-enfants. Si un homme et une femme décident de cohabiter, l'homme devient-il automatiquement financièrement responsable de ses enfants à elle ? Une telle règle risque-t-elle de pénaliser l'homme ou plutôt la femme et ses enfants ? Comment doit-on traiter une situation de garde partagée où les deux parents continuent d'assumer la responsabilité financière

et morale des enfants : s'agit-il d'une famille monoparentale et d'un célibataire, de deux demi-familles monoparentales ou de deux familles monoparentales, surtout dans le cas où il y a plus d'un enfant ? Le cas est-il différent lorsqu'un parent a la garde et que l'autre paie une pension alimentaire ? Lorsqu'un parent a la garde et que l'autre ne contribue à rien ? Lorsque le parent qui a la garde se trouve un nouveau conjoint ? Lorsque le nouveau conjoint est de fait ou légal ? Ou, enfin, lorsque le nouveau conjoint est également monoparental



Quelques éléments de réponse

Il est évident que ces problèmes ne sont pas faciles à résoudre, comme en témoigne le fait que le Comité de la consultation sur la politique familiale du Québec a choisi de ne pas tenter de donner une définition rigoureuse de la famille, tout en affirmant que cette question « a sans doute été la question la plus débattue dans l'ensemble de la consultation »⁹.

Avant d'esquisser les grandes lignes d'une réponse possible, il faut souligner le fait qu'au Canada c'est en grande partie l'insuffisance de soutien social aux enfants qui rend cette question si difficile. Ainsi un père de famille qui tente d'élever trois enfants et dont la femme reste au foyer pour s'en occuper, est choqué du fait que les mêmes montants alloués pour ses enfants seraient déductibles d'impôt s'il était séparé de sa femme¹⁰. Si la société versait

une contribution davantage conforme au coût réel des enfants, et ceci quel que soit le statut marital, peut-être serait-il moins choqué. Par contre, les règles fiscales doivent tenir compte du fait que, pour une même famille, le coût de la vie est plus élevé lorsqu'elle est scindée en deux ménages distincts, que lorsqu'elle n'occupe qu'un seul logement.

Sans avoir la prétention de régler tous les problèmes, nous suggérons les éléments de politique fiscale familiale suivants.

1) Convertir toutes les exemptions pour adultes (l'exemption personnelle, l'exemption de personne mariée, l'exemption de soutien de famille et l'exemption pour les personnes à charge de 18 ans et plus) en crédits d'impôt remboursables payables à l'adulte elle-même ou lui-même. Le fait que ce crédit soit remboursable signifie que la personne au foyer sans revenu propre peut le recevoir directement au lieu d'attribuer un avantage fiscal à son conjoint. Une grande partie du traitement discriminatoire dû au statut matrimonial ou à la présence d'un ou de deux revenus dans la famille serait éliminée par une telle approche. Un crédit universel permettrait également une révision des programmes sélectifs, de façon à réduire le problème des taux élevés de récupération qui constituent une entrave à l'intégration au marché du travail.

2) Le remplacement de tous les programmes de soutien aux enfants par deux programmes : une allocation universelle payable mensuellement, plus un crédit sélectif payable en deux versements semi-annuels. On pourrait commencer avec une allocation annuelle de 825 \$ pour le premier et le deuxième enfant, et de 1 238 \$ pour le troisième et les enfants subséquents, plus un crédit de 825 \$ dont le plein montant serait payable aux familles disposant d'un revenu inférieur au revenu fami-

lial moyen (environ 40 000 \$ en 1988). De telles sommes représenteraient une augmentation variant de 50 % à 100 % (selon le revenu familial) par rapport à ce qui est prévu par les deux paliers de gouvernement pour une famille biparentale avec deux enfants en 1988 (voir le tableau 1). Le montant additionnel pour le troisième enfant et les enfants subséquents se justifie par le souci de ne pas couper par rapport à ce qui est déjà donné et par le fait que, même s'il y a des économies d'échelle chez les familles nombreuses, l'adéquation besoins-ressources est moindre à mesure que la famille grandit.

Dans le cas des familles les plus pauvres, il faudrait prévoir des sommes additionnelles dans le cadre du programme de l'aide sociale, de façon à se rapprocher du coût d'un enfant au seuil de pauvreté (de l'ordre de 4 000 \$ en 1988).

Tentons maintenant d'aborder l'épineuse question de la définition d'une famille. Sans vouloir résoudre tous les problèmes, nous suggérons les principes suivants :

3) Le statut de conjoint doit être librement choisi par l'homme et la femme (et éventuellement par deux personnes du même sexe) soit en contractant un mariage légal, soit en décidant d'avoir un enfant ensemble et de cohabiter, soit par un processus d'enregistrement précis. Ce statut ne doit pas être imposé par un agent d'aide sociale ou autre.

4) Une fois choisi, le statut de « conjoint » doit être reconnu de façon uniforme par toutes les lois et programmes : en d'autres mots, les couples qui bénéficient de la protection accordée par ce statut (avantages fiscaux, droit aux prestations de personne à charge, de rentes de survivant, de prestations de décès, de privilèges en termes d'héritage et de protection en cas de séparation ou de divorce) doivent aussi assumer les responsabilités de soutien mutuel. Ceux qui assument les

42 responsabilités doivent pouvoir bénéficier des avantages s'y rattachant.

5) Le statut de famille monoparentale doit être fondé sur la relation entre les parents et les enfants et non pas sur la relation entre un des parents et un autre adulte. Par exemple, si un enfant habite avec ses deux parents, il ne s'agit pas d'une famille monoparentale même si les parents sont en union de fait. Par contre, il ne devrait pas y avoir présomption qu'un homme assume la responsabilité des enfants lorsqu'il décide de cohabiter avec la mère — il faudrait qu'il pose un geste concret pour signifier qu'il accepte cette charge.

6) Dans le cas où les parents sont séparés, le droit du payeur de déduire la pension alimentaire, et l'attribution de ce revenu au parent qui en dispose réellement, répondent de façon assez réaliste au souci de respecter le critère d'équité horizontale en tenant compte des charges et des ressources de chaque ménage, pour autant que le parent qui reçoit la pension alimentaire profite également des allocations, crédits et exemptions accordés par la société pour les enfants. Il serait peut-être approprié, toutefois, de fixer un maximum à la pension alimentaire déductible afin d'éviter que cette déduction ne profite outre mesure qu'à un petit groupe de contribuables bien nantis.

Peut-on conclure ?

Les politiques fiscales destinées aux familles que dessinent actuellement les gouvernements du Canada et du Québec tentent de répondre à plusieurs objectifs contradictoires. D'une part, le gouvernement fédéral est surtout obsédé par le désir de couper dans les programmes sociaux¹¹. D'autre part, le gouvernement québécois recherche une politique nataliste et semble être prêt à consacrer des sommes additionnelles à cette fin, mais seulement dans le cadre d'un retour à la famille traditionnelle. Aux deux paliers de gouvernement, on se préoccupe tout à coup des femmes au foyer et on cherche à développer de nouveaux instruments pour encourager les femmes, du moins celles qui ont de jeunes enfants, à se retirer du marché du travail. Ainsi, une aide directe aux familles prend la priorité par rapport au développement des services de garde. Mais, les gouvernements n'osent pas avouer cet objectif ouvertement — l'observateur avisé de la scène politique doit le déduire à partir des politiques adoptées concrètement.

Les grandes lignes d'une politique familiale esquissées ici visent, d'abord et avant tout, une amélioration substantielle du soutien social accordé aux enfants et cela sous la forme la plus neutre possible quant au choix du statut marital et quant à la décision de rester soit sur le marché du travail, soit au foyer un certain nombre d'années.

Ruth Rose
Professeure de Sciences
économiques
Université du Québec
à Montréal

NOTES

¹ À partir de 1987, en vertu d'une politique du nouveau gouvernement Libéral, l'allocation pour le troisième enfant n'a plus besoin d'être remboursée au gouvernement.

² Les statistiques de base de Statistique Canada sur les dépenses familiales, ainsi que l'étude de Fugère et Lanctôt (1985) ne sont pas modulées selon que la deuxième personne d'une famille est un adulte ou un enfant. Les études de budget du Dispensaire diététique de Montréal sont modulées selon l'âge et le sexe de l'enfant mais affirment que certain(e)s adolescent(e)s peuvent coûter plus cher qu'un adulte. Le *Livre blanc* ne donne aucune source pour cette affirmation.

³ Certains programmes de l'Opération Déclat, en vigueur depuis plusieurs années, comportent des salaires aussi faibles. De plus, les exemples cités dans le *Livre blanc* (voir la page 225) indiquent l'intention du gouvernement de poursuivre cette politique.

⁴ Pour une analyse de cette question, voir les deux documents du Conseil national du Bien-être social.

⁵ Voir le Mémoire présenté par la Coalition pour les allocations familiales (1985), ainsi que les études du Conseil national du Bien-être social.

⁶ Les principaux abris fiscaux introduits alors étaient l'exemption au cours d'une vie de 500 000 \$ de gains de capital, ainsi que le rehaussement du plafond des contributions aux Régimes enregistrés d'épargne retraite. Dans la réforme fiscale annoncée pour 1988, le ministre Wilson prévoit que les réductions d'impôts les plus importantes iront aux contribuables ayant les revenus les plus élevés.

⁷ Le principe de l'équité horizontale est plus large que cette question. Il exige, par exemple, que tous les revenus, quelle que soit leur source, soient traités de la même façon, mais nous n'aborderons pas ces autres questions ici.

⁸ Les études en question comprennent les seuils de revenu faible de Statistique Canada, les seuils de pauvreté du Conseil canadien de développement social et du Comité spécial du Sénat, ainsi que les études de budget du Dispensaire diététique de Montréal et du Conseil de planification sociale du Grand Toronto. Voir Fugère et Lantôt (1985) et Conseil canadien de développement social (1984).

⁹ *Rapport du comité de la consultation sur la politique familiale*, 1986, p. 34.

¹⁰ Un père de famille, monsieur Jacques Foucher, a intenté une action en recours collectif sur cette question précisément. Voir Sylvain Blanchard, « Dois-je divorcer pour élever mes enfants ? » *Le Devoir*, mardi 29 septembre 1987, p. 1.

¹¹ Il s'agit bel et bien de couper les programmes sociaux et non pas de réduire le déficit. Le gouvernement n'hésite pas à consacrer de nouveaux fonds à toutes sortes de programmes de rescousse aux grandes entreprises ou à la réduction des impôts des corporations et des contribuables à revenu élevé.

Bibliographie

COALITION POUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES. Octobre 1985. *Mémoire présenté au comité législatif sur le projet de loi C-70*. 19 p.

CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL. 1984. *Rapport du groupe de travail national chargé de définir et évaluer la pauvreté au Canada, Trop peu : définition et évaluation de la pauvreté au Canada*. Ottawa, 100 p.

CONSEIL NATIONAL DE BIEN-ÊTRE SOCIAL. *Donner d'une main et reprendre de l'autre, le budget de mai 1985 et les pauvres*. Ottawa : ministre des approvisionnements et Services Canada, n° de Cat. H68-16/1985F, 50 p.

CONSEIL NATIONAL DE BIEN-ÊTRE SOCIAL. *L'impact des budgets de 1985 et 1986 sur le revenu disponible*. Ottawa : ministre des approvisionnements et Services Canada, n° de Cat. H68-17/1986F, 50 p.

FUGÈRE, D. et P. LANTÔT. 1985. *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*. Gouvernement du Québec. Ministère de la Main-d'Oeuvre et de la Sécurité du Revenu, direction des Politiques, Service des Politiques et de la Recherche en sécurité du revenu. 189 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 1986. *Rapport du comité de la consultation sur la politique familiale*, Première partie, *Le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises*, 114 pages ; et Deuxième partie, *Le soutien collectif recommandé pour les parents québécois*. 152 p.

MINISTÈRE DES FINANCES. 1984. *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*. Gouvernement du Québec, 398 p.

PONTBRIAND, M.-T. et R. ROSE. 1985. *Les femmes et la fiscalité*. Montréal : Service à la collectivité, Université du Québec à Montréal, 131 p.