

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Mémoire à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Collectivement plus riches de moins de pauvreté,
nous serons mieux...

3 novembre 2014

Comité consultatif
de lutte contre
la pauvreté
et l'exclusion sociale

Québec 

Comité consultatif
de lutte contre
la pauvreté
et l'exclusion sociale

Québec 




Faits saillants du mémoire

Principes

- Une fiscalité plus progressive contribuera à une meilleure cohésion sociale ainsi qu'à la création d'une société plus égalitaire et plus juste. Elle permettra également d'améliorer la distribution de la richesse et de maintenir nos programmes sociaux et nos services publics.
- La dignité de la personne constitue un droit incontournable qui devrait être le fondement de toute réforme fiscale entreprise par le gouvernement et de toute réflexion sur les programmes sociaux.
- L'analyse des programmes sociaux et fiscaux ne doit pas se faire à la pièce, mais sur un plan global et intégré, par de grandes orientations favorisant plus d'équité et mettant en priorité la protection et l'amélioration des conditions de vie des personnes et des familles à faible revenu.
- Les mesures mises de l'avant dans la foulée de cette commission d'examen sur la fiscalité devront suivre la voie de la réduction des inégalités.
- C'est principalement à l'État que les Québécois et les Québécoises ont choisi de confier le rôle de solidariser les individus, notamment par le biais d'une fiscalité redistributive, de programmes sociaux universels et d'un filet de sécurité sociale.
- Le principe de l'universalité des services doit être favorisé car il assure une meilleure solidarité entre les catégories de revenu.

Constats

- L'amélioration du niveau de vie des personnes les plus pauvres est liée de près à la fiscalité.
 - La réflexion amorcée pour redresser les finances publiques ouvre la porte à de nombreux débats et laisse craindre des reculs.
 - La situation s'est détériorée dans les dernières années et du terrain a été perdu pour tous les groupes de personnes en situation de pauvreté.
 - Le Comité consultatif tient à souligner que les mesures fiscales devraient éviter que des d'écarts se creusent.
 - L'État se prive de revenus importants en baissant les impôts.
 - L'effet des hausses tarifaires sur les conditions déjà précaires des personnes en situation de pauvreté, travailleuses ou non, met en évidence l'insuffisance de leurs revenus et le caractère inéquitable de ces mesures.
 - Les tarifications risquent de réduire l'accessibilité aux services publics qui sont pourtant encore plus importants pour les personnes en situation de faible revenu.
-
- 

- L'amélioration de la qualité de l'emploi est un enjeu fondamental qui fait partie du portrait global devant être pris en compte lors d'une réforme de la fiscalité qui inclut tous les facteurs.
- On ne peut assurer sa sécurité à la vieillesse par un moyen comme l'épargne personnelle, d'autant plus que les personnes à faible revenu n'ont pas les moyens d'épargner dans un régime volontaire d'épargne retraite.

Moyens

- Les impacts négatifs sur le revenu des personnes en situation de pauvreté doivent être nuls et la Commission devrait même saisir cette occasion pour recommander des mesures qui amélioreraient le sort de ces personnes.
- Fixer des cibles de revenu afin d'améliorer la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté est une étape préalable à toute révision de la fiscalité ou toute proposition de changement.
- Le gouvernement doit s'assurer du respect de l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et déposer pour chaque recommandation retenue une étude d'impact à court et moyen terme sur le revenu disponible des moins nantis de notre société.
- Le gouvernement aurait davantage intérêt à chercher ses revenus par le biais de l'impôt plutôt que par les taxes et les tarifs, notamment afin d'éviter de faire porter un trop lourd fardeau sur les épaules des personnes et des familles à faible revenu et de la classe moyenne, plus durement affectées par les taxes et la tarification.
- Le Comité privilégie que l'augmentation des revenus des personnes et des familles provienne d'un soutien du revenu fiscalisé plutôt que d'une amélioration des programmes d'aide financière de dernier recours, comme cela a été fait pour les familles avec enfant.
- Quiconque augmente son revenu de travail devrait en conserver une part substantielle, en tenant compte de l'impôt sur le revenu, des cotisations sociales et des prestations qui diminuent.
- Les mesures de soutien du revenu devraient être incluses dans le revenu qui sert de base au calcul des contributions aux programmes d'assurance sociale.
- Le Régime des rentes du Québec gagnerait à être bonifié afin de ne pas perpétuer le problème de faible revenu à la retraite. Il faudrait permettre aux contribuables qui bénéficient d'un transfert non contributif d'y avoir droit et assurer un meilleur revenu à la retraite pour les travailleuses et travailleurs.
- Les personnes qui se retirent du marché du travail pendant quelques années, notamment comme proches aidants ou pour s'occuper de leurs enfants, devraient se voir accorder des crédits pour ces années comme si elles avaient travaillé.



Présentation du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le Comité consultatif a été institué en 2002 dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹ et mis sur pied en 2006. Il a principalement pour fonction de conseiller le ministre dans l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des actions prises dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il peut également, entre autres, soumettre au ministre des recommandations sur toute question concernant la pauvreté ou l'exclusion sociale; donner des avis concernant les politiques gouvernementales ayant un impact sur la pauvreté ou l'exclusion sociale; donner des avis sur l'utilisation des sommes constituant le fonds affecté à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Quelques grands principes

D'entrée de jeu, le Comité consultatif tient à souligner que la lutte contre la pauvreté est un projet de société qui concerne l'ensemble du gouvernement, des acteurs sociaux et économiques et des contribuables. Selon lui, le contexte d'austérité actuel ne doit pas compromettre les efforts consacrés à lutter contre la pauvreté ou différer la mise en place d'actions structurantes à cet effet. La loi adoptée en 2002 vise « [...] à *guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté.* » Elle constitue la base sur laquelle le Comité consultatif appuie son action et celui-ci aborde la question de la fiscalité avec le même angle et la même préoccupation que pour d'autres questions qu'il a abordées : l'amélioration de la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

Depuis le début de ses travaux, le Comité consultatif remarque que **l'amélioration du niveau de vie des personnes les plus pauvres est liée de près à la fiscalité**. Pour l'illustrer mentionnons seulement que les mesures fiscales adoptées pour les familles à faible revenu avec enfants ont permis jusqu'à tout récemment une évolution croissante de leur revenu. Des mesures fiscales plus généreuses auraient le même effet pour d'autres groupes qui sont encore loin derrière comme les personnes seules et les couples sans enfants en situation de pauvreté. Nous y reviendrons plus loin dans ce document.

Dans le contexte économique actuel, **la réflexion amorcée pour redresser les finances publiques ouvre la porte à de nombreux débats et laisse craindre des reculs, dont l'effritement de notre filet de sécurité sociale et la tentation de recourir davantage aux taxes et à la tarification pour maintenir le niveau des revenus de l'État.**

Dans le cadre de la démarche gouvernementale visant à atteindre le déficit zéro dès l'année financière 2015-2016, et plus particulièrement des travaux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, le Comité consultatif souhaite apporter sa contribution et rappeler quelques grands principes qui devraient guider les décideurs pour **s'assurer d'accroître la progressivité de notre régime fiscal tout en maintenant l'accessibilité et l'universalité des services publics**. Ce mémoire ne s'engage donc pas tant dans des aspects techniques de la fiscalité que sur **des valeurs de dignité, d'équité, de solidarité et**

¹ L.R.Q., chapitre L-7.

d'universalité, lesquelles rallient généralement l'ensemble des citoyens et des organisations, incluant le gouvernement. Les buts et les orientations de la Loi, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, s'appuient également sur ces valeurs pour les actions mises en place dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dignité

Le respect et la protection de la dignité de la personne sont à la base de plusieurs chartes et conventions internationales² auxquelles le Québec adhère. En matière de droits économiques et sociaux, cette dignité se concrétise notamment par un revenu décent³ permettant de combler ses besoins de base. La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale nomme ce principe dans son préambule et à l'article 6, dans les buts poursuivis par la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. **La dignité de la personne constitue un droit incontournable qui devrait être le fondement de toute réforme fiscale entreprise par le gouvernement et de toute réflexion sur les programmes sociaux.** Des conditions de travail justes et favorables, l'accès à l'éducation et celui à des soins de santé et aux services sociaux font aussi partie des droits économiques et sociaux. En adhérant à ces principes et en les inscrivant dans des textes législatifs comme la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le gouvernement s'est engagé à les mettre en œuvre et à les concrétiser par tous les moyens, y compris une fiscalité qui reflète un attachement à ces droits. La lutte contre la pauvreté, tout comme l'examen de notre système fiscal, ne peuvent en être dissociés.

Équité

Les inégalités sociales sont présentes dans toutes les sociétés et elles ont eu tendance à gagner du terrain dans les dernières années. Le Québec n'y échappe pas quoique qu'il se situe en meilleure position à ce chapitre que plusieurs autres sociétés. Les mesures fiscales progressives ne sont pas étrangères à cette position car elles permettent de réduire les inégalités. On le constate particulièrement dans les travaux du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion qui démontrent année après année l'effet du jeu des transferts et des impôts sur la redistribution des revenus. L'efficacité de la fiscalité pour réduire les inégalités est d'ailleurs démontrée par de nombreux spécialistes. L'équité contribue donc à améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles. **Les mesures mises de l'avant dans la foulée de cette commission d'examen sur la fiscalité devront suivre la voie de la réduction des inégalités.**

Solidarité

Par solidarité, le Comité consultatif entend l'aide mutuelle qu'on doit s'accorder entre personnes et l'état d'interdépendance des divers groupes composant notre société. Il s'agit d'un sentiment d'appartenance et d'une dimension essentielle de la vie collective. **C'est principalement à l'État que les Québécois et les Québécoises ont choisi de confier le rôle de solidariser les individus, notamment par le biais d'une**

² Déclaration universelle des droits de l'homme, Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux et culturels, Charte des droits et libertés de la personne, etc.

³ Le revenu décent est une notion à définir. Dans son avis sur la qualité de l'emploi, le Comité consultatif a précisé la conception qu'il en a : « [...], un revenu décent permet non seulement à une personne de satisfaire ses besoins de base, mais également de participer pleinement à la société et de sortir de la pauvreté. Sans nécessairement avoir établi un chiffre précis, il est clair pour le Comité que le niveau actuel du salaire minimum ne correspond pas à cette définition. Il ne permet même pas d'atteindre le seuil de faible revenu avant impôt défini par Statistique Canada, et cela, même si une personne travaille toute l'année 35 heures par semaine, [...] » Il convient de mentionner qu'un revenu annuel légèrement supérieur au seuil de faible revenu ne signifie pas nécessairement une sortie de la pauvreté.

fiscalité redistributive, de programmes sociaux universels et d'un filet de sécurité sociale. Notre fiscalité introduit une contribution proportionnelle au revenu qui permet de financer équitablement les missions de l'État.

Universalité

Selon le Comité, **le principe de l'universalité des services doit être favorisé car il assure une meilleure solidarité entre les catégories de revenu.** On a pu à maintes reprises constater que l'acceptabilité de certaines mesures s'améliore lorsqu'elles s'adressent à tous. Par la suite, c'est par la fiscalité que l'État doit s'assurer de rééquilibrer équitablement la contribution des uns et des autres. Une éducation est à faire à ce niveau pour sensibiliser la population à ces avantages.

La fiscalité, un potentiel puissant d'équité et de redistribution des revenus

La fiscalité constitue le moyen privilégié pour l'État de prélever des revenus qui serviront entre autres à financer les services publics. Par le biais de diverses politiques et mesures, elle doit faire en sorte d'équilibrer le mieux possible les types de revenus que sont l'impôt des sociétés, l'impôt des particuliers, les taxes et la tarification et prendre en compte également l'emploi et les mesures de sécurité sociale. Le Comité consultatif est conscient que l'articulation entre ces éléments constitue un défi et que leur équilibre est fragile. Une réforme de la fiscalité affectera nécessairement tous ces secteurs. **C'est pourquoi l'analyse des programmes sociaux et fiscaux ne doit pas se faire à la pièce, mais sur un plan global et intégré.**

Le Comité consultatif porte la conviction qu'une fiscalité plus progressive contribuera à une meilleure cohésion sociale ainsi qu'à la création d'une société plus égalitaire et plus juste. Elle permettra également d'améliorer la distribution de la richesse et de maintenir nos programmes sociaux et nos services publics. Dans le livre *The Spirit Level* publié en 2009, les épidémiologistes Richard Wilkinson et Kate Pickett ont démontré que les sociétés plus égalitaires profitent d'un effet positif sur plusieurs facteurs, notamment une vie communautaire plus forte, moins de violence, un sentiment de confiance envers les autres, une meilleure santé physique et mentale des citoyens et une plus grande espérance de vie.

La fiscalité doit répartir le fardeau selon la capacité de payer des contribuables. Ce principe de progressivité de la fiscalité s'est érodé dans les dernières années. En effet, le barème d'imposition comptait en 1988 16 paliers comprenant des taux s'échelonnant de 13 % à 28 % pour finir en 2013 à 4 paliers s'étalant de 16 % à 25,75 %. Soulignons que l'échelon inférieur a vu son pourcentage d'imposition augmenter alors que celui de l'échelon supérieur a été réduit. Concrètement, ça signifie que les contribuables moins fortunés paient une part d'impôt plus importante en proportion de leur revenu, tandis que ceux qui ont des revenus élevés paient une part moins importante. La principale raison évoquée pour baisser les taux d'imposition est de créer de la richesse. En quoi a-t-on atteint ce but en augmentant le taux d'imposition de contribuables à plus faible revenu? On peut affirmer que la baisse des taux d'imposition contribue à l'érosion de la progressivité de la fiscalité. Cette progressivité pourrait être améliorée en ajoutant des paliers d'imposition.



Il est connu que les modifications apportées dans les 25 dernières années ont privé et privent encore l'État de revenus importants qui se chiffrent en milliards de dollars annuellement⁴. De plus, ces baisses d'impôt successives ont toujours été suivies de périodes de rationalisation et d'austérité. **L'État se prive de revenus importants en baissant les impôts.** Jusqu'à un certain point, on peut dire qu'il provoque lui-même les crises des finances publiques contre lesquelles il doit lutter. Dans la démarche actuelle, il ne faut pas que chercher des moyens de réduire les dépenses, fiscales ou autres, il faut également agir sur les revenus.

Le Comité consultatif souhaite que les décideurs gardent prioritairement à l'esprit deux des éléments énoncés dans le mandat défini pour la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise soit d'« *effectuer un examen sur la fiscalité du Québec afin d'accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal, tout en assurant le financement des services publics* » et « *d'analyser le régime fiscal des particuliers afin, notamment, d'encourager davantage le travail et l'épargne et d'optimiser la tarification des services, tout en assurant une redistribution équitable de la richesse collective par le maintien d'un soutien adéquat pour les plus démunis* ». Aux yeux du Comité consultatif, ces deux objectifs doivent rester au coeur du travail entrepris par cette commission et des orientations prises par la suite. À ce sujet, il convient de rappeler ici l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁵ lequel prévoit que « *Chaque ministre, s'il estime que des propositions de nature législative ou réglementaire pourraient avoir des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes ou des familles qui, selon les indicateurs retenus en application de la présente loi, sont en situation de pauvreté, fait état des impacts qu'il prévoit lors de la présentation de ces propositions au gouvernement.* » Particulièrement dans le cadre des travaux de cette commission, cette clause d'impact doit être rigoureusement appliquée. Il faut à tout prix éviter que des recommandations ne viennent détériorer davantage la situation des personnes en situation de pauvreté, soit directement, en diminuant les prestations et les aides ponctuelles, ou indirectement, par des hausses de tarification. **Le Comité consultatif considère que les impacts négatifs sur les personnes en situation de pauvreté doivent être nuls et que la Commission devrait même saisir cette occasion pour recommander des mesures qui amélioreraient le sort de ces personnes.** Si le gouvernement décide d'appliquer des recommandations exprimées, il doit s'assurer du respect de cet article de la Loi et déposer pour chaque changement une étude d'impact à court et moyen terme sur le revenu disponible des moins nantis de notre société.

Les mesures fiscales énoncées dans les avis du Comité consultatif

Dans quelques-uns de ses avis, le Comité consultatif a formulé des recommandations concernant les sources de revenu de l'État ou des mesures fiscales pouvant améliorer le revenu des personnes en situation de pauvreté. Nous en faisons ici un bref rappel.

Avis sur les hausses tarifaires

Dans son premier avis⁶, le Comité consultatif constatait que la part de l'impôt des particuliers était en diminution dans les revenus du Québec, tandis que celle des taxes à la consommation, des droits et des

⁴ L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) évaluait ce montant à 9,8 MM\$ dans l'étude *D'où vient la crise des finances publiques?*, publiée en 2008.

⁵ L.R.Q., chapitre L-7.

⁶ COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2008), *Des tarifs qui excluent... Des solutions qui rassemblent*, 32 pages.

permis occupait une place croissante. Il soulignait alors que l'État mettait graduellement de l'avant le principe de l'utilisateur payeur. Cette tendance demeure présente. Le contexte actuel laisse entrevoir que plusieurs croient que recourir davantage à la tarification pourrait permettre de répondre aux besoins croissants de l'État et contribuer à régler la crise des finances publiques. Le gouvernement a d'ailleurs manifesté dès 2009 son intérêt de recourir davantage à la tarification dans un document de consultations prébudgétaires.⁷

Quant à lui, le **Comité consultatif voit toujours dans les taxes et la tarification des mesures régressives qui affectent davantage les contribuables moins fortunés et nuisent à l'accessibilité des services publics**. Les hausses de tarif de toute sorte demeurent à ses yeux une brèche dans la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de la redistribution de la richesse. En fait, face à la situation précaire des personnes à faible revenu, le recours à la tarification contribue à fragiliser les mailles du filet de sécurité sociale que les mesures de lutte contre la pauvreté sont censées renforcer. Selon le Comité consultatif, **le gouvernement aurait davantage intérêt à chercher ses revenus par le biais de l'impôt plutôt que par les taxes et les tarifs, notamment afin d'éviter de faire porter un trop lourd fardeau sur les épaules des personnes et des familles à faible revenu et de la classe moyenne, plus durement affectées par les taxes et la tarification**.

Dans ce processus actuel d'examen de la fiscalité québécoise, il est impératif de préserver et d'améliorer les mesures correctrices prévues pour pallier les impacts négatifs du recours à la tarification. À cet effet, il convient de mentionner que le Crédit d'impôt pour la solidarité⁸, mesure fiscale prévue pour préserver le pouvoir d'achat des personnes en situation de pauvreté et des travailleurs pauvres, n'atteint que partiellement son objectif car il ne permet pas de compenser pour les hausses telles que l'augmentation des tarifs d'électricité. Notons que cette seule facture représente actuellement 8,75 % du revenu moyen d'un ménage du premier décile de revenu, alors qu'elle représente seulement 1,8 % de celui d'un ménage du neuvième décile⁹. La hausse de ces dépenses, additionnée à celle d'autres tarifs ou taxes, a donc des répercussions beaucoup plus importantes pour les personnes à faible revenu. **L'effet des hausses tarifaires sur les conditions déjà précaires des personnes en situation de pauvreté, travailleuses ou non, met en évidence l'insuffisance de leurs revenus et le caractère inéquitable de ces mesures**. Comme ces personnes dépensent tout leur revenu disponible pour leurs besoins de base, toute hausse de taxe ou de tarif est donc ressentie immédiatement et porte atteinte à un budget déjà serré.

Avis sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles¹⁰

L'avis sur les cibles d'amélioration du revenu paru en 2009 est celui dans lequel le Comité propose le plus de mesures fiscales concrètes pour permettre d'atteindre la cible et les objectifs définis dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La recommandation principale du Comité consistait à mettre

⁷ MINISTÈRE DES FINANCES (2009), *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs — Le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014*, page 36.

⁸ Ce crédit d'impôt est calculé selon des composantes relatives à la TVQ, au logement et à la résidence sur le territoire d'un village nordique. Il est remboursable, c'est-à-dire accessible même lorsque le contribuable ne paie pas d'impôt sur son revenu. Ce type de crédit doit être privilégié car il permet une meilleure redistribution et améliore réellement le revenu des contribuables moins fortunés.

⁹ COALITION OPPOSÉE À LA TARIFICATION ET À LA PRIVATISATION DES SERVICES PUBLICS (2013), *Hydro-Québec — Histoire d'un détournement* [Présentation PowerPoint], page 53. Tiré de <http://www.nonauxhausses.org/outils/hausses-dhydro-quebec/>.

¹⁰ COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2009), *Améliorer le revenu des personnes et des familles... le choix d'un meilleur avenir*, 47 pages.

en place un régime intégré de soutien du revenu ayant pour objectifs de permettre à toutes et à tous d'avoir accès aux biens et services nécessaires pour satisfaire leurs besoins de base, de favoriser l'intégration économique et sociale des personnes et de faire en sorte que les personnes qui travaillent soient en mesure de disposer d'un revenu permettant d'échapper à la pauvreté. L'originalité de la position du Comité se trouve dans l'intégration du régime de soutien du revenu au régime fiscal par des crédits d'impôt remboursables, modulables selon les besoins des personnes et des familles¹¹, lesquels s'ajouteraient aux prestations d'aide sociale pour permettre d'atteindre le revenu minimum visé et continueraient d'être accessibles aux travailleurs pauvres. **Le Comité privilégie que l'augmentation des revenus des personnes et des familles provienne d'un soutien du revenu fiscalisé plutôt que d'une amélioration des programmes d'aide financière de dernier recours, comme cela a été fait pour les familles avec enfant.** Cette façon d'intégrer le soutien du revenu aux outils de redistribution de la richesse collective lui paraît plus susceptible de favoriser l'inclusion et la solidarité.

En 2009, le Comité consultatif avait, dans une première étape, fixé le soutien financier minimal à 80 % du seuil de revenu disponible de référence de la Mesure du panier de consommation (MPC)¹², conscient que ce montant est en deçà de celui dont les personnes et les familles ont besoin pour maintenir leur santé et leur sécurité. Il proposait également que les personnes qui travaillent 16 heures par semaine au salaire minimum disposent d'un revenu disponible correspondant à au moins 100 % de la MPC. Il s'agissait d'une première étape réaliste dans le contexte économique de l'époque. À ce moment, la cible de 80 % de la MPC était déjà atteinte pour les familles avec enfants et les personnes avec contraintes sévères¹³, mais elle ne l'était pas pour les personnes seules et les couples sans enfants. **Toutefois, la situation s'est détériorée dans les dernières années et du terrain a été perdu pour tous les groupes.** En effet, les familles monoparentales avec un enfant n'atteignaient plus en 2013¹⁴ que 80 % de la MPC (84% en 2012) tandis que les familles biparentales avec deux enfants devaient composer avec seulement 78 % de la MPC (85% en 2012). Les cas des couples sans enfants et des personnes seules prestataires sans contraintes sévères démontrent également cette détérioration. En 2013, les couples sans enfants disposaient d'un revenu équivalent à seulement 53 % de la MPC et les personnes seules à 49 % de ce seuil, chacun en recul de plus de 2 % par rapport à l'année 2012. On constate également que les personnes seules avec contraintes sévères à l'emploi disposent d'un revenu qui correspond à 71 % de la MPC, également en perte de terrain significative depuis 2012 (75 %). De plus, travailler seize heures par semaine au salaire minimum permettait aux personnes seules d'atteindre seulement 72 % de la MPC et aux couples sans enfants, 73 %. Notons qu'il faut actuellement pour une personne seule travailler 30 heures par semaine pour atteindre le seuil de 100 % de la MPC alors que ce montant ne permet pas encore de sortir de la pauvreté. Les données de la Commission des normes du travail¹⁵ démontrent que près des deux tiers des travailleurs et travailleuses au salaire minimum sont à temps partiel et travaillent moins de 30 heures par semaine. Précisons également que près des deux tiers des personnes salariées au salaire minimum sont

¹¹ Le régime intégré permettrait de compenser les besoins particuliers de certains prestataires (déficiences fonctionnelles, problèmes de santé mentale, etc.) par des crédits d'impôt remboursables.

¹² La MPC est la mesure de référence retenue par le gouvernement du Québec pour suivre les situations de pauvreté sous l'angle de la couverture des besoins de base.

¹³ Différentes mesures ont permis d'atteindre ce résultat : soutien aux enfants, prime au travail, salaire minimum, crédits d'impôt, garderies à 7 \$, exemption partielle des revenus de pension alimentaire, etc.

¹⁴ Source : CEPE (2014), *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de situation 2013*

¹⁵ Source : [COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL, *Caractéristiques socio-démographiques des salariés rémunérés au salaire minimum \(9,50 \\$\) et de l'ensemble des salariés et pourcentage de salariés rémunérés à 9,50 \\$ dans chaque catégorie, Québec, Mai 2010.*](#)

des femmes. Sans pouvoir expliquer les causes de ces reculs, le Comité consultatif tient à souligner que les mesures fiscales devraient éviter que des d'écarts se creusent.

| Type de ménage, à l'aide sociale, sans contraintes | Seuil de la MPC, RMR de Montréal 2011, estimation 2013 ¹⁶ | Revenu disponible (2013) ¹⁷ | % revenu disponible vs MPC |
|--|--|--|----------------------------|
| Personnes seules | 17 246 \$ | 8 444 \$ | 49 % |
| Couples sans enfant | 24 390 \$ | 12 947 \$ | 53 % |
| Familles biparentales (2 enfants) | 34 493 \$ | 26 916 \$ | 78 % |
| Familles monoparentales (1 enfant) | 24 390 \$ | 19 456 \$ | 80 % |

Rappelons que la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale prévoit que le gouvernement doit fixer des cibles de revenu afin d'améliorer la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté, ce qui à ce jour n'a pas encore été fait. **Le Comité estime que fixer ces cibles de revenu est une étape préalable à toute révision de la fiscalité ou toute proposition de changement.**

Répartir équitablement la richesse collective et maintenir un soutien adéquat pour les personnes en situation de pauvreté

Globalement, le chemin pour combattre la pauvreté exige un mouvement de nivellement par le haut et passe par deux voies : agir sur la qualité de l'emploi, notamment les salaires (soit mieux distribuer la richesse) et agir sur les protections sociales par des mesures fiscales efficaces (soit mieux redistribuer la richesse).

La distribution de la richesse ou soutenir l'emploi en le rendant plus payant

La qualité de l'emploi fait partie des conditions pour sortir de la pauvreté. Le phénomène des travailleurs pauvres prend de l'ampleur et il affecte davantage les femmes et d'autres groupes de travailleurs tels les personnes handicapées et immigrantes. Il faut s'attaquer à la précarité de l'emploi et faire en sorte que tout individu ait accès au marché du travail et à un revenu permettant d'échapper à la pauvreté. Le Comité consultatif a publié en 2013 un avis sur ce sujet¹⁸. Pour résumer, mentionnons ici les principaux indicateurs de la qualité de l'emploi tels que définis par l'Institut de la statistique du Québec¹⁹ : la rémunération, la qualification, la stabilité et les heures de travail. C'est sur ces dimensions qu'il faut agir pour faire en sorte qu'une meilleure distribution de la richesse soit présente. **L'amélioration de la qualité de l'emploi est un enjeu fondamental qui fait partie du portrait global devant être pris en compte lors d'une réforme de la fiscalité qui inclut tous les facteurs.**

¹⁶ Source : CEPE (2014), *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de situation 2013*

¹⁷ [Ministère des Finances, calculateur de revenu disponible 2013.](#)

¹⁸ COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2013), *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever*, 57 pages.

¹⁹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2008), *La qualité de l'emploi au Québec — Développement conceptuel et création d'une typologie*, 48 pages.

La hausse du salaire minimum, par exemple, améliore la situation des travailleurs pauvres et l'attire pour le travail. Elle prépare également le terrain pour augmenter l'aide financière pour les personnes sans emploi à des niveaux plus acceptables. D'autres éléments structurants comme un nombre convenable d'heures de travail et la permanence de l'emploi permettraient de diminuer la pauvreté. En ce sens, les instances publiques doivent faire preuve de vigilance sur l'ensemble des lois qui régissent le travail.

Certaines mesures fiscalisées de supplémentation du revenu existent et contribuent à améliorer le revenu disponible de plusieurs personnes en situation de pauvreté. Elles gagneraient à être bonifiées pour permettre un revenu décent. De plus, il faudrait faire en sorte que les revenus qu'elles procurent soient contributifs et qu'ils viennent accroître pour le prestataire ou le salarié les protections des transferts d'assurance sociale tels que le Régime de rentes du Québec (RRQ), l'assurance-emploi ou le Régime québécois d'assurance parentale. Cette mesure permettrait d'éviter des conséquences importantes en cas de perte d'emploi ou à l'occasion de la retraite. **Les mesures de soutien du revenu devraient donc être incluses dans le revenu qui sert de base au calcul des contributions aux programmes d'assurance sociale.** Finalement, il faut s'assurer que le soutien proposé ne soit pas une occasion pour les employeurs de ne pas améliorer les conditions salariales de leurs employés.

Mentionnons ici que le RRQ gagnerait à être bonifié afin de ne pas perpétuer le problème de faible revenu à la retraite. Il faudrait permettre aux contribuables qui bénéficient d'un transfert non contributif d'y avoir droit et assurer un meilleur revenu à la retraite pour les travailleuses et travailleurs. Il faudrait également que les personnes qui se retirent du marché du travail pendant quelques années, notamment comme proches aidants ou pour s'occuper de leurs enfants, puissent, en plus de pouvoir exclure quelques années du calcul, se voir accorder des crédits pour ces années comme si elles avaient travaillé.

Par ailleurs, les mesures fiscales comme le Régime volontaire d'épargne retraite (RVER) qui tablent sur l'épargne pour constituer un fonds de pension pour les travailleurs qui n'en bénéficient pas représentent des culs-de-sac pour les personnes en situation de pauvreté. **On ne peut assurer sa sécurité à la vieillesse sur un moyen comme l'épargne personnelle, d'autant plus que les personnes à faible revenu n'ont pas les moyens d'épargner dans un RVER.**

La redistribution de la richesse ou la progressivité du régime fiscal

Une fiscalité redistributive et progressive assure une contribution proportionnelle au revenu, un financement des missions de l'État et une réduction des inégalités de revenus. **Il faut revoir la fiscalité de façon globale, c'est-à-dire lui donner de grandes orientations favorisant plus d'équité et mettant en priorité la protection et l'amélioration des conditions de vie des personnes et des familles à faible revenu.** Pour le Comité, il s'agit d'abord de mettre en place des mécanismes complémentaires jusqu'à la sortie complète de la pauvreté. Ces mesures doivent éviter de faire subir un taux effectif marginal d'imposition trop élevé qui annule presque complètement les avantages monétaires que devraient procurer des gains de travail. La situation des prestataires d'assistance sociale à qui on retranche 100 % de l'excédent des gains de travail mensuels permis est connue et fréquemment déplorée²⁰. Plusieurs études en viennent à des conclusions semblables pour d'autres groupes de contribuables souvent à faibles revenus lorsqu'ils obtiennent une augmentation ou qu'ils travaillent plus. **Il faut s'assurer que quiconque**

²⁰ Une portion des revenus de travail est exclue du calcul de la prestation. Une personne seule recevant de l'aide sociale, peut gagner un revenu mensuel de 200 \$ sans que sa prestation soit réduite. Ce montant est de 300 \$ pour un couple recevant de l'aide sociale et de 100 \$ pour les ménages prestataires du programme de solidarité sociale.

augmente son revenu de travail, en conserve une part substantielle, en tenant compte de l'impôt sur le revenu, des cotisations sociales et des prestations qui diminuent. Notons que pour les contribuables plus fortunés, le gouvernement s'est assuré que le taux effectif marginal d'imposition ne dépasse pas 50%.

Conclusion

Une étude du CEPE²¹ avait estimé en 2011 que la pauvreté coûtait à la société québécoise entre 15 et 17 milliards de dollars annuellement. Les seuls coûts sociaux étaient estimés à plus de 5 milliards de dollars. Dans le contexte économique actuel de réduction des dépenses et de recherche de revenus supplémentaires, il apparaît évident que le gouvernement aurait intérêt à agir également sur cette réalité pour rétablir l'équilibre des finances publiques. Disons-le clairement, avons-nous les moyens de négliger la lutte contre la pauvreté et de continuer à perdre de telles sommes?

Le présent mémoire traite principalement de la fiscalité des particuliers. Le Comité ne s'est pas penché sur l'impôt des sociétés, mais il va sans dire que ce volet de la fiscalité doit également être examiné afin de s'assurer que les sociétés, notamment les institutions financières, contribuent à leur juste part à l'assiette fiscale, part qui a diminué au fil des années. Il apparaît ainsi que le rapport entre l'impôt des sociétés et l'impôt des particuliers s'est déséquilibré avec le temps, ceci pour l'ensemble des entreprises. En page 43 du document d'information *Un portrait général du régime fiscal au Québec*, nous pouvons lire que « *La fiscalité des particuliers est utilisée par tous les pays développés pour redistribuer la richesse afin de réduire l'inégalité des revenus.* ». Le Comité estime qu'il devrait en être ainsi de la fiscalité des sociétés.

La question de la fiscalité en lien avec les peuples autochtones n'a pas été abordée non plus par le Comité car ce sujet exigerait un tout autre examen qu'il n'était pas en mesure de faire à ce moment-ci.

Le Comité consultatif est convaincu que les valeurs de dignité et de solidarité associées à une fiscalité équitable et à l'universalité des mesures sont des voies privilégiées pour atteindre les objectifs fixés par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Des mesures fiscales efficaces peuvent faire en sorte de permettre à des centaines de milliers de Québécoises et de Québécois de se sentir citoyens à part entière de ce Québec prospère et égalitaire auquel nous aspirons. Nous serons tous et toutes gagnants de voir leur sort s'améliorer et de pouvoir compter sur un monde plus inclusif qui favorise la participation de tous et de toutes à la vie collective et au développement de la société.

²¹ CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION (2011), *Les coûts de la pauvreté au Québec selon le modèle de Nathan Laurie*, 24 pages.

Principales recommandations

Augmenter l'assiette fiscale plutôt que de diminuer l'offre de services publics et les programmes sociaux.

Privilégier le recours à l'impôt sur le revenu pour augmenter les revenus de l'État, plutôt que le recours aux taxes et tarifs. Il faudrait revoir la progressivité de l'impôt en augmentant le nombre de paliers et revoir également la fiscalité des sociétés, notamment en envisageant d'imposer davantage les profits des institutions financières.

Privilégier les crédits d'impôt remboursables car ils profitent davantage aux personnes à faible revenu qui ne paient pas d'impôt.

Lorsqu'on a recours à des augmentations de taxes ou de tarifs, mettre en place des mesures correctrices pour s'assurer que ces hausses n'aient aucun impact sur le revenu des personnes à faible revenu.

Compléter les revenus découlant des programmes d'aide financière de dernier recours par un crédit fiscal permettant aux personnes et aux familles d'atteindre au moins 80 % du seuil de la Mesure du panier de consommation. Pour les personnes qui travaillent 16 heures par semaine au salaire minimum, le seuil à atteindre devrait être minimalement de 100 % de la MPC.

Faire en sorte que pour les personnes qui travaillent, chaque dollar additionnel gagné apporte une amélioration de leur situation. Ainsi, il faudrait revoir les montants des revenus de travail exclus du calcul des prestations des programmes d'aide financière de dernier recours, montants qui n'ont pas été revus depuis 1999 et qui ne tiennent nullement compte du salaire minimum actuel.

S'assurer du respect de l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et déposer pour chaque recommandation appliquée une étude d'impact à court et moyen terme sur le revenu disponible des moins nantis de notre société.

Fixer ces cibles de revenu afin d'améliorer la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté avant toute révision de la fiscalité ou toute proposition de changement.

