

Réforme fiscale et réforme de l'aide sociale : deux poids, deux mesures

Jean-Bernard Robichaud

Volume 1, numéro 1, 1988

Les CLSC à la croisée des chemins

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/301017ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/301017ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (imprimé)

1703-9312 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Robichaud, J.-B. (1988). Réforme fiscale et réforme de l'aide sociale : deux poids, deux mesures. *Nouvelles pratiques sociales*, 1(1), 181–188.
<https://doi.org/10.7202/301017ar>

L'ACTUALITÉ

Réforme fiscale et réforme de l'aide sociale: deux poids, deux mesures

Jean-Bernard Robichaud
Conseiller principal
Conseil canadien de développement social

Le gouvernement du Québec s'apprête à modifier la loi de l'aide sociale et il a adopté au printemps 1988 un budget transformant le régime fiscal de façon substantielle. L'analyse de ces deux initiatives majeures permet d'évaluer à sa juste mesure l'action du gouvernement dans le secteur des politiques sociales, puisque chacune à sa façon comporte des conséquences importantes, mais différentes pour de larges segments de la population. Une telle analyse fait ressortir certaines lacunes, certaines contradictions au plan de l'équité et de la justice sociale qui, si elles ne sont pas corrigées, augmenteront encore plus les écarts entre les riches et les pauvres.

Comment le même gouvernement peut-il en même temps distribuer des centaines de millions, sinon des milliards, à certains groupes par le biais de la réforme fiscale, alors qu'il propose une réforme de l'aide sociale comportant une réduction prévisible de ses coûts tout en rendant les conditions de vie de la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale encore plus pénibles? Le gouvernement se trouve-t-il en contradiction avec lui-même lorsqu'il adopte deux réformes qui mènent à des effets aussi différents selon qu'il s'agit des pauvres ou des riches? Ces deux réformes découlent directement du livre blanc sur la fiscalité des particuliers (Québec, 1984) déposé par le gouvernement précédent; ils sont tout à fait complémentaires et ils sont congruents avec la philosophie de base de ce document qui proposait de modifier en profondeur la nature du contrat social au Québec.

Le livre blanc sur la fiscalité des particuliers

Quand l'ex-ministre des Finances, Yves Duhaime a déposé le livre blanc préparé par son prédécesseur, Jacques Parizeau, il a introduit des propositions dont les effets négatifs sont actualisés dans les deux projets considérés ici. On y préconisait notamment l'harmonisation de la fiscalité et des paiements de transfert; on y affirmait que les bénéficiaires de transferts gouvernementaux ne devaient pas payer d'impôt et que ceux qui paient des impôts ne devaient pas recevoir de transferts gouvernementaux. Ce principe aboutit à éliminer les programmes universels à la faveur de mesures sélectives. Plus important encore, il divise la société en deux: les travailleurs et les assistés, ou ceux qui contribuent au financement de l'État, les citoyens à part entière et ceux qui dépendent de l'État pour subsister, des citoyens qu'il faut encadrer strictement, contrôler et réprimer. Ces derniers composent principalement la clientèle de l'assurance-chômage et de l'assistance sociale. On proposait de diviser la clientèle de l'aide sociale en deux catégories principales, les aptes au travail et les inaptes. On considère que les inaptes au travail ont un droit légitime à l'assistance alors que les assistés sociaux aptes au travail (75 % de la clientèle adulte) sont tolérés et suspects. Ils doivent démontrer qu'ils sont disposés à intégrer la catégorie des travailleurs. Sinon ils seront punis, sans tenir compte du taux de chômage élevé et sans tenir compte de la faible capacité du ministère à offrir des programmes d'employabilité. C'est cette approche qui se trouve actualisée dans le projet de réforme de l'aide sociale.

Pour justifier ces distinctions (travailleurs/assistés et aptes/inaptes) et les mesures sélectives qui en découlent, le livre blanc arguait qu'il serait ainsi plus facile d'aider les pauvres qui ont vraiment besoin d'assistance. Les deux réformes aboutissent à des effets contraires à ceux annoncés. Il y a deux poids, deux mesures, selon que les mesures s'appliquent aux riches ou aux pauvres. Les mesures fiscales visent principalement les plus riches alors que la réforme de l'aide sociale vise à gérer la pauvreté en la réprimant. On voit ainsi appliquée une vieille maxime, des carottes pour les riches (réforme fiscale) et des coups de bâton pour les pauvres (réforme de l'aide sociale) : cette maxime trouve application dans les deux réformes.

La réforme de la fiscalité (Québec, 1988)

L'élément le plus central du budget, c'est de mettre l'emphase sur ce que le ministre considère comme les conditions de la « croissance économique ». Il vise à augmenter la capacité de concurrence avec nos principaux partenaires commerciaux dans le contexte du traité de libre-échange avec les États-Unis. Toutes les mesures budgétaires prennent un sens à la lumière de cet objectif central. Même les millions pour les familles sont éclipsés par les milliards difficilement comptabilisables pour soutenir la croissance de l'économie, la compétitivité des entreprises et les investissements de risque. Mais qui va principalement bénéficier de ces mesures sinon les plus riches?

Le budget maintient constante la part de l'impôt des sociétés aux recettes fiscales et il consent un effort réel de réduction des impôts des particuliers. Mais, encore là, les plus riches bénéficient de façon plus importante de ces mesures. Cependant, il faut noter que la part dans les recettes fiscales des taxes à la consommation continue de croître (19 à 23 % sur cinq ans), ce qui neutralise les efforts de réduction et de redressement plus progressif de l'impôt des particuliers. Il ne faut pas oublier que les taxes à la consommation sont régressives, c'est-à-dire que les pauvres paient une plus grande proportion de leurs revenus que les riches à ce chapitre. Il est donc faux de prétendre, comme l'annonçait le livre blanc sur la réforme de la fiscalité des particuliers que les assistés ne financent pas l'État, puisqu'ils paient eux aussi des taxes à la consommation.

L'absence d'intervention dans ce budget sur les taxes indirectes en réduit encore plus l'objectif « familial » tout en accentuant son objectif de « croissance économique » et son caractère « nataliste ».

Les mesures natalistes sont spectaculaires à première vue, mais elles sont exagérément qualifiées de familiales puisqu'elles ne sont pas accompagnées de programmes substantiels permettant de soutenir la vie des familles. Quel sera leur impact prévisible? Les allocations à la naissance s'ajouteront aux allocations existantes et seront transformées en « crédits d'impôt remboursables » et versées en « acompte ». Voilà une mesure positive qui rejoindra l'ensemble des familles avec enfants, à condition que la réforme de l'aide sociale ne vienne pas retirer aux familles assistées sociales, par des prestations diminuées d'autant, ce que la réforme fiscale leur accorde. À la notion de crédits d'impôt pour jeunes enfants, il n'y a aucun objectif avoué de « revenu décent », ni aucune indication sérieuse en ce sens.

L'un des effets prévisibles de ces mesures risque bien d'inciter les plus pauvres à participer encore plus qu'ils ne le font actuellement à l'accroissement démographique. En effet, les données démographiques nous révèlent que les pauvres ont généralement plus d'enfants que les riches: ils participent peut-être moins à la croissance économique, mais ils participent plus au renouvellement de la population. Le taux de pauvreté des familles s'établit à 14 %, alors que l'on sait que près de 20 % des enfants du Québec vivent dans la pauvreté. Le nombre moyen d'enfants des familles assistées sociales est d'environ 30 % supérieur au nombre moyen d'enfants par famille pour l'ensemble de la population. Les taux de natalité sont plus élevés chez les pauvres et les mesures natalistes du budget risquent d'accroître ce phénomène. Qui risque d'être séduit par une allocation à la naissance aussi « généreuse », sinon les plus pauvres?

Que leur propose la réforme fiscale en plus de les inciter à faire des enfants en plus grand nombre? Peu ou presque rien. On a relevé faiblement les prestations du programme APPORT, (Aide aux Parents Pour leurs Revenus de Travail), mais il ne s'agit pas d'un élargissement du nombre de prestataires, laissant à ce programme une portée très restreinte, trop restreinte pour lutter efficacement contre la pauvreté. On a aboli complètement la récupération par voie fiscale des allocations familiales, ce qui bénéficiera aux familles à revenu plus élevé. Le régime d'assistance sociale suivra-t-il l'orientation donnée par le ministre des Finances, rien ne nous en assure.

On améliore légèrement l'allocation de disponibilité et l'aide à la garde d'enfants, mais le rythme de croissance du nombre de places de garde demeure largement inférieur aux besoins.

Le programme d'accès à la propriété ne peut rejoindre adéquatement les assistés sociaux et les petits salariés en situation d'emploi précaire. Ce programme permet d'évacuer la question du développement de logements sociaux pour les plus pauvres. Il constitue par ailleurs une façon de relancer ou de soutenir l'accroissement de l'activité économique en favorisant la construction résidentielle, qui risquait de connaître un ralentissement en 1988-1989. Encore là, ce ne sont pas les plus pauvres qui en profiteront.

En somme, le budget 1988-1989 annonce :

- un accroissement certain des revenus disponibles des plus riches (baisse des taux marginaux d'imposition, élimination du plafond des REA, etc.) ;

- des avantages à la classe moyenne dans la mesure où elle veut participer à l'effort de croissance économique (programme d'accès à la propriété, abris fiscaux...);

- un léger allègement pour les « petits salariés » (améliorations marginales d'APPORT) ;

- une tentative pour accroître la natalité, mais qui risque d'inciter les familles les plus pauvres à faire des enfants, tout en condamnant un grand nombre de ceux-ci à vivre dans la pauvreté. Pour connaître le sort réservé aux plus démunis, il faut se tourner du côté du projet de réforme de l'aide sociale.

La réforme de l'aide sociale (Québec, 1987)

La clientèle de l'aide sociale correspond à environ 10 % de la population du Québec. Elle compte près de 138 000 familles et 185 000 enfants. En fait, 30 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont des enfants. Une proportion importante des familles de l'aide sociale (69 %) ne comprend qu'un seul parent, dont l'immense majorité sont des femmes. Ces chefs de famille, parmi les plus démunies de la société et que les mesures natalistes inciteront à faire des enfants, seront dorénavant qualifiés d'aptes ou d'inaptes au travail, comme l'ensemble des adultes assistés sociaux. Les aptes au travail seront fortement incités à travailler ou à « développer leur employabilité ».

Les niveaux d'assistance sociale des aptes varieront selon le statut que les fonctionnaires leur attribueront mais, dans tous les cas, les niveaux sont insuffisants pour assurer une vie minimalement décente. Les enfants de ces familles seront pénalisés selon le statut des parents à l'aide sociale.

On sait que les barèmes d'assistance sociale ont toujours été très en dessous des seuils officiels de pauvreté, qu'ils sont limités par le niveau du salaire minimum, auquel s'ajoutent les prestations du programme APPORT et qu'ils sont « ajustés » pour tenir compte des autres paiements de transfert que les bénéficiaires peuvent recevoir par ailleurs. La réforme de l'aide sociale resserre encore plus les critères d'éligibilité et rendra plus pénibles les conditions de vie de la majorité des bénéficiaires considérés aptes au travail (au moins 200 000 ménages).

La nouvelle loi d'aide sociale ne corrigera pas ces lacunes puisqu'elle continue d'être fondée sur le principe suivant :

[...] l'ensemble des avantages reliés au programme d'aide sociale ne doivent, pour aucun motif, être supérieurs aux revenus des travailleurs au salaire minimum, et ce, de façon évidente.

De plus, la structure des barèmes est établie

[...] sur un relevé des dépenses effectivement encourues par les ménages des premiers 10 % des travailleurs ayant les revenus les plus faibles (Québec, 1987).

La nouvelle loi de l'aide sociale piégera encore plus systématiquement les assistés sociaux dans la pauvreté puisque même la notion des besoins de base a été ramenée au strict nécessaire à la survie et que les besoins spéciaux ont aussi été limités.

La nouvelle loi de l'aide sociale officialise les programmes visant à développer l'employabilité. Cela pourrait être l'un des aspects les plus positifs de cette réforme, mais certains faits et certaines dispositions de la loi rendent ces programmes inadéquats. Les mesures proposées se fondent sur une incitation coercitive au travail, une incitation par la négative ou par l'aversion. Cependant, l'aspect le plus injuste de ces programmes, c'est que le ministère n'est pas en mesure de les offrir en nombre suffisant pour répondre aux besoins de l'ensemble de la clientèle. Il y aurait 200 000 ménages classifiés comme aptes au travail, mais le ministère a plafonné le nombre des participants à :

7 000 pour les stages en milieu de travail ;

20 000 pour le rattrapage scolaire ;

1 600 pour le retour aux études postsecondaires (familles monoparentales).

Ce plafonnement est « fonction de notre capacité d'offrir de telles mesures ». Selon la même source, un document interne du ministère, on estime que seulement 30 % de la clientèle des aptes pourra bénéficier des mesures d'employabilité en 1990.

Les mesures d'employabilité, parce qu'elles ont une portée aussi limitée, fourniront un alibi pour pénaliser la majorité des aptes au travail et restreindre le niveau des prestations qui leur sont destinées, alors que le ministère est, de son propre aveu, dans l'impossibilité d'appliquer ces mesures de façon équitable.

L'analyse des deux réformes démontre que nous sommes encore loin de l'idéal d'une société qui vise à garantir l'égalité des chances à tous.

Vers une plus grande justice sociale

Le caractère redistributif et progressif du régime fiscal pourrait être amélioré substantiellement en rendant l'ensemble des crédits d'impôt remboursables. Cette mesure rejoindrait les petits salariés exemptés d'impôt, les chômeurs et les assistés sociaux et nous rapprocherait d'un système de revenu annuel garanti selon le modèle d'impôt négatif. Puisque les taxes à la consommation sont aussi importantes dans les recettes fiscales, on pourrait introduire un crédit d'impôt remboursable pour l'ensemble des citoyens en dessous du seuil d'imposition nulle.

Si cette voie était adoptée, le projet de réforme de l'aide sociale devrait être retiré ou modifié de façon très importante pour l'harmoniser plus adéquatement avec le régime fiscal et celui des transferts gouvernementaux. À tout le moins, si le gouvernement ne retire pas le projet de réforme de l'aide sociale, il ne devrait pas enlever aux assistés sociaux les avantages fiscaux consentis au nom d'une politique nataliste. Autrement, les mesures natalistes seront très inéquitables et l'accroissement démographique se fera sur le dos des plus démunis, ce ne serait pas digne d'une société qui se veut civilisée. Il pourrait aussi augmenter le niveau du salaire minimum et celui des

prestations du programme APPORT, ce qui permettrait d'augmenter les barèmes actuels de l'aide sociale.

Si le gouvernement du Québec veut être pris au sérieux lorsqu'il parle de justice sociale et d'équité, il doit démontrer une volonté politique plus ferme de redistribution des revenus vers les populations situées au bas de l'échelle socio-économique; ce que les deux réformes proposées ne font pas suffisamment.

Bibliographie

QUÉBEC (1984). *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Québec, ministère des Finances, 398 p.

QUÉBEC (1987). *Pour une politique de sécurité du revenu*, Québec, ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, 43 p.

QUÉBEC (1988). *Budget 1988-1989*, (Discours sur le budget et Renseignements supplémentaires), Québec, ministère des Finances, 35 p. plus annexes A, B, C et D.