

Avis

L'égalité entre les
femmes et les hommes :
une stratégie gagnante
pour relever les défis du
Québec

Mémoire rédigé dans le
cadre des consultations
prébudgétaires 2010-
2011 sur le retour à
l'équilibre budgétaire et
les grandes orientations
économiques

Février 2010

Avis - Mémoire rédigé dans le cadre des consultations prébudgétaires 2010- 2011 sur le retour à l'équilibre budgétaire et les grandes orientations économiques

Consultations prébudgétaires 2010-2011 sur le retour à l'équilibre budgétaire et les grandes orientations économiques. Mettre en lumière les enjeux qui concernent la population féminine et les grandes orientations économiques à privilégier dans les vingt prochaines années pour assurer le plein essor du Québec

Date de publication : 2010-02-05

Auteur : Conseil du statut de la femme

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

Les membres du Conseil sont Christiane Pelchat, présidente, Nathalie Chapados, Véronique De Sève, Francyne Ducharme, Roxane Duhamel, Élane Hémond, Marjolaine Étienne, Carole Gingras, Rakia Laroui, Ludmilla Prismy et Catherine des Rivières-Pigeon.

Recherche et rédaction :

Francine Lepage

Coordination :

Marie-Andrée Allard

Révision et soutien technique :

Francine Bérubé

Éditeur

Conseil du statut de la femme
Direction des communications
800, place D'Youville, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 6E2
Téléphone : 418 643-4326 ou 1 800 463-2851
Télécopieur : 418 643-8926
Internet : www.placealegalite.gouv.qc.ca
Courrier électronique : publication@csf.gouv.qc.ca

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010
ISBN : 978-2-550-58206-9 (Version électronique)

© Gouvernement du Québec

Toute demande de reproduction totale ou partielle doit être faite au Service de la gestion des droits d'auteur du gouvernement du Québec à l'adresse suivante : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca

*T*ABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire	5
Les appréhensions du Conseil du statut de la femme	7
Contenu du mémoire.....	8
CHAPITRE PREMIER – LES ENJEUX POUR LA POPULATION FÉMININE	9
1.1 Des avancées marquantes pour les femmes et l'ensemble de la société.....	9
1.2 Le risque de reculs	11
CHAPITRE II – DES PRINCIPES POUR GUIDER LES CHOIX BUDGÉTAIRES ET FISCAUX.....	15
2.1 Les objectifs retenus par le ministère des Finances	15
2.2 L'ajout d'une troisième dimension : l'équité entre les sexes.....	16
2.3 L'analyse différenciée selon les sexes (ADS) appliquée aux choix fiscaux et Budgétaires et l'élaboration de budgets sexospécifiques	18
2.4 Une démarche plus graduelle vers l'équilibre budgétaire	20
CHAPITRE III – LES DANGERS ASSOCIÉS À UNE HAUSSE DE LA TARIFICATION ET À UN ACCROISSEMENT DE LA SÉLECTIVITÉ DES PROGRAMMES	21
3.1 La Politique de financement des services publics	22
3.2 L'analyse du Conseil du statut de la femme	25
3.2.1 Les biens et les services dispensés par l'État : des externalités positives...	26
3.2.2 Les difficultés inhérentes à la tarification et le danger de généraliser les services à deux vitesses	27
3.2.3 Les effets pervers d'une trop grande sélectivité	29
CONCLUSION	33
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME	37
BIBLIOGRAPHIE.....	39

INTRODUCTION

Le champ d'action du ministère des Finances qui embrasse les domaines fiscal, budgétaire, financier et économique est d'une importance capitale pour le gouvernement de même que pour les citoyennes et les citoyens. L'État québécois n'aurait, en effet, qu'une existence symbolique sans son pouvoir de lever des taxes et des impôts, de dispenser des services publics et de redistribuer la richesse et sans sa capacité d'intervenir dans l'économie et d'orienter le développement.

Le Conseil du statut de la femme se réjouit de l'occasion qui lui est donnée de participer aux consultations prébudgétaires 2010-2011 et de mettre en lumière les enjeux qui concernent la population féminine. Les consultations de cette année revêtent, de plus, un caractère particulier puisque le gouvernement s'interroge, non seulement sur les choix à effectuer en matière fiscale et budgétaire, mais également sur les grandes orientations économiques à privilégier dans les vingt prochaines années pour assurer le plein essor du Québec.

Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire

Le Discours sur le budget du 19 mars 2009 nous apprend que le Québec renouera avec un budget déficitaire en 2009-2010 et durant les années subséquentes, et ce, même s'il a été moins affecté par la récession et les pertes d'emplois que l'Ontario et les États-Unis. Avec une marge de manœuvre très étroite du côté des finances publiques, le Québec a connu des entrées de revenu inférieures à celles prévues sous l'effet du ralentissement économique et il a accru ses dépenses pour soutenir l'économie et l'emploi, notamment dans les infrastructures routières et publiques, dans la rénovation domiciliaire et dans le Pacte pour l'emploi.

Le Conseil a pris connaissance du plan annoncé dans le Budget de mars 2009 qui prévoit un retour à l'équilibre budgétaire dès 2013-2014. D'après ce plan, le gouvernement entend poursuivre sa contribution annuelle au Fonds des générations afin de réduire le poids de sa dette; il souhaite restreindre à 3,2 % la croissance annuelle de ses dépenses de programmes; enfin, il prévoit accroître ses revenus par une hausse de son taux de taxe de vente de 1 point de pourcentage, une indexation des tarifs qui ne sont pas déjà indexés et une lutte accrue à l'évasion fiscale. Néanmoins, pour ramener le déficit à zéro en 2013-2014, il reste des mesures additionnelles à identifier, sous forme de hausse de revenus ou de réduction de dépenses.

Dans son document *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs*¹, publié à l'automne 2009 en vue des consultations prébudgétaires, le ministère des Finances fait de nouveau le point sur la situation économique et financière du Québec et confirme les éléments du plan annoncé. Le Ministère justifie la stratégie gouvernementale fondée sur

¹ Ministère des Finances, *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs : le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014. Consultations prébudgétaires - Budget 2010-2011*, Québec, le Ministère, 27 octobre 2009, tableau 6, p. 28.

un retour rapide à l'équilibre budgétaire par le niveau relativement élevé de la dette par rapport au PIB et les ressources financières qui doivent être affectées au service de la dette annuellement dans le contexte où les taux d'intérêt pourraient s'accroître dans l'avenir, où la croissance économique future risque d'être freinée par la réduction de la population âgée de 15 à 64 ans et où les dépenses dans les services de santé pourraient augmenter avec la hausse des personnes de plus de 65 ans. Comme le gouvernement souhaite ramener le rapport dette/PIB au niveau d'avant la récession, les contributions au Fonds des générations devraient s'élever à 881 millions de dollars en 2010-2011 et atteindre, à titre indicatif, 1 128 millions de dollars en 2013-2014². La fixation du taux annuel de croissance des dépenses à 3,2 %, au lieu du taux moyen de 4,6 % observé durant les sept années précédentes, devrait exiger un effort en termes de réduction des dépenses estimé à 869 millions de dollars en 2010-2011 et un effort cumulé de 3 898 millions de dollars en 2013-2014³. Enfin, les mesures qu'il reste à identifier pour arriver à l'équilibre budgétaire sont estimées à 450 millions de dollars en 2010-2011 et elles devraient atteindre une valeur cumulée de 5 114 millions de dollars en 2013-2014⁴.

Selon le document gouvernemental, l'assainissement des finances publiques est un passage obligé pour maintenir la qualité des services publics, c'est-à-dire un système de santé accessible à tous, une éducation de qualité, des infrastructures renouvelées, un soutien indéfectible aux familles, aux aînés et à la culture et un fardeau d'endettement équitable pour les générations futures⁵. Invoquant des principes d'équité, le ministère des Finances se fixe trois axes d'intervention. Il souhaite :

- s'assurer que tous paient leur juste part des impôts et des taxes;
- obtenir une plus grande contribution des utilisateurs de services publics;
- faire appel à un effort collectif de la part des consommateurs⁶.

Aussi, il écarte d'emblée le recours à une hausse de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur les particuliers, se disant désireux de préserver le caractère compétitif de l'imposition de façon à ne pas nuire à la production, à l'effort de travail et à la croissance économique. En revanche, il se montre plus favorable à la taxation de la consommation qui aurait moins d'impact négatif à ce titre. Il envisage également un recours plus grand à la tarification des services publics qui, selon lui, favorise une consommation responsable, une exploitation optimale des ressources et un meilleur partage des coûts du système public entre les utilisateurs-payeurs et les contribuables.

Enfin, dans son document, le ministère des Finances invite les personnes qui participeront aux consultations prébudgétaires à prendre connaissance des nombreux

² *Ibid.*, tableau 3, p. 13.

³ *Ibid.*, tableau 4, p. 24.

⁴ *Ibid.*, tableau 4, p. 24.

⁵ *Ibid.*, p. 23.

⁶ *Ibid.*, p. 30.

rapports qui ont été produits dans les dernières années sur les questions soulevées⁷. Le ministre des Finances a également mis sur pied le Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques pour l'assister dans sa réflexion et ses prises de décision. Ce comité a déjà rendu publics deux des trois fascicules qu'il entend produire sous le thème général *Le Québec face à ses défis*. Dans le premier, intitulé *Des services publics étendus, une marge de manœuvre étroite, de nouveaux défis à relever*, le Comité dresse un état des lieux qui va dans le sens du portrait brossé par le ministère des Finances et il invoque l'urgence d'agir⁸. Le Comité formule des propositions ayant trait à l'organisation des services et à leur financement dans le deuxième fascicule qui a pour titre *Des pistes de solution : mieux dépenser et mieux financer nos services publics*⁹.

Les appréhensions du Conseil du statut de la femme

La crise financière a affecté davantage les industries qui font appel à une main-d'œuvre masculine (ex. : transport et entreposage, fabrication, construction). En revanche, les secteurs où les travailleuses se concentrent ont été moins directement touchés par le ralentissement économique et celles-ci ont donc subi moins de pertes d'emplois.

En effet, le taux de chômage moyen des hommes de 15 ans et plus s'élevait à 9,9 % en 2009, en hausse de 1,7 point de pourcentage relativement à 2008, alors que celui des femmes atteignait 6,9 %, une augmentation de 0,7 point de pourcentage. Le taux d'emploi moyen des hommes, plus élevé que celui des femmes, s'établissait à 62,9 %, en baisse de 1,7 point de pourcentage relativement à 2008, tandis que celui des femmes se fixait à 56,7 %, une réduction de 0,6 point de pourcentage¹⁰. Il faut noter que les femmes travaillaient davantage à temps partiel. En décembre 2009, 27,5 % des travailleuses détenaient un emploi à temps partiel contre 13,7 % des travailleurs¹¹. Elles occupaient donc les deux tiers des emplois à temps partiel, un phénomène qui concerne les femmes de tout âge.

Comme il se doit, le gouvernement a choisi de devancer l'application de certains programmes et de budgéter des dépenses extraordinaires dans le but de stimuler l'emploi et l'économie, même si cela aura pour effet de creuser le déficit budgétaire prévisible de l'année en cours et des prochaines années.

⁷ Rapports Clair, Ménard et Castonguay dans le domaine de la santé, travaux du Mouvement Desjardins et de Pierre Fortin sur l'utilisation de la rente hydroélectrique au Québec, recommandations des rapports Bédard et Ménard sur l'éducation et du rapport Montmarquette sur la tarification.

⁸ Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis – Fascicule 1. Des services publics étendus, une marge de manœuvre étroite, de nouveaux défis à relever*, Québec, le Comité, 2009.

⁹ Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis – Fascicule 2. Des pistes de solution : mieux dépenser et mieux financer nos services publics*, Québec, le Comité, 2010.

¹⁰ Direction du Centre d'étude sur l'emploi et la technologie et de l'information sur le marché du travail d'Emploi-Québec, *L'emploi au Québec*, Bulletin mensuel, vol. 25, n° 12, décembre 2009, tableau 3d « Indicateurs de la population active selon le sexe, Québec, Ontario et Canada (estimations non désaisonnalisées) », p. 18.

¹¹ *Ibid.*, tableau 11 « Emploi, plein temps et temps partiel, selon le sexe et l'âge, Québec (estimations en milliers et non désaisonnalisées) », p. 29.

Le Conseil du statut de la femme comprend la nécessité pour le gouvernement d'adopter un plan de retour à l'équilibre budgétaire. Il est également conscient que ce plan imposera des sacrifices importants à la population. Cependant, pour des raisons qui tiennent à la fois à leurs domaines d'activité, aux responsabilités qu'elles assument dans la famille et à leur situation économique, le Conseil craint que, si l'on n'y prend garde, les moyens et l'échéancier choisis pour assainir les finances publiques imposent aux femmes un fardeau d'ajustement très lourd et même disproportionné. S'il en était ainsi, non seulement on freinerait la marche des femmes vers une égalité effective, mais on risquerait également de priver le Québec de certains de ses meilleurs atouts pour relever les défis de l'avenir. Rappelons que la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes constitue l'un des huit objectifs retenus dans le Plan du millénaire pour le développement qui a été adopté par l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Contenu du mémoire

Dans son mémoire le Conseil s'intéresse aux effets et aux conséquences possibles sur les femmes des dispositions entrevues dans le Plan de retour à l'équilibre budgétaire et les examine à la lumière des grandes orientations sociales et économiques qu'il juge souhaitables pour assurer le développement et le bien-être de la société québécoise. Au premier chapitre, il décrit les enjeux que soulèvent pour les femmes et la population les choix qui seront effectués en matière budgétaire et fiscale et il fait état des reculs possibles. Au deuxième chapitre, le Conseil discute des principes à retenir pour guider la prise de décision. Dans le troisième chapitre, le Conseil met en garde contre les dangers qui peuvent résulter d'une hausse de la tarification ou d'un accroissement de la sélectivité des programmes. Le Conseil formule plusieurs recommandations.

CHAPITRE PREMIER

LES ENJEUX POUR LA POPULATION FÉMININE

Comme on l'a vu en introduction, le gouvernement entend revenir à l'équilibre budgétaire dès 2013-2014 alors qu'il semble que l'Ontario et le gouvernement fédéral se donneront une période plus longue pour y arriver. L'effort imposé ici sera donc majeur.

Le document gouvernemental établit à 3,2 % le taux d'augmentation annuel des dépenses de programmes dans les prochaines années alors que celles-ci ont crû, en moyenne, de 4,6 % durant la période allant de 2003-2004 à 2009-2010. Cependant, de l'avis même du ministère des Finances, ce taux moyen de 4,6 % était en soi une performance remarquable puisque les provinces canadiennes, à l'exclusion du Québec, ont enregistré un taux de croissance moyen de leurs dépenses de programmes de 7,6 % durant ces années. Ce taux annuel de 3,2 %, comparé au niveau de dépenses qui aurait été possible avec un taux de croissance annuel de 4,6 %, représente des coupes significatives. Le ministère des Finances estime l'effort nécessaire à 869 millions de dollars en 2010-2011 et l'effort cumulatif requis à 1 806 millions de dollars en 2011-2012, à 1 814 millions de dollars en 2012-2013 et à 3 898 millions de dollars en 2013-2014¹².

Néanmoins, ces restrictions ne seront pas suffisantes pour atteindre l'objectif fixé en matière de réduction successive du déficit. En effet, en plus des dispositions fiscales déjà prévues et des cibles ayant trait au ralentissement de la croissance des dépenses, de nouvelles coupes dans les dépenses ou de nouvelles entrées fiscales seront nécessaires. L'effort supplémentaire requis s'élèverait à 450 millions de dollars en 2010-2011 et il atteindrait, en mode cumulé, 1 343 millions de dollars en 2011-2012, 4 140 millions de dollars en 2012-2013 et 5 114 millions de dollars en 2013-2014¹³.

Une telle perspective soulève des inquiétudes et fait craindre des reculs au regard des avancées que les femmes ont effectuées et de la sauvegarde des conditions nécessaires à leur pleine participation à la société québécoise dans l'avenir.

1.1 DES AVANCÉES MARQUANTES POUR LES FEMMES ET L'ENSEMBLE DE LA SOCIÉTÉ

Comme c'est le cas dans les pays européens progressistes, la situation des femmes au Québec et le statut qui est le leur aujourd'hui doivent beaucoup à l'importance qu'a pris l'État dans la société et à ses interventions dans les domaines juridique, social et économique. Dans un contexte où les femmes étaient auparavant prioritairement assignées aux soins et à l'entretien de la maisonnée, l'avènement du Québec moderne à partir des années 1960 leur a ouvert des choix et des possibilités. La responsabilité du soin des enfants et des autres membres de la famille étant mieux partagée à mesure que les services publics se déployaient, les femmes ont pu accéder en plus grand nombre à l'éducation postsecondaire, au marché du travail et à une certaine autonomie économique. Plus largement, la population féminine a tiré avantage des dispositions

¹² Ministère des Finances, *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs*, op. cit., tableau 4, p. 24.

¹³ *Ibid.*, tableau 4, p. 24.

mises de l'avant en matière de non-discrimination, d'équité, de protection sociale et de conciliation travail-famille.

Ces progrès n'ont pas profité seulement aux femmes, mais aussi à l'ensemble de la société. En effet, de nombreuses études montrent que les États qui favorisent un modèle de famille plus égalitaire, comme le Québec le fait actuellement, sont plus dynamiques sur le plan économique parce que le marché du travail s'enrichit de l'apport quantitatif et qualitatif de la main-d'œuvre féminine¹⁴. La hausse des taux d'activité féminins vient compenser la réduction de la population d'âge actif et en amenuise les effets négatifs anticipés sur la production, la croissance, le développement et l'équilibre des finances publiques. De plus, la participation accrue des femmes à la population active accroît le bassin de main-d'œuvre qualifiée puisque les jeunes femmes tendent à poursuivre leurs études – elles forment maintenant la majorité des diplômés universitaires – même si des progrès restent à être accomplis en matière de diversification de leurs choix professionnels.

En outre, comme on l'observe au Québec ces dernières années, les États qui décident de soutenir les parents et de faciliter la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales obtiennent de meilleurs résultats sur le plan de la natalité¹⁵. En effet, par la sécurité économique qu'il procure, l'emploi est maintenant devenu pour les femmes une condition préalable à la maternité, au lieu de constituer un obstacle comme auparavant. Quand les femmes qui souhaitent avoir des enfants n'ont plus à choisir entre l'emploi et la maternité, l'avenir démographique est mieux assuré et les femmes peuvent aspirer à tous les rôles sociaux. Elles deviennent alors parties prenantes, à part entière, des défis économiques, sociaux et démographiques que la société doit relever.

Au Québec, les résultats des politiques favorables mises en place sont perceptibles. Alors que les mères québécoises ont été historiquement moins présentes sur le marché du travail que les Ontariennes et que l'ensemble des Canadiennes, elles ont opéré un rattrapage remarquable. En effet, les statistiques indiquent que le taux d'activité des Québécoises de 25 à 54 ans dont l'enfant le plus jeune a moins de 3 ans s'établit à 74,8 % en 2008, ce qui représente une hausse de 29,4 points de pourcentage depuis 1976. Le taux d'activité de celles dont l'enfant le plus jeune est âgé de 3 à 5 ans atteint, pour sa part, 78,2 %, une hausse de 26,4 points de pourcentage. Enfin, 87,1 % de celles dont l'enfant le plus jeune est âgé de 6 à 15 ans participent à la main-d'œuvre, une hausse de 20,4 points de pourcentage depuis 1976. À l'heure actuelle, les travailleuses québécoises ayant des responsabilités familiales surpassent même les Ontariennes et l'ensemble des

¹⁴ Conseil du statut de la femme, *Le double défi de l'emploi et de la natalité : réflexion sur certains enjeux dans le programme d'action gouvernemental* Briller parmi les meilleurs, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, février 2005.

¹⁵ 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?*, [recherche et rédaction : Laurent Roy et Jean Bernier], Québec, le Ministère, 2006.

Canadiennes¹⁶ sur ce plan, des résultats que plusieurs études attribuent notamment à la politique québécoise des services de garde à taux réduit. Enfin, en 2005, la performance des Québécoises ayant des enfants les plaçait dans le peloton de tête des pays de l'OCDE en ce qui a trait à leur taux d'emploi¹⁷.

En outre, ce qui est notable, c'est que cet accroissement de la participation des Québécoises au marché du travail va de pair avec une hausse significative de la natalité. Alors que l'indice synthétique de fécondité se situait à un niveau inférieur à 1,5 entre 1998 et 2002, celui-ci s'est accru progressivement à partir de 2003 pour atteindre 1,735 en 2008. Reconnu auparavant pour la faiblesse de sa natalité, le Québec se classait au 4^e rang des provinces canadiennes en 2007 avec un indice synthétique égal à 1,686¹⁸. Fait encourageant, cette tendance récente, alliée aux nouvelles prévisions au regard de l'immigration, a amené l'Institut de la statistique du Québec à réviser ses précédentes prévisions qui annonçaient une réduction de la population québécoise, en chiffres absolus, à partir de l'année 2031¹⁹.

1.2 LE RISQUE DE RECULS

Toutefois, le Conseil croit que ces avancées sur le double plan de la participation des femmes au marché du travail et de la natalité sont fragiles et qu'elles pourraient être remises en question si les paramètres sur lesquels elles reposent étaient affaiblis. Pour de plus en plus de chercheuses et de chercheurs, en effet, ces bons résultats sur le plan des taux d'activité et de la natalité ne sont pas le fruit du hasard, mais dépendraient pour une bonne part des dispositions gouvernementales mises en place au Québec. De plus, des études comme celle intitulée *Des milieux de travail essoufflés, du temps à négocier*, produite par la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec²⁰, font valoir que la conciliation travail-famille n'est pas toujours harmonieuse pour les parents qui ont souvent l'impression d'être compressés par le temps.

¹⁶ En 2008, le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans dont l'enfant le plus jeune a moins de 3 ans s'élève à 71,0 % en Ontario et à 70,6 % au Canada. Il atteint 75,2 % chez les Ontariennes et 75,5 % chez les Canadiennes quand l'enfant le plus jeune est âgé de 3 à 5 ans. Enfin, il s'établit à 83,8 % chez les Ontariennes et à 84,2 % chez les Canadiennes quand l'enfant le plus jeune a de 6 à 15 ans : Institut de la statistique du Québec, *Taux d'activité des femmes, personnes de référence ou conjointes, de 25 à 54 ans selon la présence d'enfants et l'âge du plus jeune enfant, Québec, Ontario et Canada, 1976-2008*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/tendances_travail/tab_web_fam_tab_8.htm, page consultée : 20 janvier 2010.

¹⁷ En 2007, les Québécoises dont le plus jeune enfant avait moins de 6 ans avaient un taux d'emploi qui les plaçait au 5^e rang parmi 15 pays de l'OCDE. Les Québécoises dont le plus jeune enfant avait moins de 3 ans arrivaient au 4^e rang : Normand ROY, *Travail et famille : une combinaison possible? Quelques faits, au Québec et dans les pays de l'OCDE*, Québec, Emploi-Québec et Centre d'étude sur l'emploi et la technologie, diaporama.

¹⁸ Statistique Canada, *Naissances 2007*, Ottawa, 84F0210X au catalogue, www.statcan.gc.ca/daily.../dq090922b-fra.htm, page consultée : 20 janvier 2010.

¹⁹ Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056*, Québec, juillet 2009, www.stat.gouv.qc.ca/.../pdf2009/perspectives2006_2056_sec2.pdf, page consultée : 27 janvier 2010.

²⁰ Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, *Des milieux de travail essoufflés, du temps à négocier, Colloque sur la conciliation travail-famille*, Montréal, 11 et 12 novembre 2009.

Le Conseil estime donc qu'il pourrait y avoir des reculs significatifs au regard de la natalité et de la participation des femmes à la main-d'œuvre si les restrictions envisagées pour le retour à l'équilibre budgétaire devaient se traduire par un resserrement des politiques et des programmes ayant trait à la garde des enfants, à l'assurance parentale, aux soins de santé, au maintien à domicile, aux places d'hébergement pour les personnes âgées ou en perte d'autonomie²¹. Des reculs analogues pourraient se produire si les restrictions budgétaires devaient mener à une réduction de l'emploi et à une détérioration des conditions de travail dans les secteurs public, parapublic ou communautaire subventionné, des domaines où la main-d'œuvre féminine est relativement nombreuse.

Comme on l'a vu à la fin des années 1990, les compressions dans les services publics et communautaires affectent de façon particulière les femmes parce qu'elles sont souvent à la fois bénéficiaires et productrices de ces services. De plus, lorsque les services consacrés aux enfants ou aux proches sont insuffisants, trop chers ou abolis, plusieurs d'entre elles sont obligées de prendre la relève, gratuitement, dans la sphère privée, ce qui réduit leur capacité d'occuper un emploi, d'assurer leur propre subsistance et celle de leur famille et de garantir leur sécurité économique à plus long terme.

Par ailleurs, malgré les progrès réalisés, les femmes comme groupe n'ont pas encore atteint une égalité effective sur le plan économique. Des écarts significatifs persistent entre les femmes et les hommes, que l'on s'attarde à leur situation relative dans la hiérarchie professionnelle ou dans l'échelle des revenus ou à leur statut d'emploi, leurs actifs ou leur niveau d'épargne. Les plus récentes statistiques fiscales des particuliers indiquent, en effet, que le revenu total moyen des contribuables féminines s'élevait à 25 847 \$ au Québec en 2006 alors que celui des contribuables masculins atteignait 40 994 \$²². Les femmes déclaraient relativement moins souvent que les hommes certains types de revenu (dividendes imposables de sociétés canadiennes, intérêts et autres revenus de placement, revenus de location, gains en capital imposables) et les sommes inscrites étaient habituellement beaucoup moindres. De plus, les statistiques sur le revenu disponible des femmes qui touchaient un revenu au Québec en 2007 indiquent que 48,3 % d'entre elles recevaient un revenu inférieur à 20 000 \$ et que pour 18,5 %

²¹ Une récente étude canadienne s'est intéressée particulièrement aux personnes qui prennent soin d'un parent âgé qui habite loin, un phénomène plus fréquent avec l'accroissement du nombre de personnes âgées, la dispersion des familles et la réduction de la fratrie. Parmi les 1,65 million de personnes de 45 ans et plus qui sont venues en aide à un proche en perte d'autonomie en 2007, 360 000 l'ont fait auprès d'une personne qui résidait à plus d'une heure de route. Ces aidants étaient deux fois plus nombreux à encourir des frais que ceux qui restaient à proximité des personnes secourues et les frais encourus étaient trois fois plus élevés dans ce cas. De plus, ces personnes étaient obligées de s'absenter du marché du travail plus fréquemment. Or, les femmes étaient relativement plus nombreuses à venir en aide à des proches éloignés et 40 % d'entre elles avaient manqué des journées de travail contre 27 % des hommes qui prodiguaient de tels soins. La proportion de femmes qui s'étaient absentes du travail pour aider un proche résidant à proximité était également plus élevée : Mireille VÉZINA et Martin TURCOTTE, « Aider un parent qui habite loin de chez soi : les répercussions », *Tendances sociales canadiennes*, n° 89, Statistique Canada, 11-008-X au catalogue, <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/2010001/article/11072-fra.htm>, date de diffusion en ligne : 26 janvier 2010.

²² Statistiques calculées à partir de : Ministère du Revenu et ministère des Finances, *Statistiques fiscales des particuliers : année d'imposition 2006*, Québec, février 2009, tableau 3 « Statistiques fiscales détaillées selon l'âge et le sexe – 2006 (nombre de contribuables; montants en milliers) », ligne 27, p. 88.

d'entre elles, ce revenu était inférieur à 10 000 \$²³. Enfin, les femmes âgées comptaient davantage sur les régimes publics que les hommes âgés pour assurer leur subsistance à la retraite.

Conséquemment, la faculté contributive des femmes est inférieure à celle des hommes, c'est-à-dire qu'elles ont une capacité moindre de payer des taxes et des impôts et de contribuer aux finances publiques. Les statistiques fiscales montrent qu'elles représentaient 51 % des personnes qui avaient présenté une déclaration de revenus au Québec en 2006. Parmi les contribuables imposables (c'est-à-dire des personnes qui avaient effectivement payé des impôts cette année-là), 46 % étaient des femmes et parmi les contribuables non imposables, 60 % étaient des femmes. Celles qui avaient payé des impôts et des cotisations en 2006 avaient versé, en moyenne, 3 458 \$ au fisc alors que ce montant s'élevait à 5 928 \$ pour les contribuables masculins²⁴. Pour le Conseil, il est important de garder ces chiffres en mémoire lorsqu'il est question de faire appel à de nouvelles entrées fiscales ou de modifier l'apport relatif au Trésor public provenant des différentes formes de taxation (taxe de vente, cotisations, contribution et redevances, tarification, impôts sur le revenu des particuliers, impôts sur le revenu des sociétés, etc.).

Dans ces circonstances, quels principes, quels critères doivent guider le gouvernement dans ses choix budgétaires et fiscaux? Le Conseil traite de cette question au deuxième chapitre.

²³ Institut de la statistique du Québec, *Répartition des hommes et des femmes bénéficiaires d'un revenu, selon la tranche de revenu, Québec, 2007*, www.stat.gouv.qc.ca/.../revenus.../revenus/repart_tranchp_tab1.htm, page consultée : 1^{er} février 2010.

²⁴ Statistiques calculées à partir de : *Ibid.*, lignes 1, 2, 3 et 90, p. 88-90.

CHAPITRE II

DES PRINCIPES POUR GUIDER LES CHOIX BUDGÉTAIRES ET FISCAUX

Dans ce chapitre, le Conseil présente d'abord les objectifs auxquels se réfère le ministère des Finances dans la formulation de la politique fiscale. Il demande ensuite au Ministère d'ajouter aux critères d'équité horizontale et d'équité verticale considérés celui de l'équité entre les sexes, et il en explique les raisons. Enfin, pour opérationnaliser cette troisième dimension de l'équité, le Conseil recommande que l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) soit intégrée au processus menant à la définition et à la mise en œuvre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire et des grandes orientations économiques pour l'avenir.

2.1 LES OBJECTIFS RETENUS PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES

Dans son document *Dépenses fiscales : édition 2009*, le ministère des Finances précise la raison d'être d'un régime fiscal qui est de prélever des revenus suffisants et stables afin de financer les dépenses budgétaires²⁵. Deux types d'objectifs sont pris en considération dans l'élaboration de la politique fiscale : d'abord, des objectifs généraux qui sont les critères habituellement considérés dans tout régime fiscal et, ensuite, des objectifs spécifiques qui reflètent certaines préférences et certains choix de la société. Le ministère des Finances précise dans son document les objectifs retenus :

« 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 familles ayant les mêmes caractéristiques;
- la neutralité, c'est-à-dire que le régime fiscal doit 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 soit facile à comprendre, à observer et à administrer²⁶. »

Pour ce qui est des objectifs spécifiques, le ministère des Finances mentionne que l'élaboration de la politique fiscale a été influencée, au Québec comme ailleurs, par les changements économiques et sociaux des dernières décennies : mondialisation des marchés, situation démographique, orientation des politiques économiques et sociales. Dans les dernières années, de nouveaux objectifs ont été déterminés au Québec. Selon le ministère des Finances, on veut s'assurer notamment :

²⁵ Ministère des Finances, *Dépenses fiscales : édition 2009*, Québec, le Ministère, décembre 2009.

²⁶ *Ibid.*, p. A.14 à A.17.

« [...] que le régime fiscal :

- tiennent compte de situations particulières de certaines catégories de contribuables, telles les familles, les personnes âgées, les personnes aux études ou en formation et les personnes défavorisées;
- soit compétitif afin de favoriser le caractère concurrentiel de l'économie, et ce, pour inciter les agents économiques à résider et à produire au Québec. »

Le document fait également état des conflits qui peuvent exister entre les différents objectifs et de la nécessité de faire des arbitrages. Par exemple, selon le Ministère, un régime fiscal progressif permet de redistribuer la richesse, mais une trop grande progressivité peut nuire à la compétitivité de l'économie, à l'incitation au travail et à la création d'emplois.

Pour atteindre les objectifs spécifiques, le Ministère précise que :

« [...] l'aide fiscale peut être accordée en fonction :

- des caractéristiques particulières des individus ou des entreprises (ex. : la situation familiale, l'âge, le niveau de revenu, la taille de l'entreprise);
- de la provenance du revenu (ex. : les revenus de retraite, les indemnités de grève, les gains de capital);
- de l'utilisation du revenu (ex. : les dons de bienfaisance, la recherche scientifique et le développement expérimental, l'épargne-retraite). »

2.2 L'AJOUT D'UNE TROISIÈME DIMENSION : L'ÉQUITÉ ENTRE LES SEXES

Le ministère des Finances n'a pas retenu la catégorie Femmes ni dans ses objectifs généraux, ni dans ses objectifs spécifiques. Le Conseil du statut de la femme croit qu'il est nécessaire d'examiner les choix fiscaux et budgétaires à la lumière d'une troisième dimension de l'équité, soit celle de l'équité entre les sexes.

Comme il l'a fait dans un précédent avis dès 1996²⁷, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

1. **Que l'objectif d'équité entre les sexes soit ajouté aux objectifs généraux considérés dans le régime fiscal et lors de l'élaboration des choix budgétaires de l'État.**

²⁷ Conseil du statut de la femme, *Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, août 1996, p. 10 à 14.

Un système fiscal satisfait à ce critère d'équité entre les sexes lorsqu'il favorise l'égalité économique des femmes, leur autonomie et leur pleine participation au développement de la société et qu'il leur permet de jouir, sans discrimination, des fruits de cette participation. Les femmes y sont considérées comme des sujets de plein droit, et non comme des personnes à la charge de leur conjoint ou dont l'identité se fonde dans celle de la famille.

L'ajout du critère de l'égalité entre les sexes se justifie pour plusieurs raisons. D'abord, les grandes orientations économiques et sociales ont longtemps été établies en occultant ou en prenant pour acquis les activités faites en dehors de la sphère marchande, souvent par les femmes. Or, l'intérêt pour les indicateurs sociaux et les nouvelles mesures du bien-être, de plus en plus manifeste dans des groupes d'études et les organismes internationaux, met en évidence l'importance de tenir compte de la valeur des activités hors marché. En effet, même si ces activités sont ignorées dans le calcul des PIB nationaux, on reconnaît qu'elles contribuent, de façon notable, au capital humain, au développement social et à la croissance économique des États.

Mais, de tout temps, les femmes ont fourni des services de cette nature, gratuitement, sans recevoir le plus souvent de reconnaissance tangible en rapport avec la valeur de leur travail. De plus, dans le régime fiscal, l'individualité des femmes a souvent été noyée dans celle du ménage et ce qui était vu comme bon pour le principal gagne-pain masculin était présumé l'être pour la conjointe. Les dispositions fiscales, les transferts et les politiques de dernier recours basés sur le revenu familial ont souvent eu pour effet de soumettre leur revenu d'emploi éventuel à un taux marginal de taxation prohibitif, rendant ainsi peu avantageuse toute participation au marché du travail.

L'affectation privilégiée des femmes aux tâches familiales s'est traduite pour elles par un manque à gagner et une perte d'expertise personnelle, des coûts qui sont devenus plus évidents avec la plus grande fragilité des unions conjugales et à mesure que les femmes acquéraient de la formation et obtenaient des diplômes. De plus, avec les nouveaux défis auxquels les États développés sont confrontés (pénurie anticipée de main-d'œuvre, faible renouvellement démographique, vieillissement de la population, importance de miser sur l'excellence des ressources humaines et sur la mise à niveau continue des savoirs, avantages associés à la stimulation et au dépistage précoce des retards des enfants, perte d'expertise résultant du retrait de la main-d'œuvre, etc.), on devient conscient qu'il y a un coût alternatif à se priver de la compétence professionnelle des femmes, non seulement pour les femmes elles-mêmes, mais également pour l'ensemble de la société.

La société n'a plus intérêt à privilégier des rôles sociaux sexués et à reléguer les femmes à un statut de main-d'œuvre d'appoint, comme elle le faisait dans le passé. Au contraire, il apparaît profitable de favoriser la pleine intégration économique des femmes en misant sur des infrastructures et des programmes sociaux accessibles et bien adaptés. Comme les hommes, les femmes doivent être encouragées à se former, à acquérir une expérience de travail pertinente et à développer leurs connaissances et leur savoir-faire tout au long de leur vie. En conséquence, il faut faire attention aux nouvelles orientations fiscales qui, en réduisant la progressivité du système fiscal et l'accès aux

services nécessaires, pourraient rendre l'intégration au marché du travail plus difficile et moins attrayante.

2.3 L'ANALYSE DIFFÉRENCIÉE SELON LES SEXES (ADS) APPLIQUÉE AUX CHOIX FISCAUX ET BUDGÉTAIRES ET L'ÉLABORATION DE BUDGETS SEXOSPÉCIFIQUES

La recherche d'une égalité effective pour les femmes est une question de justice sociale, mais aussi une obligation juridique qui découle des chartes des droits québécoise et canadienne et des engagements internationaux que le Canada et le Québec ont pris. Plus concrètement, lors de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Beijing, en 1995, le Québec et le Canada ont résolu, à l'instar de plus de 180 pays, d'intégrer une démarche qui tienne compte de l'égalité entre les sexes dans l'élaboration de leurs politiques et de leurs programmes. À cette fin, le Québec s'est engagé par la suite à inclure progressivement l'ADS à son processus menant à la formulation et à la mise en œuvre de ses politiques. De plus, dans le plan d'action 2007-2010 découlant de la politique *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait*, le gouvernement fait part de son intention d'étendre l'approche ADS à l'ensemble du gouvernement.

Comme le Conseil l'indique dans son avis *Vers un nouveau contrat social pour l'égalité entre les femmes et les hommes* au sujet de l'ADS :

« Cette démarche, qui se veut préventive et à long terme, vise à empêcher que de nouvelles inégalités se construisent au moment de l'élaboration de nouvelles politiques ou de nouveaux programmes. L'objectif est de porter une attention particulière à toutes les étapes de la conception et de l'application des politiques pour éviter de reproduire les biais sexistes qui peuvent être présents dans les institutions sociales ou les anciennes politiques. [...] Enfin, elle est conçue pour être appliquée par les personnes mêmes qui travaillent aux différentes étapes de la formulation et de la mise en œuvre des politiques avec le soutien et l'expertise de spécialistes en égalité²⁸. »

Si l'ensemble de l'appareil gouvernemental doit s'assurer que ses programmes et ses actions vont dans le sens des valeurs d'égalité selon le sexe, le Conseil recommande dans son avis que l'ADS soit appliquée, en priorité, aux grandes réformes et aux projets de loi majeurs qui sont de nature à avoir le plus d'impact sur l'égalité. Il faut compter sur des données ventilées selon le sexe, avoir un bon éclairage sur les situations et les besoins respectifs des femmes et des hommes et s'interroger sur les effets différenciés sur les femmes et les hommes des projets de politique en regard des besoins à satisfaire et de l'atteinte d'une égalité effective et corriger le tir au besoin.

²⁸ Conseil du statut de la femme, *Vers un nouveau contrat social pour l'égalité entre les femmes et les hommes*, Québec, le Conseil, 2004, p. 36 à 39.

Cette préoccupation mène également à la préparation de budgets sexospécifiques. Le but principal de cette démarche est d'assurer une répartition équitable des ressources gouvernementales :

« Les objectifs sont les suivants :

- tenir compte des priorités et des besoins différents des femmes et des hommes, des filles et des garçons, dans les politiques et les budgets;
- souligner l'importance de ne pas prendre pour acquis que ces priorités et ces besoins sont identiques;
- veiller à ce que les services et d'autres éléments financés à même des budgets répondent à différents besoins et donnent suite à des priorités²⁹. »

Dans un avis de 2001, le Conseil du statut de la femme a commenté le cadre d'analyse que le ministère des Finances avait déposé à titre d'expérience-pilote sur l'analyse différenciée selon les sexes³⁰. Il a notamment fait ressortir les lacunes de l'étude et indiqué des pistes en vue d'en arriver à une démarche et à un instrument plus pertinents.

Le Conseil se serait donc attendu que le document soumis par le gouvernement dans le cadre des consultations prébudgétaires *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs* fasse état des enjeux propres à la population féminine. Il aurait également été indiqué que des femmes fassent partie du comité, entièrement masculin, formé pour assister le ministre des Finances dans sa réflexion. Il importe que l'analyse différenciée selon les sexes soit incluse dans le processus menant à la détermination des choix fiscaux et budgétaires du Québec.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

- 2. Que le gouvernement du Québec intègre l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) aux différentes étapes menant à l'adoption et à la mise en œuvre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec et des grandes orientations économiques formulées en vue d'assurer le développement et l'avenir du Québec.**

²⁹ Centre de recherche en développement international (CRDI), *Les faits : une arme contre la pauvreté – Chapitre 5. Les voies de l'avenir*, http://www.crdi.ca/activites_roberts/ev-141256-201-1-DO_TOPIC.html, page consultée : 2 février 2010.

³⁰ Conseil du statut de la femme, *Pour aller plus loin : une évaluation du cadre d'analyse développé par le ministère des Finances sur l'analyse différenciée selon les sexes*, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, novembre 2001.

3. **Que le ministère des Finances, le Conseil du trésor et les autres ministères et organismes gouvernementaux s'assurent que les mesures et les dispositions prévues dans leur champ de responsabilités respectif n'auront pas pour effet d'accroître les inégalités entre les femmes et les hommes et de nuire à l'atteinte d'une égalité effective pour les femmes.**
4. **Que le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine soit doté des ressources requises afin qu'il puisse poursuivre la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'égalité et soutenir le développement et la cohérence des actions gouvernementales, notamment au regard de l'application de l'analyse différenciée selon les sexes.**

2.4 *UNE DÉMARCHE PLUS GRADUELLE VERS L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE*

Par ailleurs, comme on l'a vu, l'effort qui serait nécessaire pour faire disparaître le déficit budgétaire dès 2013-2014, tel qu'il est prévu, est majeur. Selon des spécialistes, un arrêt trop brusque des mesures de stimulation économique et un plan de retour à l'équilibre budgétaire trop rapide et drastique peuvent compromettre la reprise économique et la croissance des recettes fiscales sur lesquelles les gouvernements comptent pour les années futures. Les dirigeants québécois doivent donc faire preuve de prudence, car le moment le plus indiqué pour effacer complètement le déficit n'est pas nécessairement le plus rapproché.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

5. **Que le gouvernement du Québec envisage d'étaler sur une période plus longue son Plan de retour à l'équilibre budgétaire afin de ne pas compromettre la reprise économique et la croissance des recettes fiscales attendues dans les prochaines années et d'être en mesure d'assurer la continuité des services publics.**

Le chapitre suivant porte sur les dangers d'une hausse de la tarification et d'un accroissement de la sélectivité des programmes.

CHAPITRE III

LES DANGERS ASSOCIÉS À UNE HAUSSE DE LA TARIFICATION ET À UN ACCROISSEMENT DE LA SÉLECTIVITÉ DES PROGRAMMES

À l'instar des autres pays scandinaves, la population suédoise accepte de payer des taxes et des impôts élevés pour avoir accès à un système de sécurité sociale largement universel. Selon plusieurs chercheurs qui se sont interrogés sur le sujet, elle le fait parce que les citoyennes et les citoyens ont l'impression que leur système est juste et efficace³¹. La mise en commun des risques et l'organisation collective des services leur permettent de jouir des protections sociales qui fournissent à chacun ce dont il a besoin pour participer activement à la société, et ce, sur la base d'une égale dignité et d'une égale valeur des personnes et non de leur capacité de payer. Les programmes sont relativement simples et peu coûteux à administrer parce qu'ils s'appliquent à tous. Le système est inclusif. Leurs droits découlent de leur appartenance à la société. Tous ont l'impression de participer à l'échange et l'on considère que la société, globalement, en sort gagnante.

À l'inverse, des pays comme les États-Unis font le choix de prélever moins de taxes et d'impôts, de dispenser moins de biens et de services et de s'en tenir surtout à des politiques sélectives orientées vers les personnes à faible revenu. L'initiative et l'effort individuels sont valorisés et le marché occupe un espace plus grand que dans les pays où la sécurité sociale est développée. La distribution des revenus y est ordinairement plus inégale et les clivages sociaux plus prononcés entre la majorité de la population qui satisfait à ses besoins grâce à son travail et les nécessiteux qui dépendent des programmes publics d'assistance. Ces derniers comportent des règles complexes et intrusives. Il faut s'assurer que le demandeur est bien admissible et l'on vérifie le statut d'indigence de la personne et de sa famille en évaluant leurs besoins et le niveau de leurs ressources. Il est nécessaire également de prévenir la fraude et les malversations parce qu'elles pourraient amener les payeurs de taxe à retirer leur soutien à ces programmes dont ils ne reçoivent aucun avantage. Les bénéficiaires de ces politiques sont souvent l'objet de stigmatisation étant donné que l'aide reçue est vue comme un privilège accordé sans qu'ils aient eu à verser de contrepartie. De plus, les programmes sélectifs selon le revenu incitent peu les bénéficiaires à améliorer leur situation économique parce qu'ils risquent alors de se voir retirer les avantages reçus.

À cet égard, le Québec présente des ressemblances avec la Suède et d'autres pays européens. Il s'est doté de politiques sociales relativement généreuses et accessibles. La population, en majorité, a accepté de les soutenir par ses taxes, ses impôts et ses cotisations sociales, jugeant que les protections et les services offerts étaient valables et financés équitablement.

³¹ Sur la philosophie à la base de ces différents systèmes de sécurité sociale, on peut consulter notamment : Bo ROTHSTEIN, *Just Institutions Matter The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Les décisions qui seront prises dans le cadre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire et, notamment, la mise en œuvre d'une politique de financement des services publics sont-elles susceptibles de modifier la nature et la philosophie de nos politiques sociales? Cette question est pertinente dans la mesure où le gouvernement souhaite amorcer un virage important vers la tarification des services publics et l'application du principe de l'utilisateur-payeur. Un tel virage entraînera un accroissement du financement privé des services publics et une individualisation des risques. Afin que les personnes moins nanties ne soient pas exclues, on parle d'adopter des mesures compensatoires pour leur permettre d'accéder aux biens de première nécessité. L'intention est bonne, mais limitée aux besoins reconnus essentiels, et il n'en reste pas moins que ce virage fait glisser les politiques sociales, de l'universalité vers la sélectivité.

Pour tenter d'y voir plus clair, le Conseil explore d'abord le contenu des documents gouvernementaux qui traitent de la tarification. Il fait ensuite état de ses préoccupations et formule des recommandations en matière fiscale.

3.1 LA POLITIQUE DE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS

Comme l'indique le document gouvernemental *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs* et comme on l'a vu précédemment, l'effort qui est attendu du côté fiscal ou budgétaire pour effacer le déficit budgétaire est majeur si la cible de 2013-2014 est maintenue. Selon le ministère des Finances, cet effort est essentiel pour conserver un système de santé accessible à tous, une éducation de qualité, des infrastructures renouvelées, un soutien indéfectible aux familles, aux aînés et à la culture et un fardeau d'endettement équitable pour les générations futures.

Pour y arriver, le ministère des Finances entend :

- s'assurer que tous paient leur juste part des impôts et des taxes;
- obtenir une plus grande contribution des utilisateurs de services publics;
- faire appel à un effort collectif de la part des consommateurs³².

D'entrée de jeu, cependant, le Ministère se dit défavorable à toute hausse de l'impôt sur le revenu des sociétés ou de l'impôt sur le revenu des particuliers, et ce, au nom de la protection du caractère concurrentiel de l'imposition et d'un contexte favorable à la production, à l'effort de travail et à la croissance économique. La taxation de la consommation est vue comme moins dommageable à cet égard et l'on a déjà annoncé une hausse de 1 point de pourcentage de la taxe de vente du Québec à compter de janvier 2011. Le ministère des Finances privilégie un recours accru à la tarification. Selon lui, celle-ci favorise une consommation responsable, une exploitation optimale des ressources et un meilleur partage des coûts du système public entre les utilisateurs-payeurs et les contribuables. À l'occasion du budget en mars 2009, il présentait le

³² Ministère des Finances, *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs*, op. cit., p. 30.

contenu de la Politique de financement des services publics qu'il entend instaurer dans un document intitulé *Assurer la qualité et le financement des services publics*³³.

Selon ce qui est prévu, cette politique s'appliquera à tous les ministères et organismes gouvernementaux, y compris aux commissions scolaires, aux collèges d'enseignement général et professionnel, aux établissements universitaires, aux établissements publics régis par la Loi sur les services de santé et les services sociaux de même qu'aux agences de la santé et des services sociaux, à moins que le gouvernement n'en décide autrement. Également, elle s'étendra à l'ensemble des services publics offerts.

Les ministères et les organismes devront :

- établir le mode de financement des biens et des services publics, que ce soit par la tarification ou par les revenus généraux, notamment les impôts et les taxes;
- déterminer les coûts des services tarifés ou pouvant l'être;
- fixer et indexer annuellement le montant du tarif à l'intérieur du cadre réglementaire et législatif en place, et ce, à partir de la cible d'autofinancement établie;
- affecter les montants payés par les utilisateurs au financement des services tarifés;
- rendre compte de leurs pratiques tarifaires³⁴.

Ils travailleront sous la coordination du ministère des Finances et en lien avec le Secrétariat du Conseil du trésor.

Pour ce qui est des principes, le gouvernement s'engage à protéger l'accès des ménages à faible revenu aux services publics essentiels. Ainsi, des mesures compensatoires seront adoptées pour annuler l'impact des rattrapages tarifaires sur leur pouvoir d'achat. Pour être reconnu essentiel, le Ministère précise que le service public devra être un service de première nécessité ou posséder un caractère obligatoire³⁵.

Le mode de financement des services dépendra de la nature du bien ou du service considéré (p. 5, 6 et 18). Ainsi, les biens ou les services sont classés en trois groupes :

- les biens publics : il s'agit de biens (ou de services) qui génèrent des bénéfices de nature exclusivement publique, c'est-à-dire qu'ils profitent à la collectivité dans son ensemble sans qu'il soit possible d'en distinguer les utilisateurs. Les biens publics purs, comme la justice, la sécurité et la protection de l'environnement, doivent être financés par les impôts et les taxes³⁶;

³³ Ministère des Finances, *Budget 2009-2010 : assurer la qualité et le financement des services publics*, Québec, le Ministère, 2009.

³⁴ *Ibid.*, p. III.

³⁵ *Ibid.*, p. 4.

³⁶ « [...] Les biens publics purs sont caractérisés par la *non-rivalité* (la consommation de ce service par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre) et la *non-exclusion* (il n'est pas possible d'exclure un individu de la consommation de ce bien. » : *Ibid.*, p. 18.

- les biens privés : il s'agit de biens (ou de services) qui génèrent des bénéfices de nature exclusivement privée, c'est-à-dire qu'ils profitent seulement aux utilisateurs identifiables de ces services. L'électricité et l'assurance-automobile sont rangées dans cette catégorie³⁷;
- les biens mixtes : il s'agit de biens (ou de services) qui génèrent des bénéfices publics notables et des bénéfices à des utilisateurs identifiables. La consommation de ces biens par un individu, même si elle ne peut être partagée, entraîne des externalités positives pour la société. On les désigne également sous l'appellation de biens méritoires et de biens privés collectivement financés. La santé, l'éducation et le transport en commun appartiennent à cette catégorie.

Toutes les entités publiques assujetties à la politique devront dresser un inventaire de tous les services offerts à des usagers. Selon les critères identifiés plus haut, les ministères et les organismes devront recommander au gouvernement le mode de financement qui est le plus approprié et déterminer la part des coûts à être assumée par les taxes et les impôts ou par la tarification.

Dans le cas de toute nouvelle initiative, on prévoit que le gouvernement devrait systématiquement :

- identifier les produits et les services mis en place;
- déterminer les organismes responsables de la livraison des produits et des services;
- choisir de façon claire et explicite le mode de financement retenu et déterminer la part relative des impôts et des taxes et de la tarification³⁸.

Tous les services tarifés ou ceux qui pourraient l'être devront faire l'objet d'une évaluation selon leurs coûts totaux. En fonction de cette évaluation, le service tarifé pourrait varier selon la catégorie d'utilisateurs.

Enfin, la Politique de financement des services publics doit être implantée d'ici 2012. Comme on l'a déjà annoncé, tous les tarifs qui ne disposent pas de mécanismes d'indexation seront indexés à compter de janvier 2011, à l'exception des tarifs quotidiens des services de garde de 7 \$. Tous les ministères et organismes devront produire un inventaire complet des services qu'ils offrent et des tarifs qu'ils exigent. Les services qui ne font pas l'objet de tarification, mais qui pourraient l'être éventuellement, devraient également faire partie de cet inventaire. On précise que cet exercice « [...] ne concerne pas les services qui, en raison des orientations gouvernementales, sont financés uniquement par les impôts et taxes et qui ne sont donc pas tarifés, comme c'est le cas pour la plupart des services de santé³⁹ ».

³⁷ « Par opposition aux biens publics, les biens privés sont caractérisés par la rivalité et l'exclusion dans leur consommation. » : *Ibid.*, p. 18.

³⁸ *Ibid.*, p. 6.

³⁹ *Ibid.*, p. 24.

3.2 L'ANALYSE DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

Le Conseil constate que la Politique de financement des services publics pourrait entraîner des changements fondamentaux à la philosophie à la base de nos politiques sociales. Peut-on penser que le gouvernement prend prétexte du retour à l'équilibre budgétaire pour réorienter les programmes sociaux sans qu'une information précise et complète n'ait été transmise sur l'impact de la tarification et du principe de l'utilisateur-payeur dans le cas de chacun et de l'ensemble des biens et des services actuellement dispensés?

De plus, comme il revient à chaque ministère et organisme de proposer des tarifs et des mesures compensatoires dans son champ d'action, on se demande si la multiplication des initiatives de toutes provenances ne mettrait pas à mal la concertation et la cohérence globales des actions pourtant essentielles au sein de l'appareil gouvernemental. Enfin, le délai d'implantation de la politique fixé à 2012 ne laisse aucun espace pour la tenue d'un débat public véritable.

Par ailleurs, le Conseil du statut de la femme n'est pas contre tout tarif ou contre leur indexation au coût de la vie. Le gouvernement fait déjà appel à la tarification dans certains cas. De plus, lorsqu'il est question de ressources naturelles épuisables ou de protection de l'environnement, il est compréhensible que le gouvernement veuille favoriser une consommation responsable. Dans de tels cas, un ensemble de dispositions doivent être mises en place (par exemple, programme d'isolation des maisons, réglementation sur l'usage, prime à l'achat d'une voiture à basse consommation, etc.) et la tarification, assortie de mesures compensatoires pour les moins nantis, peut faire partie des moyens envisagés.

Ceci étant dit, le Conseil se pose plusieurs questions auxquelles il est difficile de trouver des réponses précises pour l'instant :

- quelle sera l'ampleur de la tarification et du recours au principe de l'utilisateur-payeur?
- à terme, est-ce que ce sont tous les biens et les services qui seront touchés?
- quels seront les effets de la tarification sur l'accès aux biens et aux services des différentes catégories de bénéficiaires en fonction de l'âge, du sexe, du revenu, du statut et de la condition sociale?
- y aura-t-il des conséquences sur l'organisation et la prestation des services publics et ira-t-on davantage vers la production des services en mode privé?
- cet accroissement du financement privé conduira-t-il à une augmentation de la sélectivité des programmes publics selon le revenu? L'effet cumulé des mesures compensatoires prévues pour les moins nantis n'aura-t-il pas pour conséquence de les enfermer dans ce qu'on appelle « la trappe de la pauvreté », puisque toute amélioration de leur situation économique entraîne alors une réduction des avantages reçus? Dans un tel cas, ce sont les conjointes qui sont incitées les premières

- a-t-on évalué, à l'aide de différents scénarios, les répercussions négatives qu'un recours accru à la tarification des services publics et au principe de l'utilisateur-payeur pourrait entraîner à plus long terme sur la consommation des services dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la formation et des services sociaux?
- enfin, quels sont les effets anticipés de la tarification sur les femmes étant donné leur capacité de payer inférieure, qu'elles sont souvent les productrices de ces biens et de ces services publics et qu'elles sont aussi des usagères pour elles-mêmes, mais souvent aussi pour leurs proches?

Considérant ces questions, le Conseil du statut de la femme recommande :

6. Que le gouvernement du Québec procède à un examen exhaustif des répercussions prévisibles sur les bénéficiaires des services publics avant d'envisager le recours à une politique de financement des services publics basée sur le principe de l'utilisateur-payeur.

3.2.1 LES BIENS ET LES SERVICES DISPENSÉS PAR L'ÉTAT : DES EXTERNALITÉS POSITIVES

Dans le document gouvernemental cité précédemment, le ministère des Finances définit le terme « externalité ». Il s'agit d'un « impact environnemental, social ou économique, positif ou négatif, [provenant] d'activités générant des avantages ou des coûts qui ne sont pas reçus ou assumés exclusivement par la personne, le groupe ou l'entreprise exerçant ces activités⁴⁰ ».

Selon le Conseil, la plupart des biens et des services que l'État offre produisent des externalités positives pour la collectivité. En effet, l'État ne fait généralement pas dans la futilité. Les biens et les services que le Québec a choisi de dispenser, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux et des services de garde, appartiennent à la catégorie des biens ou des services qu'on appelle « méritoires ». Ils répondent à des besoins fondamentaux des individus et leur permettent de développer pleinement leurs capacités pour leur plus grand bénéfice personnel, mais aussi à l'avantage de l'ensemble de la société.

Or, en dépit de la simplicité de la formule présentée dans la politique où il est question de tarifier selon la logique du bénéficiaire-payeur, il apparaît extrêmement difficile de vraiment départager les avantages que les personnes en tirent pour elles-mêmes et ceux qui vont à la société. Cette complexité existe plus encore lorsqu'il s'agit de biens et de services publics qui sont substitués à ceux que les femmes dispensent gratuitement dans la sphère non marchande (soins aux enfants et aux personnes âgées, bénévolat dans les

⁴⁰ Ministère des Finances, *Budget 2009-2010 : assurer la qualité et le financement des services publics*, op. cit., p. 17.

hôpitaux, les écoles ou la communauté), car la valeur pour la société de ces dernières activités n'est pas établie précisément et comptabilisée.

De plus, un tel principe pourrait, par exemple, amener l'État à tarifier fortement l'éducation primaire et secondaire, la formation continue, les services de santé préventifs et curatifs, etc., ce qui serait plutôt contreproductif à l'heure où l'on mise sur l'autonomie des individus et où il apparaît souhaitable de mettre en valeur toutes nos ressources humaines, d'intégrer davantage d'immigrantes et d'immigrants et de viser l'innovation et l'excellence. Enfin, il faut reconnaître que les services publics, et non seulement les transferts monétaires, sont de puissants instruments d'égalité des chances et de redistribution de la richesse.

3.2.2 LES DIFFICULTÉS INHÉRENTES À LA TARIFICATION ET LE DANGER DE GÉNÉRALISER LES SERVICES À DEUX VITESSES

Si la tarification devient l'instrument privilégié pour régler les problèmes budgétaires, il faudra imposer des tarifs substantiels. Or, des tarifs élevés sont de nature à réduire l'accès aux services d'un bon nombre de personnes, sans atteindre ceux qui appartiennent aux tranches supérieures de revenu dont on ne souhaite pas, par ailleurs, alourdir la charge fiscale au moyen de l'impôt sur le revenu. En revanche, des tarifs trop bas risquent de ne pas rapporter suffisamment, tenant compte des coûts de prélèvement.

Par ailleurs, des tarifs différenciés selon le revenu établissent une segmentation à l'intérieur de la clientèle. Ceux qui contribuent le plus, s'ils considèrent qu'ils paient trop cher compte tenu de la qualité des services reçus, peuvent être tentés de se désolidariser des autres en développant et finançant un réseau parallèle offrant des services de meilleure qualité. Cela se passe déjà en éducation, cela pourrait arriver dans les services de santé et dans les services de garde.

De ce point de vue, la recommandation que le Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques formule dans son deuxième fascicule est pour le moins surprenante. Le Comité suggère en effet d'exploiter les « possibilités offertes par la concurrence dans le secteur de la santé, à l'image de ce qui se fait dans le secteur de l'éducation⁴¹ ». Or, le Comité formule cette recommandation sans avoir analysé vraiment la performance comparative des réseaux public et privé et sans avoir mesuré l'effet de l'imposition d'un tarif important (les frais de scolarité relativement élevés imposés par les établissements privés) sur la répartition de la clientèle scolaire entre les deux réseaux en fonction du revenu des parents. Par exemple, quel est le revenu moyen des parents dans chacun de ces réseaux? Pour un niveau scolaire donné, comment se comparent les résultats scolaires, le décrochage scolaire ou les taux d'obtention des diplômes? Quelles sont, comparativement, les chances d'être accepté à l'université, celles d'être admis dans les filières contingentées, celles d'obtenir par la suite une bourse d'excellence facilitant la poursuite des études supérieures? Le Comité formule sa recommandation sans nous avoir éclairés sur le sujet.

⁴¹ Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis – Fascicule 2, op. cit.*, p. 84.

De plus, le Comité ne nous en dit pas davantage sur les conséquences possibles, au regard de l'équité, du développement d'un réseau privé, parallèle au réseau public, dans le domaine de la santé⁴². En revanche, il nous réfère abondamment au rapport Castonguay dont plusieurs des recommandations vont dans le sens d'un accroissement de la place du privé dans le financement et la production des services. Dans son document de réflexion, le Conseil du statut de la femme mentionne que le principe d'accessibilité aux soins, de manière uniforme, selon les besoins, sans égard au revenu, au statut social ou aux risques de maladie de la personne, doit continuer de primer sur celui de la liberté individuelle, invoquée par le Groupe de travail pour justifier l'attribution d'un accès privilégié aux soins à une minorité. Il importe de conserver les principes et les valeurs qui inspirent actuellement notre système public de santé. Pour le Conseil, il est le meilleur garant des droits collectifs et représente une condition essentielle à l'atteinte de l'égalité⁴³.

Par ailleurs, en raison des principes qu'il prône au regard de l'accès à l'éducation, le Conseil du statut de la femme ne voit pas d'un bon œil l'idée mise de l'avant dans le rapport Montmarquette à l'effet qu'on pourrait imposer des frais de scolarité variables selon le coût de la formation pour l'institution ou les perspectives de revenu futur de l'étudiante ou de l'étudiant. Une telle orientation aura pour effet de réduire l'accès aux formations plus coûteuses pour les classes moyenne et défavorisée et d'accentuer la représentation des étudiantes et des étudiants appartenant à la classe plus favorisée. Compte tenu des perspectives d'endettement et comme la réussite scolaire n'est jamais complètement assurée, ce n'est plus l'effort de travail et le talent de l'étudiante ou de l'étudiant qui importeront désormais, mais surtout la capacité financière des parents.

Enfin, dans le cas des services de garde, il faut se rendre compte que les jeunes enfants qui proviennent de milieux moins favorisés retirent énormément de bénéfices de la fréquentation d'établissements qui accueillent des enfants de toutes les origines sociales et de toutes les classes de revenu. Dans un tel cas et quoique plusieurs en pensent, l'imposition d'un tarif unique à tous les parents, quel que soit leur revenu, n'est pas inéquitable dans la mesure où un système d'impôt globalement progressif permet aux parents plus fortunés de contribuer proportionnellement davantage au financement des services publics. De plus, ceux qui souhaitent donner plus de place à la production et au financement privés des services ont souvent tôt fait de réclamer par la suite des dégrèvements fiscaux et des baisses d'impôt. Quand on paie soi-même pour ses propres services, la tentation est forte en effet de se désolidariser des services dispensés aux autres par l'État. De plus, comme on l'a vu précédemment, il faut garder en tête les effets bénéfiques des services de garde accessibles sur l'autonomie économique des femmes, leur taux d'activité et la natalité. À cet égard, il est heureux que le gouvernement actuel

⁴² Mentionnons que la concurrence dans le domaine de la santé se ferait, notamment, avec les centres médicaux spécialisés (CMS) qui sont des établissements privés à but lucratif alors que les établissements scolaires privés subventionnés sont habituellement, au Québec, des institutions à but non lucratif, reconnues d'intérêt public.

⁴³ Conseil du statut de la femme, *Pour en avoir « vraiment » pour notre argent : un système public de santé. Réflexion sur le rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé* En avoir pour notre argent, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, 2008, p. 22.

soit sensibilisé au fait que les services de garde ne peuvent être considérés uniquement comme des services de nature privée.

3.2.3 LES EFFETS PERVERS D'UNE TROP GRANDE SÉLECTIVITÉ

L'idée de prévoir des mesures compensatoires afin que la tarification des biens et des services n'ait pas pour effet d'exclure les personnes moins nanties est généreuse en soi. Mais, comme on l'a vu, ces mesures ne s'appliqueraient qu'aux biens de première nécessité. De plus, la crainte de perdre ces aides sélectives lorsque l'on améliore sa situation économique constitue un frein certain à l'acquisition d'une autonomie personnelle.

En outre, la multiplication des mesures compensatoires introduirait un réel clivage entre les personnes qui en bénéficient et les autres. On courrait le risque que les contribuables de la classe moyenne se sentent exclus de l'échange parce qu'ils paieraient des impôts sans avoir un égal accès aux services publics. *A contrario*, le succès de la politique familiale actuelle tient, entre autres, à ce qu'elle profite à l'ensemble des familles. Il ne faudrait pas que le gouvernement revienne sur ses engagements, comme les administrations publiques antérieures l'ont souvent fait dans le cas des mesures destinées aux familles. Si cela était, les avantages que la société entrevoit avec la hausse de l'accroissement de la participation des femmes au marché du travail et de la natalité pourraient être compromis.

Le Conseil du statut de la femme formule des recommandations dont plusieurs d'entre elles s'inspirent de propositions qu'il a déjà présentées dans des avis ou des mémoires antérieurs portant sur la fiscalité et les finances publiques⁴⁴.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

- 7. Que le gouvernement du Québec favorise une société inclusive dans laquelle l'État est là pour toutes et tous en misant principalement sur les biens, les services et les protections sociales universelles qui composent actuellement notre système de sécurité sociale.**
- 8. Que le gouvernement du Québec se fonde sur une fiscalité équilibrée, c'est-à-dire qui amène tant les sociétés que les particuliers à faire leur part dans le financement de l'État.**

⁴⁴ Conseil du statut de la femme, *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques sur le document de consultation Réduction de l'impôt des particuliers*, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, septembre 1999.

Conseil du statut de la femme, *Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, *op. cit.*

Conseil du statut de la femme, *Mémoire présenté à la Commission du budget et de l'administration lors de la consultation générale sur le financement des services publics au Québec*, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, février 1993.

Les entreprises, et non seulement les individus, tirent partie de la présence de l'État. Dans son premier fascicule, le Comité chargé de conseiller le ministre des Finances mentionne que les sociétés établies au Québec bénéficient, en 2008-2009, de mesures destinées au développement de l'industrie et des ressources beaucoup plus généreuses que les sociétés ontariennes. Cet écart favorable s'élève à 1 750 millions de dollars et il peut être estimé à 1 845 millions de dollars après ajustement selon les prix et les salaires⁴⁵. De plus, une récente étude de l'OCDE indique que, même si les pays cherchent de multiples façons à réduire l'impact négatif de l'imposition sur les entreprises, l'impôt sur les sociétés dans ces pays continue à jouer un rôle important en tant que prélèvement à la source. Il vient en « renfort » de l'impôt sur le revenu des personnes physiques⁴⁶.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

- 9. Que le gouvernement du Québec voie à ce que l'ensemble des prélèvements fiscaux (impôts, taxes directes et indirectes, contributions et tarifs) soient répartis selon une structure qui est globalement progressive selon le revenu des contribuables.**

- 10. Que le ministère des Finances examine l'ensemble des préférences fiscales qui sont actuellement accordées par le régime d'impôt sur le revenu des particuliers afin de s'assurer qu'elles sont pleinement justifiées au regard des principes d'équité horizontale, d'équité verticale et d'équité entre les sexes, de neutralité et de simplicité.**

À ce sujet, le Conseil du statut de la femme doute qu'une disposition comme le Compte d'épargne libre d'impôt (CELI) nouvellement créé ait sa place dans la situation actuelle parce que le CELI constitue une forme d'évitement fiscal pour les contribuables mieux nantis. Même si cette disposition représente une dépense fiscale relativement faible actuellement, le manque à gagner pour l'État deviendra au fil du temps de plus en plus élevé.

Par ailleurs, dans le passé, le Conseil a accueilli favorablement la proposition visant à accroître le taux de taxe de vente du Québec dans le but de mieux financer le système de santé qui a été formulée dans le rapport Castonguay⁴⁷ et, auparavant, dans le rapport Ménard. Comme on l'a vu, le gouvernement québécois a décidé dans le dernier Budget d'occuper une partie du champ fiscal abandonné par le gouvernement fédéral (réduction de 2 points de pourcentage de la TPS) en relevant de 1 point de pourcentage le taux de taxe de vente du Québec (TVQ) à compter du 1^{er} janvier 2011.

⁴⁵ Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, *Le Québec face à ses défis – Fascicule 1, op. cit.*, Tableau 4, p. 58.

⁴⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, « Réformer l'impôt sur les bénéfices des sociétés : synthèses », *L'Observateur*, août 2008.

⁴⁷ Conseil du statut de la femme, *Pour en avoir « vraiment » pour notre argent : un système public de santé. Réflexion sur le rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé* En avoir pour notre argent, *op. cit.*, p. 21-22.

Si un effort supplémentaire est requis, le Québec pourrait décider d'occuper complètement le champ libéré par le gouvernement fédéral en relevant sa taxe de vente d'un autre point de pourcentage.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

11. Que le gouvernement du Québec envisage la possibilité d'accroître d'un point de pourcentage additionnel le taux de taxe de vente du Québec si un effort fiscal additionnel est jugé nécessaire.

Bien entendu, il faudrait que le crédit fiscal accordé aux personnes à plus faible revenu soit ajusté en conséquence. En outre, le taux de taxe imposé pourrait être plus élevé sur les biens de luxe et les biens qui produisent des externalités négatives, entre autres, sur l'environnement.

Pour le Conseil, cette option apparaît préférable à un recours important et généralisé à la tarification des services publics. Dans ce sens, le Conseil approuve l'orientation gouvernementale d'exempter le ministère de la Santé et des Services sociaux de l'application de la Politique de financement des services publics en ce qui a trait à ses services qui sont actuellement financés par les taxes et les impôts généraux et qui forment la grande majorité de ses services⁴⁸. Le gouvernement respecte ainsi le principe d'un accès aux services de santé selon les besoins, et non selon la capacité de payer, à la base de notre système de santé. Dans le même sens, le Conseil croit que la consommation des services, comme l'éducation, la formation, les mesures de conciliation travail-famille, etc., qui contribuent au développement et à l'intégration des personnes et qui sont porteurs d'externalités positives pour la société, doit être encouragée.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

12. Que le gouvernement du Québec continue d'exclure, de la Politique de financement des services publics, les biens et les services dans le domaine de la santé et des services sociaux qui sont actuellement financés par les taxes et les impôts généraux et qu'il n'ait recours que de façon mesurée et modérée à la tarification en étant attentif aux effets pervers que celle-ci pourrait entraîner.

⁴⁸ Ministère des Finances, *Budget 2009-2010 : assurer la qualité et le financement des services publics*, op. cit., p. 24.

CONCLUSION

Dans ce mémoire rédigé dans le cadre des consultations prébudgétaires 2010-2011, le Conseil du statut de la femme met en lumière la situation et les besoins des femmes au regard des choix fiscaux et budgétaires. Les consultations de cette année revêtent un caractère particulier compte tenu des répercussions de la crise économique, de la volonté gouvernementale de résorber rapidement le déficit budgétaire et de réduire le poids relatif de la dette. Le gouvernement invite également la population à réfléchir sur les grandes orientations économiques à privilégier dans les vingt prochaines années.

Comme il se doit, le gouvernement a choisi de devancer l'application de certains programmes et de budgéter des dépenses extraordinaires dans le but de stimuler l'emploi et l'économie. Le Conseil comprend la nécessité pour le gouvernement d'adopter un plan de retour à l'équilibre budgétaire. Cependant, pour des raisons qui tiennent à la fois aux domaines d'activité des femmes, aux responsabilités qu'elles assument dans la famille et à leur situation économique, le Conseil craint que, si l'on n'y prend garde, les moyens et l'échéancier choisis pour assainir les finances publiques imposent à la population féminine un fardeau d'ajustement très lourd et même disproportionné. S'il en était ainsi, non seulement on freinerait la marche des femmes vers une égalité effective, mais on risquerait également de priver le Québec de certains de ses meilleurs atouts pour relever ses défis.

Dans les circonstances, le Conseil est déçu que le document soumis par le gouvernement dans le cadre des consultations prébudgétaires *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs* ne fasse pas état des enjeux propres à la population féminine. Dans son mémoire, le Conseil recommande donc que l'objectif d'équité entre les sexes soit ajouté aux objectifs généraux considérés dans le régime fiscal et lors de l'élaboration des choix budgétaires de l'État. Il insiste également pour que l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) soit intégrée aux différentes étapes menant à l'adoption du Plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement de Québec et à la définition des grandes orientations économiques pour l'avenir.

Pour le Conseil, il importe de plus que le ministère des Finances, le Conseil du trésor et les autres ministères et organismes gouvernementaux s'assurent que les mesures et les dispositions prévues dans leur champ de responsabilités respectif n'aient pas pour effet d'accroître les inégalités entre les femmes et les hommes et de nuire à l'atteinte d'une égalité de fait pour les femmes. Enfin, dans le contexte des choix fiscaux et budgétaires qui devront être posés au sein de l'appareil gouvernemental, le Conseil souhaite que le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine soit doté des ressources lui permettant de poursuivre la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'égalité et de soutenir la cohérence des actions gouvernementales dans le domaine.

Par ailleurs, l'effort requis pour effacer le déficit budgétaire dès 2013-2014 est majeur. Le Conseil du statut de la femme souhaite que le gouvernement du Québec envisage

d'étaler sur une période plus longue le retour à l'équilibre budgétaire afin de ne pas compromettre la reprise économique et la croissance des recettes fiscales attendues dans les prochaines années et d'être en mesure d'assurer la continuité des services publics.

À l'instar de plusieurs pays européens, le Québec s'est doté de politiques sociales relativement généreuses et accessibles. La population, en majorité, a accepté de les soutenir par ses taxes, ses impôts et ses cotisations sociales, jugeant que les protections et les services offerts étaient valables et financés équitablement. Selon le Conseil, il ne faudrait pas que la Politique de financement des services publics annoncée vienne modifier la nature et la philosophie de nos programmes sociaux. Cette question est pertinente dans la mesure où le gouvernement fait part de son intention d'amorcer un virage important vers la tarification des services publics et l'application du principe de l'utilisateur-payeur. Pour le Conseil, une telle orientation entraînera un accroissement du financement privé des services publics et une individualisation des risques. De plus, l'adoption de mesures compensatoires pour permettre aux personnes moins nanties d'accéder aux biens de première nécessité malgré les tarifs aura un effet limité puisqu'on s'en tiendrait aux besoins essentiels. Malgré tout, un tel virage fait glisser les politiques sociales, de l'universalité vers la sélectivité.

Le Conseil n'est pas contre toute tarification. Les tarifs peuvent jouer un rôle quand il s'agit, par exemple, de réduire le gaspillage de ressources naturelles ou les dommages à l'environnement. Cependant, la plupart des biens et des services que l'État a choisi de dispenser, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux et des services de garde, répondent à des besoins importants des individus et leur permettent de développer pleinement leurs capacités pour leur plus grand bénéfice personnel, mais aussi à l'avantage de l'ensemble de la société.

En ce sens, le Conseil approuve l'orientation gouvernementale d'exempter le ministère de la Santé et des Services sociaux de l'application de la Politique de financement des services publics pour ce qui est de la plupart de ses biens et de ses services qui sont actuellement financés par les taxes et les impôts généraux. Le gouvernement respecte en cela le principe d'un accès aux soins selon les besoins, et non selon le revenu, qui est à la base de notre système de santé. Dans le même sens, le Conseil croit que la consommation des services, comme l'éducation, la formation, les mesures de conciliation travail-famille, etc., qui contribuent au développement et à l'intégration des individus et qui sont porteurs d'externalités positives pour la société, doit être encouragée.

En outre, le Conseil fait mention des difficultés inhérentes à la tarification qu'il importe de considérer : réduction de l'accès, danger qu'une tarification différenciée selon le revenu accroisse les clivages entre les usagers et conduise à la création de réseaux de services à deux vitesses, risque que le cumul des mesures compensatoires et la hausse de la sélectivité des programmes diminuent le soutien de la classe moyenne aux politiques et rendent moins avantageux le retour en emploi pour les bénéficiaires. Cet effet dissuasif à l'emploi se fait souvent sentir plus fortement chez les conjointes qui sont encore considérées comme des travailleuses d'appoint pour la famille.

Le Conseil du statut de la femme recommande donc de favoriser une société inclusive dans laquelle l'État est là pour toutes et tous en misant principalement sur les biens, les services et les protections sociales universelles. Il souhaite que le gouvernement se fonde sur une fiscalité équilibrée qui amène tant les sociétés que les particuliers à faire leur part dans le financement des infrastructures et des services publics. On doit voir à ce que l'ensemble des prélèvements fiscaux soit réparti selon une structure qui est globalement progressive selon le revenu. Il faut s'assurer, de plus, que l'ensemble des préférences fiscales qui sont accordées dans le régime d'impôt sur le revenu des particuliers soient pleinement justifiées au regard des principes d'équité horizontale, d'équité verticale et d'équité entre les sexes, de neutralité et de simplicité.

Par ailleurs, si un effort additionnel est jugé nécessaire, le Conseil recommande au gouvernement d'envisager la possibilité d'accroître d'un point de pourcentage additionnel le taux de taxe de vente du Québec. Le Conseil préfère en effet cette avenue à l'application d'une politique de tarification importante et généralisée. Selon le Conseil, le gouvernement ne doit recourir que de façon mesurée et modérée à la tarification en étant attentif aux effets pervers que celle-ci pourrait entraîner.

Enfin, les dépenses gouvernementales en éducation et les mesures qui favorisent la participation au marché du travail et l'excellence de la main-d'œuvre doivent être considérées, non comme des coûts, mais comme des investissements incontournables pour accroître le bien-être de la population. La recherche d'une égalité effective entre les femmes et les hommes constitue, selon le Conseil, une stratégie gagnante pour le Québec. Les femmes doivent être encouragées à développer pleinement leurs capacités et à aspirer à tous les rôles sociaux afin qu'elles puissent être parties prenantes, à part entière, des défis économiques, sociaux et démographiques que le Québec doit relever.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

1. Que l'objectif d'équité entre les sexes soit ajouté aux objectifs généraux considérés dans le régime fiscal et lors de l'élaboration des choix budgétaires de l'État.

Un système fiscal satisfait à ce critère d'équité entre les sexes lorsqu'il favorise l'égalité économique des femmes, leur autonomie et leur pleine participation au développement de la société et qu'il leur permet de jouir, sans discrimination, des fruits de cette participation. Les femmes y sont considérées comme des sujets de plein droit, et non comme des personnes à la charge de leur conjoint ou dont l'identité se fond dans celle de la famille.

2. Que le gouvernement du Québec intègre l'analyse différenciée selon les sexes (ADS) aux différentes étapes menant à l'adoption et à la mise en œuvre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec et des grandes orientations économiques formulées en vue d'assurer le développement et l'avenir du Québec.
3. Que le ministère des Finances, le Conseil du trésor et les autres ministères et organismes gouvernementaux s'assurent que les mesures et les dispositions prévues dans leur champ de responsabilités respectif n'auront pas pour effet d'accroître les inégalités entre les femmes et les hommes et de nuire à l'atteinte d'une égalité effective pour les femmes.
4. Que le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine soit doté des ressources requises afin qu'il puisse poursuivre la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière d'égalité et soutenir le développement et la cohérence des actions gouvernementales, notamment au regard de l'application de l'analyse différenciée selon les sexes.
5. Que le gouvernement du Québec envisage d'étaler sur une période plus longue son Plan de retour à l'équilibre budgétaire afin de ne pas compromettre la reprise économique et la croissance des recettes fiscales attendues dans les prochaines années et d'être en mesure d'assurer la continuité des services publics.
6. Que le gouvernement du Québec procède à un examen exhaustif des répercussions prévisibles sur les bénéficiaires des services publics avant d'envisager le recours à une politique de financement des services publics basée sur le principe de l'utilisateur-payeur.
7. Que le gouvernement du Québec favorise une société inclusive dans laquelle l'État est là pour toutes et tous en misant principalement sur les biens, les services et les protections sociales universelles qui composent actuellement notre système de sécurité sociale.

8. Que le gouvernement du Québec se fonde sur une fiscalité équilibrée, c'est-à-dire qui amène tant les sociétés que les particuliers à faire leur part dans le financement de l'État.
9. Que le gouvernement du Québec voie à ce que l'ensemble des prélèvements fiscaux (impôts, taxes directes et indirectes, contributions et tarifs) soient répartis selon une structure qui est globalement progressive selon le revenu des contribuables.
10. Que le ministère des Finances examine l'ensemble des préférences fiscales qui sont actuellement accordées par le régime d'impôt sur le revenu des particuliers afin de s'assurer qu'elles sont pleinement justifiées au regard des principes d'équité horizontale, d'équité verticale et d'équité entre les sexes, de neutralité et de simplicité.
11. Que le gouvernement du Québec envisage la possibilité d'accroître d'un point de pourcentage additionnel le taux de taxe de vente du Québec si un effort fiscal additionnel est jugé nécessaire.
12. Que le gouvernement du Québec continue d'exclure, de la Politique de financement des services publics, les biens et les services dans le domaine de la santé et des services sociaux qui sont actuellement financés par les taxes et les impôts généraux et qu'il n'ait recours que de façon mesurée et modérée à la tarification en étant attentif aux effets pervers que celle-ci pourrait entraîner.

BIBLIOGRAPHIE

CENTRE DE RECHERCHE EN DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (CRDI). *Les faits : une arme contre la pauvreté – Chapitre 5. Les voies de l'avenir*, http://www.crdi.ca/activites_roberts/ev-141256-201-1-DO_TOPIC.html, page consultée : 2 février 2010.

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES. *Le Québec face à ses défis – Fascicule 1. Des services publics étendus, une marge de manœuvre étroite, de nouveaux défis à relever*, Québec, le Comité, 2009, 59 p.

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES. *Le Québec face à ses défis – Fascicule 2. Des pistes de solution : mieux dépenser et mieux financer nos services publics*, Québec, le Comité, 2010, 94 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Le double défi de l'emploi et de la natalité : réflexion sur certains enjeux dans le programme d'action gouvernemental Briller parmi les meilleurs*, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, février 2005, 49 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques sur le document de consultation Réduction de l'impôt des particuliers*, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, septembre 1999, 43 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Mémoire présenté à la Commission du budget et de l'administration lors de la consultation générale sur le financement des services publics au Québec*, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, février 1993, 11 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Mémoire présenté à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, août 1996, 35 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Pour aller plus loin : une évaluation du cadre d'analyse développé par le ministère des Finances sur l'analyse différenciée selon les sexes*, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, novembre 2001, 34 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Pour en avoir « vraiment » pour notre argent : un système public de santé. Réflexion sur le rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé* En avoir pour notre argent, [recherche et rédaction : Francine Lepage], Québec, le Conseil, 2008, 29 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Vers un nouveau contrat social pour l'égalité entre les femmes et les hommes*, Québec, le Conseil, 2004, 174 p.

DIRECTION DU CENTRE D'ÉTUDE SUR L'EMPLOI ET LA TECHNOLOGIE ET DE L'INFORMATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL D'EMPLOI-QUÉBEC. *L'emploi au Québec*, Bulletin mensuel, vol. 25, n° 12, décembre 2009, 33 p.

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC. *Des milieux de travail essoufflés, du temps à négocier, Colloque sur la conciliation travail-famille*, Montréal, 11 et 12 novembre 2009, 83 p.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056*, Québec, juillet 2009, 132 p., www.stat.gouv.qc.ca/.../pdf2009/perspectives2006_2056_sec2.pdf, page consultée : 27 janvier 2010.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Répartition des hommes et des femmes bénéficiaires d'un revenu, selon la tranche de revenu*, Québec, 2007, www.stat.gouv.qc.ca/.../revenus.../revenus/repart_tranchep_tab1.htm, page consultée : 1^{er} février 2010.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Taux d'activité des femmes, personnes de référence ou conjointes, de 25 à 54 ans selon la présence d'enfants et l'âge du plus jeune enfant, Québec, Ontario et Canada, 1976-2008*, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv/tendances_travail/tab_web_fam_tab_8.htm, page consultée : 20 janvier 2010.

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?*, [recherche et rédaction : Laurent Roy et Jean Bernier], Québec, le Ministère, 2006, 110 p.

MINISTÈRE DES FINANCES. *Budget 2009-2010 : assurer la qualité et le financement des services publics*, Québec, le Ministère, 2009, 110 p.

MINISTÈRE DES FINANCES. *Dépenses fiscales : édition 2009*, Québec, le Ministère, décembre 2009.

MINISTÈRE DES FINANCES. *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs : le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014. Consultations prébudgétaires – Budget 2010-2011*, Québec, le Ministère, 27 octobre 2009, 60 p.

MINISTÈRE DU REVENU ET MINISTÈRE DES FINANCES. *Statistiques fiscales des particuliers : année d'imposition 2006*, Québec, février 2009, 285 p. + annexes.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. « Réformer l'impôt sur les bénéfices des sociétés : synthèses », *L'Observateur*, août 2008, 7 p.

ROTHSTEIN, Bo. *Just Institutions Matter The Moral and Political Logic of he Universal Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 254 p.

ROY, Normand. *Travail et famille : une combinaison possible? Quelques faits, au Québec et dans les pays de l'OCDE*, Québec, Emploi-Québec et Centre d'étude sur l'emploi et la technologie, diaporama.

STATISTIQUE CANADA. *Naissances 2007*, Ottawa, 84F0210X au catalogue, www.stat.can.gc.ca/daily.../dq090922b-fra.htm, page consultée : 20 janvier 2010.

VÉZINA, Mireille et Martin TURCOTTE. « Aider un parent qui habite loin de chez soi : les répercussions », *Tendances sociales canadiennes*, n° 89, Statistique Canada, 11-008-X au catalogue, <http://www.stat.can.gc.ca/pub/11-008-x/2010001/article/11072-fra.htm>, date de diffusion en ligne : 26 janvier 2010.