

Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux :
Répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux
par l'entremise du régime fiscal

par

Claire F.L. Young

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Octobre 2000

Condition féminine Canada s'est engagé à s'assurer que toute la recherche menée grâce à son Fonds de recherche en matière de politiques adhère à des principes professionnels, déontologiques et méthodologiques de haut niveau. La recherche se doit aussi d'apporter une contribution experte et unique en son genre au débat actuel sur les politiques, et d'être utile aux stratèges de politiques, à celles et ceux qui font de la recherche, aux groupes de femmes, aux collectivités et à toute autre personne intéressée au domaine des politiques. Chaque document a été révisé anonymement par des spécialistes de la question, à qui on a demandé de faire des commentaires sur les aspects suivants :

- précision, fini et pertinence de l'information présentée;
- mesure dans laquelle l'analyse et les recommandations sont étayées par l'approche méthodologique et les données recueillies;
- contribution originale que le rapport permet d'apporter aux travaux déjà effectués dans le domaine et utilité du rapport pour les organismes oeuvrant pour l'égalité entre les sexes, les groupes de défense des droits, les stratèges de politiques des gouvernements, les chercheuses et chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui ont participé à ce processus de révision entre pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Young, Claire F.L. (Claire Francesca Louise), 1949 -

Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux [fichier ordinateur] : Répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal

Publié aussi en anglais sous le titre : Women, Tax and Social Programs: The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System

Comprend des références bibliographiques.

Publié aussi en version imprimée.

ISBN 0-662-65028-X (version imprimée)

N° de cat. SW21-52/2000 (version imprimée)

Mode d'accès : Site WWW de Condition féminine Canada.

1. Femmes — Impôts — Canada.
 2. Encouragements fiscaux — Canada.
 3. Aide sociale — Canada — Finances.
- I. Canada. Condition féminine Canada.
II. Titre
III. Titre : Women, Tax and Social Programs: The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System.

HV1448.C3Y68 2000 336.24'2'082'0971 C00-980287-8

Gestion du projet : Julie Dompierre, Condition féminine Canada

Coordination de l'édition : Mary Trafford, Condition féminine Canada

Révision : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.

Traduction : Pierre Chagnon (traduction); Christiane Ryan (révision).

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :

Direction de la recherche

Condition féminine Canada

350, rue Albert, 5^e étage

Ottawa (Ontario) K1A 1C3

Téléphone : (613) 995-7835

Télécopieur : (613) 957-3359

ATME : (613) 996-1322

Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

RÉSUMÉ

Cette étude examine les répercussions sur les femmes du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal. Pour ce faire, nous utilisons le cadre qu'est l'analyse des dépenses fiscales, qui permet de considérer comme une mesure de contrôle des dépenses tout écart par rapport au régime fiscal normatif (c'est-à-dire les règles de base, comme le taux et les unités d'imposition, composant le volet du régime qui génère des recettes). L'analyse tient également compte de la réalité socio-économique des femmes et conclut que de nombreuses mesures fiscales qui constituent des subventions en regard des programmes sociaux profitent moins aux femmes qu'aux hommes. Nous nous penchons notamment sur les mesures fiscales suivantes : la déduction pour frais de garde d'enfants, la Prestation fiscale canadienne pour enfants, les subventions à caractère fiscal pour l'épargne-retraite, le crédit d'impôt pour personnes handicapées et les allègements fiscaux aux aidantes et aidants naturels. Nous en arrivons à la conclusion que, dans bien des cas, les femmes ont moins accès à ces subventions fiscales et que, souvent, le montant qu'elles reçoivent est inférieur à celui qu'obtiennent les hommes. L'étude se termine par une liste de questions sur lesquelles devraient se pencher les personnes chargées de l'élaboration des politiques fiscales afin de veiller à ce que les femmes ne soient pas placées en situation de désavantage par rapport aux hommes lorsque le financement des programmes sociaux fait appel aux subventions fiscales.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	ii
PREFACE.....	iii
AVANT-PROPOS	iv
SOMMAIRE.....	v
INTRODUCTION.....	1
1. INTRODUCTION À L'ANALYSE DE LA POLITIQUE FISCALE.....	4
Aperçu du régime fiscal.....	4
Buts d'un régime fiscal.....	5
Équité d'un régime fiscal.....	5
Analyse des dépenses fiscales.....	9
Contexte socio-économique de la vie des femmes.....	13
Recensement des mesures fiscales liées aux programmes sociaux.....	16
2. SUBVENTIONS FISCALES LIÉES AUX ENFANTS	21
Déduction pour frais de garde d'enfants.....	21
Prestation fiscale canadienne pour enfants.....	36
3. SUBVENTIONS FISCALES POUR L'ÉPARGNE-RETRAITE	46
Introduction.....	46
Sécurité de la vieillesse, Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec.....	47
Régimes de pension agréés et régimes enregistrés d'épargne-retraite	48
Possibilités de réforme.....	53
Conclusion	57
4. AUTRES SUBVENTIONS FISCALES	60
Subventions fiscales liées aux personnes à charge.....	60
Subventions fiscales pour les personnes handicapées et pour celles dont s'occupent des parents	63
5. CONCLUSION	72
ANNEXE A : TENIR COMPTE DES FEMMES DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE FISCALE	75
RÉFÉRENCES	77

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ANFD	Association nationale de la femme et du droit
CCCSF	Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme
CCDS	Conseil canadien de développement social
CNBS	Conseil national du bien-être social
CRRU	Childcare Resource and Research Unit
CTC	Congrès du Travail du Canada
DAWN Canada	Réseau d'action des femmes handicapées du Canada
OCDE	Organisation de coopération et le développement économiques
PFCE	Prestation fiscale canadienne pour enfants
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
REER	régime enregistré d'épargne-retraite
RPA	régime de pension agréé
RPC	Régime de pensions du Canada
RRQ	Régime des rentes du Québec
SGSD	Système de gestion des secteurs de dépenses
SRG	Supplément de revenu garanti
SV	Sécurité de la vieillesse
TCSPS	Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux
TPS	Taxe sur les produits et services

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche indépendante en matière de politiques sur des enjeux liés au programme gouvernemental qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser le débat sur les enjeux liés à l'égalité des sexes et de permettre aux personnes, groupes, stratégestes et analystes de politiques de participer plus efficacement à l'élaboration des politiques.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions urgentes et à court terme, dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Le présent rapport de recherche en matière de politiques a été proposé et produit à la suite d'un appel de propositions lancé en août 1998 et qui avait pour thème « Les femmes et le régime fiscal canadien ». Dans le cadre de cet appel, on invitait à soumettre des propositions de recherche qui examineraient le régime fiscal, ses hypothèses sous-jacentes au sujet de la vie des femmes et ses incidences différentes sur les femmes et les hommes. Condition féminine Canada a financé deux projets de recherche sur ce thème : un qui prend la forme d'une vaste analyse de la question et un autre qui examine tout particulièrement les répercussions du régime sur les femmes en tant que mères et travailleuses.

Une liste complète des projets de recherche se trouve à la fin du présent rapport.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

AVANT-PROPOS

Comme toujours, un travail de cette nature ne saurait être l'oeuvre d'une unique personne. Nous sommes redevable à plusieurs personnes, y compris nos deux excellentes assistantes à la recherche. Melinda Anderson a accompli un travail remarquable en réunissant bon nombre des statistiques utilisées dans ce rapport, tandis que Beth Long a fourni une aide exceptionnelle pour la recherche et la rédaction. Nous tenons aussi à remercier Susan Boyd, qui a patiemment relu une grande partie de notre travail et l'a enrichi de ses commentaires perspicaces.

Nous nous devons aussi de remercier le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, qui a financé une partie des recherches utilisées dans ce rapport au moyen d'une subvention versée dans le cadre du Programme des grands travaux de recherche concertée. Ce rapport a été toutefois financé principalement par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Nous tenons à exprimer toute notre gratitude à ce ministère, et particulièrement à la directrice de la recherche, Zeynep Karman, pour la clairvoyance qui a permis de saisir l'importance de l'évaluation des répercussions du régime fiscal sur les femmes et pour l'aide consentie pour mener ce projet à terme.

Ce rapport s'inspire en partie de nos travaux antérieurs, notamment « Child Care – A Taxing Issue? », paru dans le *McGill Law Journal* (1994), « Invisible Inequalities: Women, Tax and Poverty », paru dans l'*Ottawa Law Review* (1994), et « Taxing Times for Women: Feminism Confronts Tax Policy », paru dans *Tax Conversations* (1997).

Ce rapport a été achevé le 26 octobre 1999; il porte sur la loi en vigueur à cette date, mais on y renvoie aux modifications proposées dans le budget fédéral de 1999.

SOMMAIRE

Depuis sa mise en place, en 1917, le régime fiscal du Canada a évolué pour devenir beaucoup plus qu'un instrument d'accroissement des recettes. Au fil des ans, il est devenu un outil socio-économique fort utile, qui intervient de plus en plus dans la prestation des programmes sociaux. À l'instar du rôle du régime fiscal, certaines réalités socio-économiques des femmes ont également évolué. Un nombre sans précédent de femmes sont sur le marché du travail rémunéré; elles sont plus nombreuses à vivre seules et moins nombreuses à vivre au sein d'une relation avec un homme. Pourtant, certaines choses ne changent pas. Le travail des femmes à la maison demeure sous-évalué et n'est pas considéré comme un travail productif; les femmes sont encore les principales responsables du soin des enfants; et un nombre disproportionné de femmes seules vivent sous le seuil de la pauvreté. À ce jour, on n'a réalisé aucune analyse détaillée des répercussions sur les femmes du recours au régime fiscal pour la prestation des programmes sociaux. Au Canada, pratiquement aucune recherche n'évalue l'efficacité et l'équité du recours au régime fiscal pour subventionner des programmes sociaux. Le gouvernement publie des comptes de dépenses fiscales qui quantifient le coût de chaque mesure fiscale considérée comme une mesure de contrôle des dépenses, plutôt qu'un élément du régime fiscal normatif. Un régime fiscal normatif comprend les règles considérées comme faisant partie des éléments fondamentaux du régime fiscal visant à produire des recettes, tels que le taux d'imposition et l'unité d'imposition. D'autres mesures qui s'écartent du régime normatif de base, comme les déductions, les crédits et les exemptions d'impôt, sont en fait des mesures de contrôle des dépenses. Toutefois, l'un des grands problèmes, c'est que les comptes de dépenses fiscales ne comportent aucune répartition selon le sexe.

Cette étude traite avant tout des répercussions sur les femmes (comparativement aux hommes) de la prestation de programmes sociaux au moyen du régime fiscal. Elle situe l'analyse dans la réalité socio-économique des femmes et reconnaît que celles-ci ne forment pas un groupe monolithique. Leur expérience est tributaire des différences qui existent entre elles, différences qui sont la conséquence de conditions sociales telles que la race, l'âge, l'orientation sexuelle, la classe sociale et les handicaps. Sans pour autant nier la valeur du recours aux outils traditionnels d'analyse de la politique fiscale pour évaluer les mesures fiscales, cette étude fonde son analyse sur l'égalité entre les divers groupes de la société. Les mesures fiscales qui servent à exécuter des programmes sociaux font l'objet d'une analyse de l'égalité dans le but de déterminer comment ces mesures s'appliquent aux femmes. Les femmes en profitent-elles autant que les hommes? Comment la situation socio-économique des femmes influe-t-elle sur leur accès et leur droit aux subventions fiscales? Les mesures fiscales qui font l'objet de cette étude sont celles qui ont trait aux enfants, à la qualité de personne à charge et à l'épargne-retraite, ainsi que celles qui s'adressent aux personnes handicapées et aux personnes qui s'en occupent.

L'étude donne un aperçu de l'application des règles fiscales et examine les répercussions de ces règles sur les femmes. Afin d'alimenter la discussion et de susciter d'éventuelles réformes, elle propose des changements susceptibles de réduire ou d'éliminer les répercussions défavorables de règles données sur les femmes. Dans certains cas, la seule solution au problème est de retirer

la subvention du régime fiscal et de l'offrir autrement. Dans d'autres cas, des modifications précises aux règles de l'impôt sur le revenu permettraient d'améliorer la situation.

La déduction pour frais de garde d'enfants et la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) font l'objet d'un examen détaillé. Étant donné que ce sont surtout les femmes qui s'occupent des enfants, ces subventions sont très importantes pour elles. Nous en concluons que ces deux subventions posent problème. Par exemple, la déduction pour frais de garde d'enfants est insuffisante et permet aux personnes à revenu élevé d'économiser davantage d'impôt que les personnes à faible revenu. Les limites imposées à la définition du revenu qui donne droit à la déduction ont un effet défavorable sur de nombreuses femmes. La PFCE est ciblée de façon à désavantager les femmes prestataires de l'aide sociale, comparativement aux personnes à faible revenu. Diverses possibilités de réforme de la déduction pour frais de garde d'enfants sont proposées, notamment l'accroissement du montant de la déduction, l'abolition des restrictions quant à la nature du revenu auquel peut s'appliquer la déduction, ou la conversion de la déduction en crédit d'impôt remboursable (comme au Québec). En ce qui a trait à la PFCE, la principale question à se poser est de savoir si le régime fiscal est l'outil indiqué pour exécuter ce programme.

Le régime fiscal subventionne abondamment l'épargne-retraite; pourtant, les femmes, pour diverses raisons, n'ont pas autant accès à ces subventions que les hommes, notamment parce que les subventions fiscales visent les cotisations aux régimes de pension privés ainsi que les revenus gagnés par ces régimes, tels que les régimes de retraite professionnels et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Pour diverses raisons, de nombreuses femmes ne peuvent cotiser à ces régimes; si elles le font, elles reçoivent souvent une subvention moins élevée que les hommes. Une des principales raisons de l'accès inégal des femmes aux subventions fiscales relatives aux régimes de retraite professionnels, c'est que l'accès à ces régimes dépend de l'activité sur le marché du travail rémunéré, dans des emplois assortis de régimes de ce genre. Par exemple, les femmes composent 70 p. 100 de la main-d'oeuvre à temps partiel, mais ces régimes ne sont habituellement pas offerts aux travailleuses et aux travailleurs à temps partiel. Les allègements fiscaux liés aux régimes de retraite professionnels et aux REER ne sont également d'aucune utilité pour les femmes qui travaillent au foyer ou qui n'ont pas de revenu discrétionnaire à cotiser à un REER. Étant donné que les régimes de retraite universels comme la Sécurité de la vieillesse (SV) semblent perdre de l'importance et que le gouvernement encourage un recours accru aux régimes de retraite privés, il importe d'améliorer l'accès des femmes aux subventions fiscales pour l'épargne-retraite. On suggère notamment d'éliminer toutes les préférences fiscales de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de réaffecter les fonds à des régimes plus « universels », comme la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada (RPC). Par ailleurs, les règles fiscales en vigueur pourraient être remaniées pour affecter la subvention de manière à garantir que les femmes ne seront pas désavantagées par rapport aux hommes sur le plan de l'accès à la subvention ou du montant qu'elles reçoivent.

Il faut repenser les subventions fiscales liées à la qualité de personne à charge, telles que le crédit d'impôt pour conjoint. Ces mesures constituent un facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée et sapent l'autonomie de ces dernières. Le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels, qui vise à reconnaître les soins

prodigués par les femmes au foyer, est également un facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée et devrait être restructuré de façon à éliminer ce facteur dissuasif. L'étude traite d'ailleurs de la pertinence du régime fiscal en tant qu'outil pour l'octroi de subventions liées à la qualité de personne à charge et présente des possibilités de réforme des règles en vigueur. Parmi les suggestions, mentionnons l'élimination du crédit d'impôt pour conjoint et la conversion des déductions d'impôt liées à la prestation de soins en crédits d'impôt remboursables.

L'étude se termine par des recommandations visant à aider les personnes chargées de rédiger les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, y compris les fonctionnaires du ministère des Finances et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, à évaluer les répercussions selon le sexe de toute modification proposée et à tenir compte, de façon plus éclairée, des répercussions de ces changements sur les femmes. Ces recommandations visent également à permettre aux groupes de femmes ainsi qu'aux autres personnes intéressées aux répercussions du régime fiscal sur les femmes de disposer des renseignements susceptibles de les aider à préparer leurs mémoires au gouvernement sur les questions liées à la politique fiscale. À l'annexe A de cette étude, on préconise l'utilisation de données statistiques sur la réalité socio-économique des femmes pour l'élaboration de la politique fiscale et on présente une liste de 10 questions dont il faudrait tenir compte chaque fois qu'on envisage d'apporter des modifications au régime fiscal. Il est à espérer que ces questions permettront aux décisionnaires et à d'autres personnes de déterminer si une mesure donnée est susceptible d'avoir des répercussions défavorables sur les femmes et, le cas échéant, de trouver des moyens d'éviter ces répercussions.

INTRODUCTION

[TRADUCTION] Rien n'indique que, durant les 50 premières années d'imposition du revenu au Canada, quiconque ait porté quelque attention aux effets sur les femmes de ces politiques et d'autres encore. Les femmes demeuraient essentiellement privées de leurs droits; le fait est qu'elles n'avaient à peu près pas accès aux processus politiques et bureaucratiques. Elles ne bénéficiaient pas non plus d'un accès aux professions dans les domaines juridique, comptable et fiscal, pas plus qu'aux types de postes qui auraient pu rendre possible une enquête systématique, sous quelque forme que ce soit (Lahey 1988 : 378).

Bien que les répercussions des politiques fiscales sur les femmes aient fait l'objet de certaines études au cours des 30 années écoulées depuis la période dont il est question dans la citation qui précède, il reste encore beaucoup de travail à accomplir¹. Depuis sa mise en place en 1917², le régime fiscal du Canada a évolué pour devenir beaucoup plus qu'un instrument d'accroissement des recettes. Au fil des ans, il est devenu un outil socio-économique fort puissant, qui intervient de plus en plus dans la prestation des programmes sociaux. À l'instar du rôle du régime fiscal, certaines des réalités socio-économiques des femmes ont également évolué. Un nombre sans précédent de femmes sont sur le marché du travail rémunéré; elles sont plus nombreuses à vivre seules et moins nombreuses à vivre une relation avec un homme. Pourtant, certaines choses ne changent pas. Le travail des femmes à la maison demeure sous-évalué et n'est pas considéré comme un travail productif; les femmes sont encore les principales responsables du soin des enfants; et un nombre disproportionné de femmes seules vivent sous le seuil de la pauvreté.

À ce jour, on n'a réalisé aucune analyse détaillée des répercussions sur les femmes du recours au régime fiscal pour la prestation des programmes sociaux. Au Canada, à peu près aucune recherche n'évalue l'efficacité et l'équité du recours au régime fiscal pour le financement des programmes sociaux³. Le gouvernement publie des comptes de dépenses fiscales qui quantifient le coût de chaque mesure fiscale qu'on estime s'écarter du régime fiscal normatif et qui est donc une mesure de contrôle des dépenses⁴. Toutefois, ces comptes ne présentent aucune répartition selon le sexe. On peut tirer uniquement des informations limitées des comptes de dépenses fiscales en raison de leur nature quantitative plutôt que qualitative. C'est-à-dire que ces comptes n'examinent pas les répercussions, sur des particulières ou particuliers ou des groupes qui vivent des situations différentes, du recours aux dépenses fiscales pour financer des programmes sociaux⁵. Ce problème a incité l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD) à recommander, en 1991, que le « [TRADUCTION] gouvernement fédéral recueille et diffuse des données sur les *répercussions* du régime fiscal, selon le sexe » (ANFD 1991b : 4; c'est nous qui soulignons).

Cette étude porte avant tout sur les répercussions sur les femmes (comparativement aux hommes) de la prestation de programmes sociaux au moyen du régime fiscal. Elle situe l'analyse dans la réalité socio-économique des femmes et reconnaît que celles-ci ne constituent pas un groupe monolithique. Leur expérience est tributaire des différences qui

existent entre elles, différences qui sont la conséquence de conditions sociales comme la race, l'âge, l'orientation sexuelle, la classe sociale et les handicaps. Sans pour autant nier la valeur du recours aux outils traditionnels d'analyse de la politique fiscale pour évaluer les mesures fiscales, cette étude fonde son analyse sur l'égalité entre les divers groupes de la société. Les mesures fiscales qui servent à dispenser les programmes sociaux font l'objet d'une analyse du point de vue de l'égalité entre les sexes.

Il s'ensuit un examen des différences entre les répercussions sur les femmes et sur les hommes des dépenses fiscales utilisées pour subventionner les programmes sociaux. Plutôt que de formuler des recommandations précises en matière de politiques, l'étude envisage des possibilités de réforme qui ouvrent la voie à diverses façons d'aplanir les inégalités. Nous voulons ainsi susciter un débat au sujet de la démarche la plus pertinente entre les responsables de l'élaboration des politiques fiscales, les groupes de femmes et les autres parties intéressées. L'étude comporte également des recommandations, à l'intention des responsables de la politique fiscale et d'autres intervenantes et intervenants, qui visent à permettre aux décideurs de prendre directement en considération les répercussions sur les femmes des mesures fiscales proposées. Ces recommandations permettront de réduire et, si cela est possible, d'éliminer toute disparité entre les sexes que pourrait engendrer l'adoption d'une disposition fiscale donnée.

Le chapitre 1 présente les questions qui sont au coeur de cette étude. On y trouve un aperçu des règles fiscales ainsi qu'un examen des buts qui sous-tendent le régime fiscal canadien. On y traite de l'évaluation des mesures fiscales en fonction de critères tels que l'équité, la neutralité et la simplicité, et on y étudie en profondeur la pertinence d'une analyse axée sur l'égalité. On y aborde aussi le concept des dépenses fiscales. Ce chapitre, et c'est là un point important, souligne le besoin d'approfondir les questions concernant les répercussions de certaines mesures fiscales sur les femmes, de façon à tenir compte des réalités socio-économiques des femmes et des différences entre elles.

Le chapitre 2 examine les subventions fiscales liées aux enfants. Ces subventions ont une influence directe sur les femmes, qui ont tendance à être les principales responsables des soins donnés aux enfants. On y présente en détail le fonctionnement de la déduction pour frais de garde d'enfants et de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, ainsi que les problèmes posés par les dépenses à ce chapitre.

Le chapitre 3 porte sur les subventions fiscales pour l'épargne-retraite. Il y est question des dégrèvements fiscaux pour les cotisations aux régimes de pension agréés (régimes de retraite professionnels) et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, ainsi que des revenus tirés de ces régimes. Ce chapitre aborde les rapports entre cette méthode de financement de l'épargne-retraite et la pauvreté que connaissent tant de femmes à la retraite.

Le chapitre 4 porte sur les autres subventions fiscales qui ont répercussions différentes selon le sexe. Il s'agit de subventions pour les personnes à charge, comme le montant pour conjoint et la capacité de transférer au conjoint certains crédits d'impôt inutilisés. Les subventions fiscales pour les personnes handicapées et pour celles qui prennent soin de membres de leur famille sont également abordées.

L'annexe A formule des recommandations précises visant à aider les responsables de l'élaboration de la politique fiscale et les groupes de femmes à s'assurer qu'aucune mesure fiscale proposée n'exerce d'effets plus défavorables sur les femmes que sur les hommes.

Il y a lieu d'énoncer d'emblée les limites d'une étude de cette nature. Tout d'abord, celle-ci porte sur le régime fiscal fédéral, et non sur les régimes provinciaux. Puisque le Québec administre son propre régime fiscal, on y aborde les règles du Québec lorsqu'elles diffèrent des règles fédérales. Ensuite, l'étude s'en tient à une analyse des règles de l'impôt sur le revenu qui prévoient des subventions pour les programmes sociaux. Il ne s'agit pas d'un examen des répercussions globales du régime fiscal sur les femmes. Par conséquent, nous n'entrons pas dans le détail de questions comme les unités d'imposition les plus pertinentes et la non-imposition du revenu théorique⁶. Enfin, nous n'abordons pas toutes les mesures qui ont trait au financement des programmes sociaux. L'étude ne porte que sur les mesures qui défavorisent les femmes par rapport aux hommes.

Notes

¹ Au cours des quelque 10 dernières années, plusieurs rapports de recherche se sont intéressés aux femmes et à l'impôt. Voir, par exemple, CCCSF (1987); Lahey (1988); ANFD (1991); Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992).

² *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu*, S.C. 1917, c. 28.

³ Au Canada, de nombreux écrits traitent de l'utilisation des dépenses fiscales sans pour autant tenir compte des différences entre les sexes. Voir, par exemple, Bruce (1988); Domingue (1988); Doern (1989); Maslove (1991); Lindquist (1994); Perry (1995).

⁴ Le chapitre 1 approfondit le concept d'analyse des dépenses fiscales et la nature des mesures fiscales qui peuvent être considérées comme des dépenses.

⁵ Les plus récents comptes de dépenses fiscales du Canada sont ceux de 1999.

⁶ Le revenu théorique est le revenu gagné en nature. Dans ce contexte, on pose l'argument que la valeur du travail non rémunéré des femmes au foyer est un revenu théorique et que le fait de ne pas en tenir compte à des fins fiscales pose problème. À moins que le régime fiscal ne reconnaisse la valeur de la production ménagère soit en le frappant d'un impôt, soit en accordant un dégrèvement fiscal aux femmes qui sont sur le marché du travail rémunéré, ces dernières se trouvent défavorisées par rapport aux femmes qui travaillent exclusivement au foyer sans être rémunérées. En effet, les femmes qui travaillent à l'extérieur du foyer doivent acheter des services ménagers ou renoncer à du temps de loisir pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille. La littérature féministe a été la scène de certains débats sur la façon de compenser la non-imposition de ces montants. Voir, par exemple, Staudt (1996).

1. INTRODUCTION À L'ANALYSE DE LA POLITIQUE FISCALE

Aperçu du régime fiscal

Il y a de toute évidence beaucoup à faire pour débarrasser le régime d'impôt sur le revenu de ses dispositions manifestement discriminatoires, ainsi que de son parti pris systémique contre les femmes (Maloney 1987 : 48).

Le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux perçoivent de l'impôt sur le revenu. Cet impôt est calculé en fonction du revenu gagné par une particulière ou un particulier n'importe où au monde. La *Loi de l'impôt sur le revenu*¹ prévoit un calcul des impôts en fonction de la source du revenu; ainsi, des règles différentes peuvent s'appliquer au calcul de ce revenu selon sa source. Les principales sources de revenu sont le revenu d'emploi, le revenu d'entreprise, le revenu de biens, les autres revenus et les gains en capital. La *Loi* oblige les contribuables à calculer le revenu net en incluant certains montants de chaque source de revenu et en se prévalant des déductions permises. Le revenu imposable est le revenu net, moins toute autre déduction telle que les pertes reportées des années précédentes. L'impôt fédéral à payer est un pourcentage du revenu imposable. À l'heure actuelle, il existe trois taux d'imposition à l'échelon fédéral (17 p. 100 sur la première tranche de revenu de 29 590 \$, 26 p. 100 sur le revenu de 29 590 \$ à 59 180 \$, et 29 p. 100 sur les sommes dépassant 59 180 \$). Une fois l'impôt fédéral calculé, le contribuable peut appliquer tout crédit d'impôt fédéral non remboursable auquel il est admissible, ce qui a pour effet de réduire l'impôt à payer. Parmi ces crédits d'impôt, mentionnons les crédits d'impôt personnels, le montant pour conjoint, le montant pour personne à charge, le crédit d'impôt pour dons de bienfaisance et le crédit d'impôt pour les contributions politiques. L'étape suivante consiste à calculer la surtaxe fédérale, qui équivaut à 3 p. 100 de l'impôt de base à payer, jusqu'à un maximum de 250 \$. Enfin, on déduit de l'impôt tout crédit d'impôt remboursable disponible et, si le revenu imposable est réduit à zéro, le crédit peut donner droit à un remboursement, même s'il n'y avait aucun impôt à payer. Parmi les crédits d'impôt remboursables, mentionnons le crédit pour Taxe sur les produits et services (TPS) et la Prestation fiscale canadienne pour enfants.

Le gouvernement fédéral et toutes les provinces, exception faite du Québec, ont conclu des ententes en vertu desquelles le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur le revenu au nom des provinces². Le Québec impose et perçoit son propre impôt sur le revenu, en vertu d'un régime semblable au régime fédéral, bien qu'il en soit totalement indépendant. Les provinces qui ont conclu des ententes sur la perception des impôts avec le gouvernement fédéral prélèvent un impôt sur le revenu qui représente un pourcentage de l'impôt fédéral à payer. Le montant de l'impôt provincial varie d'une province à l'autre. Pour l'année d'imposition 1998, les taux s'échelonnaient entre un sommet de 69 p. 100 à Terre-Neuve (auquel il fallait ajouter une surtaxe de 10 p. 100 sur l'impôt provincial supérieur à 10 000 \$) et 42,75 p. 100 en Ontario, province qui pratique le taux le plus bas. Les ententes permettent également aux provinces d'offrir aux contribuables certains crédits d'impôt provinciaux.

Au Québec, il existe trois taux d'imposition : 20 p. 100 sur la première tranche de revenu de 25 000 \$, 23 p. 100 sur le revenu dépassant 25 000 \$ et inférieur à 50 000 \$, et 26 p. 100 sur tout revenu supérieur à 50 000 \$. Bien que la structure du régime fiscal québécois soit semblable à celle du régime fédéral, certaines dispositions diffèrent. Cette étude traite des règles fiscales québécoises visant à subventionner les programmes sociaux dans la mesure où elles diffèrent des règles fédérales.

Buts d'un régime fiscal

Les impôts dépendent de choix que nous avons pris collectivement au sujet des biens et des services à fournir par le gouvernement et de la proportion des revenus de la société à redistribuer parmi ses membres, de la manière de percevoir les revenus dont nous avons besoin pour fournir ces biens et ces services, et de la façon d'utiliser le système fiscal pour influencer les décisions des particuliers (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993 : 30).

Un régime fiscal est un programme gouvernemental polyvalent. On pourrait dire que, en raison de la portée de ses répercussions, c'est l'outil d'intervention le plus important dont dispose le gouvernement; il touche toute la population canadienne, tous les jours et de bien des façons fort différentes. De toute évidence, l'un de ses principaux objectifs est de produire des recettes pour financer les programmes de l'État, mais ce n'est là qu'une dimension de son rôle. Notre régime fiscal sert de plus en plus à poursuivre d'autres buts, quoique l'ordre de priorités de ces buts varie de temps à autre, au gré de l'évolution du climat politique³. Parmi les autres fonctions du régime fiscal, mentionnons la redistribution des ressources économiques lorsque le marché privé n'arrive pas à le faire, la redistribution du revenu pour réduire les inégalités entre les riches et les pauvres, l'imposition de coûts supplémentaires afin de remplir des fonctions de réglementation et la stabilisation de l'économie. Divers outils servent à poursuivre différents buts. C'est pourquoi, par exemple, les taux d'imposition marginaux progressifs visent à garantir une répartition du revenu disponible plus équitable que si tous les contribuables étaient imposés au même taux, peu importe leur revenu. La fonction du régime fiscal qui touche les dépenses fiscales est la plus pertinente pour cette étude. Les dépenses fiscales sont utilisées à diverses fins, qu'il s'agisse de redistribuer des revenus, de favoriser un certain comportement économique et, dans le contexte de cette étude, de subventionner des programmes sociaux, fonction d'une importance capitale. Nous approfondissons ci-dessous cette fonction que sont les dépenses fiscales.

Équité d'un régime fiscal

[TRADUCTION] La mise en place d'un régime fiscal équitable dans une démocratie est considérée à juste titre comme une question sociale et économique de grande importance (Head 1993 : 4).

L'analyse traditionnelle de la politique fiscale a évalué l'effet des mesures fiscales et, jusqu'à un certain point, leur équité à la lumière de trois facteurs particuliers — l'équité horizontale et verticale, la neutralité et la simplicité. Ces critères s'appuient sur les valeurs normatives de l'imposition du revenu, fondées sur la capacité de payer et reconnaissant que

certaines sont plus capables de contribuer que d'autres, et sur le recours à l'imposition comme outil de redistribution du revenu. Ce qui distingue l'imposition fondée sur la capacité de payer, c'est la progressivité du régime fiscal. Un régime de ce genre établit des taux d'imposition progressifs; ainsi, les personnes qui gagnent un revenu supérieur versent des impôts à un taux supérieur sur cette part du revenu plus élevée.

L'équité horizontale renvoie à l'exigence de traiter également des personnes égales. Autrement dit, toutes les personnes se trouvant dans une situation semblable devraient être traitées de la même façon. C'est pourquoi, par exemple, on pourrait soutenir que deux personnes gagnant le même revenu devraient payer les mêmes impôts. Mais l'équité horizontale est un concept de plus en plus difficile à cerner. Le point capital, pour déterminer si l'on respecte ce critère, est de savoir quelles personnes se trouvent dans une « situation semblable ». Par exemple, comme l'a fait remarquer Neil Brooks (1993), l'opinion de longue date en matière de politiques fiscales, selon laquelle deux personnes ayant le même revenu doivent payer le même impôt, est remise en question au nom d'une baisse de l'impôt des riches. Selon l'argument, ce point de comparaison signifie que le rendement des épargnes des particulières et des particuliers est inclus dans le revenu, ce qui porte préjudice aux personnes plus économes. Ainsi, d'aucuns préconisent que le point de comparaison devienne non pas le montant du revenu gagné par chaque personne, mais plutôt la valeur de sa consommation. Ce type d'analyse porte atteinte au principe fondamental de l'imposition fondée sur la capacité de payer.

L'équité verticale exige que les personnes se trouvant dans des situations différentes soient traitées en conséquence. Là encore, le critère est étroitement lié au principe de l'imposition fondée sur la capacité de payer. On pourrait soutenir que le respect du principe d'équité verticale a perdu du terrain au fil du temps, surtout depuis la « réforme fiscale » de 1987. À l'époque, le nombre de taux d'imposition est passé de 10 à 3, et le taux fédéral maximum, de 34 à 29 p. 100. Même si nous avons vu augmenter les taux d'imposition maximums en raison des surtaxes, le régime n'est pas aussi progressif qu'avant la réforme de 1987⁴. De plus, l'avènement de la TPS — taxe à la consommation à taux fixe — a réduit davantage la progressivité du régime fiscal⁵. En outre, on préconise souvent dans de nombreux milieux, y compris au sein de plusieurs gouvernements provinciaux, une diminution générale des taux d'imposition. Cette mesure pourrait porter encore plus atteinte à la progressivité du régime, ce qui minerait davantage l'équité verticale du régime fiscal.

Selon le critère de neutralité, le régime fiscal ne doit pas fausser les choix économiques et sociaux des contribuables. Par exemple, la décision de faire partie ou non de la main-d'œuvre rémunérée ou de dépenser de l'argent plutôt que d'épargner ne devrait pas être assujettie aux modalités du régime fiscal. Ce concept de neutralité est fondé sur la crainte que la distorsion des choix économiques entraîne une mauvaise affectation des ressources parce que les contribuables pourraient choisir d'affecter leur argent à des activités qui font l'objet d'un traitement fiscal préférentiel plutôt qu'à celles qui ne bénéficient pas d'un tel traitement. Mais ce ne sont pas les seuls choix économiques qui ne devraient pas être faussés par le régime fiscal. Les choix sociaux, tels que le choix de se marier ou de vivre en union libre, ou encore de demeurer célibataire, ne devraient pas être faits en raison d'un traitement fiscal préférentiel accordé à un mode de vie par rapport à un autre.

Si le terme « régime fiscal simple » peut sembler un oxymoron, il est évident que la plupart des gens seraient d'accord pour que le régime fiscal soit aussi simple que possible. Il est important que les contribuables comprennent les répercussions des règles fiscales sur eux-mêmes et sur leurs activités. Il importe également que le fisc soit en mesure d'administrer le régime, ce qui devient de plus en plus difficile à mesure qu'il se complexifie. Ainsi, la simplicité est un autre critère à la lumière duquel nous jugeons l'efficacité du régime fiscal.

Bien que les principes dont il a été question précédemment soient un fondement important de notre régime fiscal, certains auteurs et auteures ont récemment fait valoir que l'analyse traditionnelle de la politique fiscale avait omis un élément très important — l'égalité entre les divers groupes de la société⁶. Maureen Maloney (1994 : 118), par exemple, a souligné ce qui suit : « [TRADUCTION] Bien que les interprétations actuelles de l'équité, tant verticale qu'horizontale, puissent permettre de repérer les préjugés fondés sur la classe sociale, elles ne vont pas assez loin parce qu'on ne reconnaît généralement le besoin d'équité qu'en regard de la répartition du revenu ». L'évaluation du régime fiscal en fonction de l'égalité n'a pas une portée aussi restreinte que certaines des approches dont il a été question précédemment. Elle exige un examen des répercussions des règles sur certains groupes de la société afin de déterminer s'il y a préjudice. Dans cette étude, ce sont les femmes qui font l'objet d'un tel examen, bien qu'il s'agisse, comme nous l'expliquerons plus loin, de femmes aux identités sociales différentes.

Toute analyse de l'application égale des règles fiscales doit tenir compte du fait que le concept de l'égalité déborde, dans ce contexte, le cadre de la seule égalité formelle. L'analyse doit aussi englober le concept d'égalité matérielle. Une approche fondée sur l'égalité formelle traiterait toutes les personnes de la même façon, peu importent les différences entre elles. On a dit que cette approche « ne réussit pas à créer une égalité réelle, car elle n'englobe ni ne reconnaît l'inégalité des conditions » (Brodsky et Day 1989 : 162). Selon ces auteures, l'égalité matérielle reconnaît que, pour atteindre l'égalité, des groupes différents de la société peuvent exiger un traitement différent. C'est ainsi que la Cour suprême du Canada s'est exprimée :

En fait, la véritable égalité peut fort bien exiger qu'elles soient traitées différemment. Donc, en termes simples, on peut affirmer qu'une loi qui prévoit un traitement identique pour tous et l'égalité de traitement entre « A » et « B » pourrait fort bien causer une inégalité à « C », selon les différences de caractéristiques personnelles et de situations. Pour s'approcher de l'idéal d'une égalité complète et entière devant la loi et dans la loi — et dans les affaires humaines une approche est tout ce à quoi on peut s'attendre — *la principale considération doit être l'effet de la loi sur l'individu ou le groupe concerné* [c'est nous qui soulignons]⁷.

Dans le contexte fiscal, le non-sexisme de la législation fiscale est un exemple d'égalité formelle. Chaque disposition s'applique autant aux hommes qu'aux femmes; pourtant, comme nous le soutenons, les femmes subissent des inégalités matérielles considérables

comparativement aux hommes lorsqu'il est tenu compte des répercussions du régime sur elles.

On ne saurait douter que la *Charte canadienne des droits et libertés*⁸, en particulier le paragraphe 15(1)⁹, ait exercé un effet marquant sur notre conception de l'égalité et de la façon d'y arriver. La signification de « la même protection et [le] même bénéfice de la loi » a fait l'objet de nombreux débats et réflexions, devant les tribunaux et ailleurs. Dans le contexte fiscal, la Cour suprême du Canada a entendu ces dernières années deux contestations en matière de discrimination sexuelle invoquant l'article 15. Dans *Symes c. Canada*¹⁰, une avocate en exercice a soutenu que ses frais de garde d'enfants devaient être déductibles à titre de dépenses d'entreprise, tandis que dans *Thibaudeau c. Canada (MRN)*¹¹ une femme qui recevait une pension alimentaire de son ex-conjoint a soutenu que l'obligation d'inclure les paiements de pension alimentaire dans son revenu constituait une discrimination à son endroit en raison de son sexe. Les deux femmes ont perdu leur cause, mais la loi, son application aux femmes et le concept de l'égalité ont fait l'objet d'un examen très attentif. Pour déterminer si l'application de la loi était ou non source d'inégalité, la juge L'Heureux-Dubé (dissidente) a adopté une approche à laquelle nous souscrivons dans la présente étude. En jugeant sexiste le refus de considérer la déduction des frais de garde d'enfants à titre de dépenses d'entreprise, elle a tenu compte de l'*impact* de la règle sur *Symes*. De plus, elle a, ce faisant, adopté une approche contextuelle et tenu compte des réalités socio-économiques des femmes. Elle a déclaré ce qui suit :

Un examen de la jurisprudence sur l'interprétation du terme « dépense d'entreprise » révèle clairement que ce domaine du droit est basé sur la conception traditionnelle d'entreprise comme une entreprise masculine et que le concept de dépense d'entreprise a été interprété en fonction des besoins des *hommes* d'affaires. Cette réalité n'est ni étonnante ni sinistre parce que la preuve indique bien que ce n'est qu'assez récemment que les femmes ont commencé à jouer un plus grand rôle dans le milieu des affaires comme dans d'autres secteurs d'ailleurs, comme le droit et la médecine. La définition de « dépense d'entreprise » a été formulée en fonction de la situation des hommes d'affaires et de la façon dont ils font affaire [...] En conséquence, ce sont actuellement des critères établis par des hommes qui forment la toile de fond des prémisses en vertu desquelles on détermine si une dépense donnée constitue ou non une dépense légitime d'entreprise. Compte tenu de cette toile de fond, il est peu étonnant que les frais de garde d'enfants aient été considérés comme non pertinents pour ce qui est de tirer un revenu de l'entreprise ou de faire produire un revenu à l'entreprise, et plutôt comme une dépense personnelle non déductible¹².

À ce jour, l'analyse des politiques fiscales fédérale et provinciale n'a pas vraiment tenu compte des répercussions des règles fiscales sur les femmes collectivement. Le Canada ne fait pas cavalier seul à cet égard. Aucun pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'a procédé à un examen un tant soit peu systématique des répercussions de son régime fiscal sur les femmes. Le Canada a toutefois fait figure de chef de file à certains égards en incluant la classification selon le sexe, l'âge,

l'état civil, la situation géographique et le revenu dans les Statistiques fiscales (maintenant appelées Statistiques sur le revenu). Une autre étape importante est la publication des comptes des dépenses fiscales qui présentent le montant de toutes les dépenses engagées par l'entremise du régime fiscal. Ces comptes ne présentent toutefois aucune ventilation selon le sexe, ce qui est une grave omission.

Analyse des dépenses fiscales

[TRADUCTION] Le recours au régime fiscal pour améliorer le niveau de vie des gens est aussi vieux que le régime fiscal fédéral lui-même. À la différence marquée des transferts par l'entremise des programmes classiques de sécurité ou d'aide sociale, dont le coût et l'administration font continuellement l'objet de surveillance, de commentaires et d'études de la part de la population, les avantages fournis par l'entremise du régime fiscal ont été soustraits à l'examen du public (Guest 1997 : 189).

Le concept d'analyse des dépenses fiscales est au coeur même de cette étude. Il forme le cadre théorique qui, de concert avec le concept d'égalité, nous permet de déterminer si oui ou non les règles fiscales dont il est question dans ce rapport donnent des résultats équitables lorsqu'elles sont appliquées aux femmes.

En 1973, Stanley Surrey a publié l'ouvrage classique dans lequel il formulait le concept de dépense fiscale. Il soutenait que toute mesure, comme les exclusions du revenu, les déductions, les impôts différés ou les crédits d'impôt, qui s'écarte d'un régime fiscal normatif¹³ est une dépense fiscale¹⁴. C'est-à-dire qu'au lieu de financer un programme ou une activité donnés au moyen d'une subvention directe, on verse cette subvention par l'entremise du régime fiscal. Ce concept en a inspiré beaucoup, dont le gouvernement fédéral, qui intègre l'analyse des dépenses fiscales dans le processus budgétaire et publie des comptes annuels qui énumèrent le coût de chaque dépense fiscale. Ce cadre théorique a permis entre autres de comprendre que, puisque les mesures fiscales s'inscrivent dans un programme de dépenses, leur efficacité devrait être mesurée à l'aide de critères autres que les méthodes traditionnelles d'évaluation de la politique fiscale dont il a été question précédemment, comme l'équité, la neutralité, l'efficience économique et la simplicité. Des critères budgétaires, tels que l'efficacité de la mesure dans l'atteinte de son objectif, devraient intervenir davantage dans notre évaluation des dépenses fiscales. Nous irions jusqu'à dire que l'égalité est également un point important dont il faut tenir compte dans l'évaluation d'une mesure particulière. Étant donné qu'il y va de l'affectation de sommes considérables, il importe de déterminer qui profite de la dépense et, évidemment, qui n'en profite pas.

Le concept de dépense fiscale est fondé sur une analyse où l'on considère que le régime fiscal comprend deux volets. Tout d'abord, les règles fiscales techniques conçues pour produire des recettes, qui sont à la base du régime fiscal (le point de référence est le régime fiscal normatif), et ensuite, les règles qui s'écartent de ce point de référence, et qui sont des dépenses. Par conséquent, les déductions dans le calcul du revenu, les exemptions fiscales, l'impôt différé et les crédits d'impôt sont des dépenses fiscales dans la mesure où ils

s'écartent du point de référence. La question peut-être la plus controversée en ce qui a trait à l'analyse des dépenses fiscales concerne la définition des éléments qui constituent le point de référence et de ceux qui s'en écartent. On a abondamment traité de cette question¹⁵, mais en fin de compte, l'analyse des dépenses fiscales est un outil analytique valide, pourvu que les critères utilisés pour déterminer quelles mesures sont des dépenses fiscales soient clairement énoncés. Le gouvernement du Canada considère que le régime d'imposition des particulières et des particuliers servant de point de référence comprend les taux d'imposition et les tranches de revenu, l'unité d'imposition (les particulières et particuliers), la période d'imposition (l'année civile) et le fait qu'on ne tienne pas compte de l'inflation (ministère des Finances 1998). Toute mesure qui s'écarte de ce point de référence est une dépense fiscale. Aux fins de la présente étude, les dépenses fiscales sont considérées comme celles qui figurent dans les derniers comptes de dépenses fiscales publiés par le gouvernement du Canada (ministère des Finances 1998).

La valeur de chaque dépense fiscale est calculée en fonction du revenu auquel renonce le gouvernement en raison de la mesure en cause. Il faut se souvenir que, lorsqu'on compare le coût des dépenses fiscales à celui d'une subvention directe, un dollar affecté à une dépense fiscale vaut souvent plus qu'un dollar de subvention directe pour le bénéficiaire. Cette situation se produit lorsque les sommes reçues sous forme de subvention directe doivent être ajoutées au revenu pour usage fiscal. Par exemple, une dépense fiscale comprenant une déduction de 100 \$ dans le calcul du revenu vaudrait 40 \$ pour une particulière ou un particulier qui paie 40 p. 100 d'impôt au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial. Par ailleurs, une subvention directe de 40 \$ n'équivaudrait qu'à 24 \$ de revenu après impôt, une fois payé l'impôt calculé à un taux de 40 p. 100 (16 \$).

Le Canada a été un chef de file dans la publication des comptes de dépenses fiscales détaillant le coût de chacune de ces dépenses. Les premiers comptes de dépenses fiscales ont été publiés en 1979 et, depuis 1992, ces comptes sont publiés chaque année¹⁶. Nombre de provinces, y compris la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et l'Alberta, ont publié de temps à autre des comptes de dépenses fiscales (Lindquist 1994). Bien que le Québec n'ait pas publié de comptes de dépenses fiscales, il a toutefois publié en 1993 un document de travail qui dressait la liste de plusieurs incitatifs fiscaux destinés à stimuler la croissance économique, assortie d'estimations du coût de ces incitatifs (Québec 1993).

L'analyse des dépenses fiscales a également été intégrée au processus budgétaire du gouvernement fédéral. À la fin des années 1970, le gouvernement fédéral a adopté le Système de gestion de secteurs de dépenses (SGSD). Ce système devait permettre d'exercer un plus grand contrôle sur les dépenses fiscales. On espérait en arriver à ce que les dépenses fiscales ne constituent plus de l'argent « gratuit » que les ministères pourraient affecter librement. Si un ministère arrivait à convaincre le ministère des Finances de la pertinence d'une dépense fiscale donnée, le coût de cette dépense attribuable à la perte des recettes fiscales était déduit du montant total affecté à l'ensemble des dépenses du ministère. On a également tenté de diminuer le pouvoir du ministère des Finances en matière de dépenses fiscales et de s'assurer que le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification du gouvernement fédéral joue un rôle plus important. On a toutefois dit que non seulement le SGSD n'avait jamais fonctionné comme prévu, mais qu'il n'était plus que l'ombre de lui-même (Lindquist 1994).

De plus, le ministère des Finances demeure le premier responsable de l'administration des dépenses fiscales courantes et de l'évolution des nouvelles dépenses¹⁷. Étant donné le rôle prépondérant du ministère des Finances à titre de responsable de l'élaboration de la politique fiscale et des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, nous présentons dans le chapitre 5 des lignes directrices en vue d'aider le ministère à déterminer quelles pourraient être les répercussions sur les femmes de toute modification à la *Loi* concernant le financement des programmes sociaux.

On entend souvent dire que le milieu des affaires favorise le recours aux dépenses fiscales, tandis que les partisans et partisanes des politiques sociales s'opposent à l'utilisation de ces dépenses¹⁸. Parmi les préoccupations que soulève chez les groupes d'intervention sociale la prolifération des dépenses fiscales, mentionnons la nature occulte de ces dépenses, le fait qu'elles sont souvent mal ciblées et, peut-être au premier chef, les privilèges accordés aux personnes à revenu élevé lorsque des subventions sont versées par l'entremise du régime fiscal. Ce dernier problème survient lorsque les dépenses fiscales prennent la forme de déductions dans le calcul du revenu. Les déductions valent davantage, sur le plan des économies d'impôt, pour les personnes dont le taux d'imposition est élevé que pour celles dont le taux d'imposition est faible. Par exemple, une déduction de 1 000 \$ dans le calcul du revenu vaut 500 \$ pour une personne à revenu élevé assujettie à un taux d'imposition combiné de 50 p. 100 aux échelons fédéral et provincial, mais seulement 200 \$ pour une personne qui gagne moins et dont le taux d'imposition est de 20 p. 100. Évidemment, une dépense fiscale qui constitue une déduction dans le calcul du revenu ne vaut rien pour une personne qui ne paie aucun impôt¹⁹. Cette situation débouche sur ce qu'il est convenu d'appeler l'« effet tête-à-queue » : les personnes qui ont le plus besoin de la subvention en raison de leur faible revenu ne reçoivent aucune subvention, ou en reçoivent moins que les personnes à revenu élevé. Cette situation a incité de nombreux militants sociaux à soutenir que les dépenses fiscales devraient être converties en programmes de subventions directes (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993). Par ailleurs, si l'on continue à utiliser le régime fiscal pour offrir des programmes sociaux, la déduction d'impôt devrait être remplacée par un crédit d'impôt, dont le montant a la même valeur pour tous les contribuables, peu importe leur niveau de revenu.

Récemment, la position des militants sociaux concernant le rôle des dépenses fiscales dans le financement des programmes sociaux est devenue un peu plus ambivalente. Comme le signalait un commentateur (Doern 1989 : 91), les groupes sociaux

[TRADUCTION] aimeraient profiter de certains des avantages sur le plan de la protection de la vie privée et de la souplesse qui découlent de l'exécution de programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal. Bon nombre de programmes sociaux étaient avilissants en raison de l'examen des moyens d'existence. Les bénéficiaires de la politique sociale n'aiment pas plus que les gens d'affaires les interventions bureaucratiques fondées sur les subventions. La logique de cette évolution a voulu que de nombreux groupes sociaux considèrent le régime fiscal comme un moyen moins avilissant de mettre en oeuvre la politique sociale, surtout s'il prenait la forme de crédits d'impôt remboursables.

Quels sont les avantages d'une analyse des dépenses fiscales? En deux mots, si l'on part du principe que de nombreuses mesures fiscales sont des mesures de contrôle des dépenses, le débat se porte sur les dépenses et non sur les impôts. Lorsqu'on se concentre sur les dépenses, les critères d'évaluation que nous appliquons sont très différents des critères appliqués lorsque nous considérons le régime fiscal uniquement comme un moyen de produire des recettes et de répartir les revenus. Comme l'a mentionné Neil Brooks : « [TRADUCTION] Il est illogique de soutenir qu'un programme de dépenses devrait être éliminé parce qu'il viole le critère fiscal d'équité horizontale ou de neutralité. On ne pourrait atteindre son but sans violer ces normes²⁰. »

L'un des premiers avantages de l'analyse des dépenses fiscales est de permettre la quantification du montant consacré à un programme par l'entremise du régime fiscal. Comme nous l'avons vu, le gouvernement du Canada publie maintenant chaque année les comptes de toutes les dépenses fiscales. Les chiffres utilisés dans la présente étude sont, à moins d'avis contraire, tirés des derniers comptes de dépenses fiscales, publiés en 1999. En deuxième lieu, une analyse des dépenses fiscales nous incite à nous demander si la dépense fiscale évaluée est bien ciblée. La mesure fiscale permet-elle d'atteindre les buts recherchés? On peut aussi se demander si une mesure fiscale est rentable ou s'il y a une façon moins coûteuse d'exécuter le programme, par exemple au moyen d'une subvention directe. La question peut-être la plus importante à se poser dans le contexte de cette étude est de savoir si les subventions versées par l'entremise d'une dépense fiscale sont affectées de façon équitable. Autrement dit, y a-t-il des gens qui devraient avoir accès à la subvention et qui en sont privés? Y a-t-il des personnes qui reçoivent une moindre part de la subvention que d'autres, sans raison valable? Si l'on répond par l'affirmative à ces deux questions, il ne s'ensuit pas pour autant que le régime fiscal n'a aucun rôle à jouer et qu'il faudrait recourir à une subvention directe plutôt qu'à une dépense fiscale. Cela signifie peut-être tout simplement qu'il faudrait repenser la mesure fiscale pour corriger l'inégalité d'accès.

On a débattu, au fil des ans, de l'opportunité même du recours au régime fiscal pour verser une subvention. Neil Brooks (1986) décrit la position adoptée au départ par Stanley Surrey, qui a été le premier à appliquer le terme « dépense fiscale » aux programmes de dépenses exécutés par l'entremise du régime fiscal. À l'origine, Surrey était nettement en faveur de l'élimination complète des dépenses fiscales du régime fiscal pour les remplacer par des subventions directes. Sa position s'est toutefois atténuée avec le temps, et il a fini par reformuler la question et par se demander comment les programmes de subvention du gouvernement devraient être conçus (Brooks 1986). Dans la présente étude, bon nombre des options de réforme préconisent le maintien d'une dépense fiscale, à condition qu'elle soit repensée pour redresser les inégalités au chapitre des répercussions. L'étude ne prône pas l'élimination des dépenses fiscales, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, soulignons la visibilité accrue des dépenses fiscales au cours des dernières années, en raison de la publication des comptes de dépenses fiscales. Cette visibilité accrue oblige le gouvernement à rendre davantage compte des dépenses engagées par l'entremise du régime fiscal. Ensuite, il ne faut pas négliger le fait que, étant donné la réalité politique et l'actuel processus budgétaire, il semble peu probable qu'on retire du régime fiscal des dépenses fiscales qui ont des répercussions inégales sur certaines personnes. Il serait plus facile pour un gouvernement qui a à coeur de financer les programmes sociaux par

l'entremise du régime fiscal de modifier une disposition particulière pour en rendre l'application plus équitable. C'est seulement si l'on estime que les contraintes du régime fiscal empêchent de régler le problème par une modification de la mesure fiscale que le programme devrait être retiré du régime fiscal et exécuté autrement, au moyen d'une subvention directe par exemple.

En conclusion, l'analyse des dépenses fiscales est un précieux outil d'évaluation des mesures fiscales qui constituent des programmes de dépenses. Il faut se réjouir de son utilisation dans le processus budgétaire du gouvernement; la publication des comptes de dépenses fiscales est une mesure vitale qui nous permet d'examiner certaines ramifications de l'octroi de subventions par l'entremise du régime fiscal. Dans cette étude, nous tentons de cerner les incidences pour les femmes de la prestation des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal et, ce faisant, d'ajouter l'élément qui est absent du débat sur les dépenses fiscales — une analyse des différences attribuables au sexe et de la façon dont les femmes sont désavantagées par rapport aux hommes.

Contexte socio-économique de la vie des femmes

Les femmes ne sont pas pauvres pour les mêmes raisons que les hommes et, en tant que groupe, elles font face à l'inégalité économique et à toutes ses ramifications. Le fait qu'on n'ait pas réussi à éliminer ces conditions est attribuable au refus des décisionnaires de reconnaître que la pauvreté et l'inégalité économiques comportent un élément fondé sur le sexe des personnes et compliqué encore davantage par le racisme et la discrimination basés sur une incapacité (Day et Brodsky 1998 : 8-9).

Toute analyse des répercussions sur les femmes de la prestation de programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal ne saurait se faire en vase clos. Il faut tenir compte de la réalité socio-économique des femmes dans la discussion parce qu'elle influe directement sur leur accès aux subventions fiscales, de même que sur la part de ces subventions qu'elles reçoivent. Lorsque le régime fiscal a vu le jour, en 1917, rares étaient les femmes qui travaillaient à l'extérieur du foyer. Un nombre beaucoup plus grand étaient mariées, et le bien-être financier des femmes dépendait davantage de tierces personnes, comme leur père et leur mari. Au fil des ans, certaines choses ont changé. Mais, comme nous le démontrons dans cette étude, les règles fiscales n'ont pas évolué au rythme de ces changements. Voici quelques facteurs socio-économiques importants qu'il faut garder à l'esprit.

- Les femmes ont tendance à gagner moins que les hommes et à être moins riches qu'eux²¹.
- Les femmes de couleur, les femmes autochtones et les femmes handicapées gagnent moins que leurs homologues masculins et moins que les autres femmes (Statistique Canada 1995).
- Plus de femmes que jamais font partie de la population active, bien que bon nombre d'entre elles travaillent à temps partiel²².

- Les femmes handicapées sont moins susceptibles d'être sur le marché du travail rémunéré que les hommes handicapés et les personnes non handicapées (Fawcett 1996).
- Le travail des femmes au foyer demeure sous-évalué et n'est pas considéré comme un travail « productif ». Ce facteur contribue également à la sous-évaluation du travail d'aidante et d'aidant, exécuté surtout par les femmes à l'extérieur du foyer, comme la garde des enfants. Les femmes demeurent les premières responsables du soin des enfants.
- Le nombre de familles monoparentales augmente au Canada, et ces familles sont surtout dirigées par des femmes²³.
- Les femmes autochtones et les femmes de couleur sont plus susceptibles que les femmes blanches d'être chefs de famille monoparentale²⁴.
- Les mères monoparentales représentent une proportion démesurée des pauvres²⁵.
- Plus de femmes que jamais vivent seules, et moins de femmes vivent dans le cadre d'une relation avec un homme (Statistique Canada 1997a).

Il faut tenir compte de tous ces facteurs socio-économiques lorsqu'on analyse les répercussions du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal, parce qu'ils interviennent directement, comme nous le montrons, dans le fait que les femmes reçoivent ou non ces subventions et, le cas échéant, dans le montant qu'elles reçoivent. Comme nous le démontrons, la réalité sociale et économique des femmes les empêche souvent d'avoir accès aux subventions fiscales, comparativement à l'accès dont jouissent les hommes; elle débouche aussi sur un accès différent, selon la situation de chaque femme.

Plusieurs autres questions d'importance doivent être prises en considération lorsqu'on se penche sur le contexte dans lequel vivent les femmes. En 1995, le gouvernement a mis un terme au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), programme de partage des coûts avec les gouvernements provinciaux, pour le remplacer par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)²⁶. Le TCSPS est un programme de financement global dans le cadre duquel le gouvernement fédéral transfère des fonds aux provinces pour qu'elles les affectent à la santé, à l'enseignement postsecondaire et à l'aide sociale. Cette mesure a pour conséquence le transfert de responsabilités financières aux provinces, assorti d'une diminution correspondante du rôle du gouvernement fédéral comme surveillant et protecteur du filet de sécurité sociale canadien. Comme l'affirment Shelagh Day et Gwen Brodsky (1998 : 12) dans leur analyse des répercussions de cette restructuration sur les programmes sociaux canadiens :

Il ne fait aucun doute que l'abrogation du RAPC, combinée avec l'adoption du TCSPS, représente une menace extrêmement grave pour le régime de sécurité sociale du Canada. D'un seul coup, le gouvernement fédéral a éliminé la réglementation de base et le cadre financier des éléments cruciaux d'un filet de sécurité national comprenant l'aide sociale, le service

d'orientation et d'aiguillage, les garderies, les programmes de bien-être de l'enfance, les services de développement communautaire, l'aide juridique et les services aux personnes handicapées.

Les auteures illustrent ensuite les conséquences particulièrement défavorables pour les femmes de cette restructuration. La conclusion peut-être la plus importante à laquelle elles en arrivent dans le cadre de cette étude est que, parce que les programmes sociaux et, d'une façon plus générale, la politique sociale et économique, constituent un moyen primordial de respecter les engagements à l'égard de l'égalité et de remédier aux préjudices économiques subis par les femmes, on doit les élaborer en prenant à coeur l'objectif de promouvoir l'égalité des femmes (Day et Brodsky 1998). Cette proposition devrait s'appliquer à tous les programmes sociaux, peu importe le moyen utilisé pour exécuter le programme.

La restructuration des programmes sociaux au Canada est étroitement liée à la privatisation en cours de la responsabilité à l'égard du bien-être économique. La privatisation est une autre partie du tableau qui doit servir de toile de fond à l'étude des répercussions sur les femmes du recours au régime fiscal pour financer des programmes sociaux. L'effet néfaste de la privatisation sur les femmes est bien documenté²⁷. Dans le contexte de cette étude, il importe de reconnaître que l'existence des programmes sociaux sur lesquels porte l'étude, tels que les frais de garde d'enfants et les pensions, dépend de plus en plus du secteur privé. Comme nous le montrons dans notre examen des règles fiscales qui s'appliquent à des programmes sociaux comme ceux-là, les subventions fiscales sont versées de façon à obliger la famille privée ou le marché privé à jouer un rôle de plus en plus important dans l'exécution de ces programmes. Là encore, les répercussions de ces politiques sont, comme nous le décrivons, néfastes pour les femmes.

Le fait de situer l'analyse dans le contexte de la réalité socio-économique des femmes comporte une autre dimension très importante. Les femmes ne forment pas un groupe monolithique. Elles revêtent des identités sociales différentes. Toute analyse des répercussions des règles fiscales sur les femmes doit prendre en considération les différences entre les femmes, sur le plan par exemple de la race, de l'ethnie, de l'orientation sexuelle, de la classe et de l'incapacité. Aussi, bien que, par exemple, on puisse prétendre que, en raison de leur faible revenu, certaines femmes n'ont pas le même accès que les hommes à certaines dépenses fiscales, comme celles liées aux cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite, on ne peut s'en tenir à la simple dimension de classe. Une deuxième question surgit : comment le manque d'accès est-il accentué pour les lesbiennes, auxquelles porte atteinte la non-reconnaissance de leur relation par la loi?

L'absence de données est l'obstacle le plus important à l'inclusion d'une analyse approfondie des variations dans les différences entre les femmes. Les statistiques fiscales publiées par l'Agence des douanes et du revenu du Canada, qui s'appuient sur des renseignements fournis par les contribuables dans leurs déclarations d'impôt sur le revenu, ne présentent aucune ventilation de l'information en fonction de la race, de l'orientation sexuelle ou des handicaps. Par conséquent, on en est réduit à formuler des hypothèses à partir d'autres statistiques socio-économiques et, à l'aide de ces hypothèses, à extrapoler les répercussions de mesures fiscales données sur divers groupes de femmes. Dans un même

ordre d'idées, on a très peu écrit au sujet des répercussions des règles fiscales sur les femmes vivant des situations différentes²⁸. Par exemple, au Canada, rares sont les écrits sur les répercussions du régime fiscal sur les femmes de couleur; ce n'est que récemment que des travaux de ce genre ont été entrepris aux États-Unis²⁹. Étant donné le manque de statistiques et d'écrits sur ces questions importantes, il faut de toute évidence adopter des mesures pour combler les lacunes afin de pouvoir procéder à une analyse éclairée des répercussions des règles fiscales sur toutes les femmes, peu importe leur identité sociale. Bien que cette étude porte avant tout sur les sexes et la classe sociale, nous ne ménageons aucun effort pour soulever des questions au sujet des répercussions, sur les femmes vivant des situations différentes, du recours au régime fiscal pour financer des programmes sociaux.

Recensement des mesures fiscales liées aux programmes sociaux

Cette étude porte avant tout sur les programmes sociaux subventionnés par le régime fiscal. Il importe donc de déterminer ce qui constitue un programme social. Fait intéressant, la documentation sur l'aide sociale n'a pas tendance à définir le terme « programme social ». Elle semble plutôt la tenir pour acquise. Pour cette étude, nous adoptons une définition en quatre volets. Les programmes sociaux doivent répondre à des besoins humains bien précis; ils doivent être administrés par le secteur public; ils doivent bénéficier d'un financement public complet ou partiel; enfin, ils doivent être offerts exclusivement aux résidents des administrations qui exécutent le programme (Amanor-Boadu et Martin 1995). Il faut lire cette définition de pair avec la liste des dépenses fiscales présentée dans les derniers comptes de dépenses fiscales publiés par le gouvernement du Canada. De plus, cette étude s'en tient à un examen des règles fiscales qui ont des répercussions bien définies selon les sexes et qui placent les femmes en situation de désavantage par rapport aux hommes. Ainsi, par exemple, des mesures comme le crédit d'impôt pour études, le crédit pour frais de scolarité, le crédit pour intérêt sur les prêts étudiants, le crédit en raison de l'âge, le crédit pour revenu de pension, le crédit pour TPS et le crédit d'impôt pour frais médicaux ne sont pas examinés³⁰. Les subventions fiscales fédérales dont il est question dans cette étude sont les suivantes :

- la déduction pour frais de garde d'enfants;
- la Prestation fiscale canadienne pour enfant;
- la déduction fiscale pour les cotisations à un régime de pension agréé;
- la déduction fiscale pour les contributions à un régime enregistré d'épargne-retraite;
- l'abri fiscal que peuvent constituer à la fois les RPA et les REER;
- le crédit d'impôt pour conjointe ou conjoint;
- la possibilité de transférer les crédits inutilisés à la conjointe ou au conjoint;
- le crédit d'impôt pour personne handicapée;
- le crédit pour personne déficiente;
- le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels;

Les mesures québécoises dont il est question comprennent les crédits d'impôt remboursables pour les frais de garde d'enfant, l'allocation familiale du Québec et le crédit d'impôt pour adultes hébergeant leurs parents.

Il importe aussi de faire remarquer que les gouvernements fédéral et provinciaux financent de plusieurs façons les programmes sociaux, notamment au moyen de subventions directes autres que les dépenses fiscales. Comme cette étude s'intéresse avant tout au régime fiscal, nous nous concentrons sur les répercussions des règles fiscales sur les femmes, plutôt que sur une analyse des relations réciproques entre les programmes sociaux subventionnés par les impôts et les programmes subventionnés par d'autres moyens. Il importe néanmoins de garder à l'esprit que ces relations sont un facteur dont il faut tenir compte en décidant de la meilleure façon de subventionner une activité ou une entreprise particulière.

Notes

¹ *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, (5^e Supplément) c. 1-5, modifiée, ci-après appelée la Loi.

² *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. 1985, c. F-8. A. 7.

³ On trouvera dans Brooks (1993) une excellente analyse de l'évolution des objectifs du régime fiscal.

⁴ En fait, la structure des taux d'impôt sur le revenu est devenue de plus en plus régressive. La réforme en profondeur précédente du régime fiscal, en 1972, a engendré une réduction du nombre de taux d'imposition, qui est passé de 14 à 10, et un abaissement du taux fédéral maximum à 47 p. 100.

⁵ On a accordé un crédit d'impôt pour la TPS lorsque la taxe a été adoptée, dans le but de réduire certains effets régressifs d'une taxe fixe (article 125.2 de la *Loi*). Il reste que le crédit n'atténue pas complètement l'effet régressif de la taxe. Voir Brooks (1990).

⁶ Au Canada, le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a été le premier à remarquer cette omission. Voir Maloney (1987).

⁷ *Andrews c. The Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143 à 165, juge McIntyre.

⁸ *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B à la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.) 1982, c. 11.

⁹ Le paragraphe 15(1) dispose ce qui suit :

15(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi,

indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge et les déficiences mentales ou physiques.

¹⁰ [1993] 4 R.C.S. 695.

¹¹ [1995] 2 R.C.S. 627.

¹² [1993] 4 R.C.S. 695 à 798.

¹³ Voir l'analyse qui suit concernant les règles qui font partie du régime fiscal normatif et qui sont donc considérées comme partie du point de repère. Les écarts de ce point de repère sont des dépenses fiscales.

¹⁴ Dans une critique fascinante du texte de Stanley Surrey et de Paul McDaniel, intitulé *Tax Expenditures* et publié en 1984, Neil Brooks fait valoir que, bien que Surrey et McDaniel aient créé le terme « dépense fiscale », le concept du régime fiscal comme outil de dépense n'était pas nouveau. Brooks fait remonter l'évolution du concept à 1863 et à une attaque par William Gladstone contre l'exonération d'impôt sur le revenu pour les organismes de bienfaisance. Les arguments avancés par Gladstone ressemblent étrangement à bon nombre des arguments actuellement invoqués pour ne pas financer les programmes sociaux et économiques par l'entremise du régime fiscal. Par exemple, Gladstone disait ce qui suit de l'exonération : « [TRADUCTION] Ici, nous maintenons d'une année à l'autre et d'une génération à l'autre ce que nous nous plaisons à qualifier d'exonération, c'est-à-dire une subvention publique, mais une subvention publique que nous n'examinons ni ne pondérons jamais. Nous nous targuons d'être libéraux; nous laissons cette grande dépense dans l'ombre. » Et de poursuivre Gladstone : « [TRADUCTION] Si nous avons le droit de donner les fonds publics, nous n'avons aucun droit de les donner aveuglément. Nous sommes tenus de les donner avec discernement : tenus de les donner sous surveillance », cité dans Brooks (1986 : 684).

¹⁵ Voir, par exemple, Bruce (1988), recueil de documents sur les dépenses fiscales qui approfondit cette question, et une série d'articles publiés dans *Canadian Taxation*, où des avocats et des économistes discutent de cette question. Voir Surrey (1979); LePan (1979); Smith (1979), McGillivray (1979); Lahey (1979).

¹⁶ Voir Ministère des Finances, (1979). Des comptes de dépenses fiscales ont également été publiés en 1980 et en 1985, puis tous les ans depuis 1992.

¹⁷ Sur la question de la dévalorisation du SGSD et du rôle du ministère des Finances, voir Poddar (1988).

¹⁸ Voir, par exemple, Poddar (1988).

¹⁹ Les seules dépenses fiscales qui profitent aux particulières et aux particuliers ne payant aucun impôt sont celles qui prennent la forme de crédits d'impôt remboursables, comme le crédit d'impôt pour la TPS et la Prestation fiscale canadienne pour enfants.

²⁰ Voir Brooks (1986). Cette recension donne aussi une réponse pertinente aux personnes qui voudraient faire fi de la question des dépenses fiscales lorsqu'elles préconisent une baisse des dépenses de l'État et qui s'opposeraient à l'abandon ou à la réforme des dépenses fiscales, sous prétexte que cette approche représente à leur avis une augmentation des impôts. Comme le souligne Brooks, l'abandon des dépenses fiscales est tout simplement une façon de comprimer les dépenses.

²¹ Cette question est approfondie au chapitre 3, mais en 1995, le revenu total moyen de toutes les Canadiennes de 15 ans ou plus était d'environ 16 600 \$, tandis que le chiffre correspondant pour les hommes était de 29 600 \$. Voir Condition féminine Canada (1997).

²² Le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans sur le marché du travail est passé de 75 p. 100, en 1989, à 78 p. 100, en 1998, tandis que le taux d'emploi des femmes de 25 à 54 ans grimpeait de 70 p. 100, en 1989, à 73 p. 100, en 1998. Voir Statistique Canada (1999).

²³ Selon les données du recensement de 1996, les familles monoparentales dirigées par des femmes étaient plus de quatre fois plus nombreuses que celles dirigées par des hommes. Voir Statistique Canada (1997a).

²⁴ Par exemple, près de 15 p. 100 des femmes autochtones de plus de 15 ans et près de 18 p. 100 de toutes les femmes de couleur de plus de 15 ans sont des chefs de famille monoparentale, comparativement à 7 p. 100 de l'ensemble des femmes blanches de plus de 15 ans. Voir Statistique Canada (1992 : tableau 1.9).

²⁵ En 1997, 56 p. 100 des familles monoparentales dirigées par une femme vivaient dans la pauvreté. Voir Statistique Canada (1999b).

²⁶ *Loi d'exécution du budget 1995*, L.C. 1995, c. 17. La *Loi* précisait qu'aucun paiement ne serait versé sous le régime du RAPC après le 1^{er} avril 1996 et qu'aucun paiement ne serait fait à une province après le 31 mars 2000. Le RAPC a été abrogé le 31 mars 2000.

²⁷ Par exemple, voir Boyd (1997).

²⁸ À notre connaissance, un article que nous avons écrit en 1994 est le seul qui porte exclusivement sur les répercussions du régime fiscal canadien sur les lesbiennes et les homosexuels. Bien que certains propos dans cet article soulignent les répercussions selon le sexe de certaines des règles et discutent de la façon dont les lesbiennes sont doublement défavorisées en raison de leur sexe et de leur orientation sexuelle, l'article porte avant tout sur les répercussions différentes des règles fiscales sur les lesbiennes et les homosexuels, comparativement aux personnes hétérosexuelles. Voir Young (1994). Un des indices qui laisse entendre qu'il y a lieu d'approfondir les études sur les répercussions des règles

fiscales sur les femmes (et les hommes) vivant une situation particulière, c'est que, de tous les travaux que nous avons publiés à ce jour, c'est le texte qui a attiré le plus d'attention, comme en témoignent les demandes d'exemplaires ou les permissions de citer accordées à d'autres publications.

²⁹ Voir, par exemple, Moran et Whitford (1996).

³⁰ Dans le cas du crédit d'impôt pour TPS, il faut mentionner que le montant de ce crédit ne suffit pas à compenser le coût de la TPS, et que cette insuffisance a des répercussions plus lourdes sur les femmes que sur les hommes parce que les femmes ont tendance à avoir un revenu moindre que celui des hommes et ont donc davantage besoin de ce crédit.

2. SUBVENTIONS FISCALES LIÉES AUX ENFANTS

[TRADUCTION] Toutefois, le régime fiscal est un mécanisme inefficent, inéquitable et grossier pour atteindre les objectifs de l'État, quels qu'ils soient, qui visent à aider les familles à subvenir aux besoins des enfants (Brooks 1996 : 51).

Ce chapitre porte avant tout sur deux mesures fiscales qui visent le bien-être des enfants et de leurs parents, à savoir, la déduction pour frais de garde d'enfants et la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE). L'examen porte sur le but sous-jacent de ces dispositions ainsi que sur la question de savoir si elles produisent l'effet souhaité. Nous en arrivons à la conclusion qu'il faut repenser ces deux mesures pour qu'elles atteignent le but visé et que soient éliminées les iniquités actuellement engendrées par l'application des dispositions.

Déduction pour frais de garde d'enfants

Introduction

Le recours au régime fiscal pour subventionner les frais de garde d'enfants au Canada a fait l'objet d'un examen public minutieux lorsque Elizabeth Symes a contesté la non-déductibilité des frais de garde d'enfants à titre de dépense d'entreprise. Cette contestation, qui a débuté par le dépôt d'un avis d'opposition à un avis de nouvelle cotisation de Revenu Canada refusant la déduction de ces dépenses pour les années d'imposition 1983-1986, s'est terminée par un arrêt de la Cour suprême du Canada, en décembre 1996, selon lequel les dépenses pour frais de garde d'enfants ne sont pas déductibles dans le calcul du revenu d'entreprise¹. La Cour a rendu une décision majoritaire selon laquelle, puisque l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit une déduction limitée des frais de garde d'enfants, toute déduction supplémentaire est interdite en vertu de la *Loi*. Dans cette section, nous nous pencherons sur la question du financement des frais de garde d'enfants par l'entremise du régime fiscal (au moyen d'une déduction des frais de garde d'enfants) et sur les répercussions de cette politique sur les femmes.

Il importe de souligner que le financement par le gouvernement fédéral des frais de garde d'enfants au Canada est assuré avant tout par l'entremise du régime fiscal, en particulier par une déduction dans le calcul du revenu, en vertu de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Avant avril 1996, un certain financement était également accordé par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), programme à frais partagés avec les gouvernements provinciaux qui offrait une aide limitée aux « personnes nécessiteuses ou à des personnes qui deviendront vraisemblablement des personnes nécessiteuses² ». Ce programme a toutefois été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), programme de financement global grâce auquel le gouvernement fédéral transfère des fonds aux provinces dans les domaines de la santé, de l'enseignement postsecondaire et de l'aide sociale. On ne sait trop quel sera l'impact de ce changement sur les programmes et services de garde d'enfants auparavant financés en vertu du RAPC, bien que l'un des objectifs avoués du TCSPS soit de financer les programmes sociaux de façon à accroître la souplesse des provinces³. On peut présumer que, étant donné

l'absence relative de conditions assorties à cette nouvelle méthode de financement, on respectera moins rigoureusement les normes nationales⁴. Cela signifie aussi que la tendance, observée au début et au milieu des années 1990, au financement par les provinces des frais de garde d'enfants se poursuivra (Friendly 1995). Par conséquent, le rôle de la déduction pour frais de garde d'enfants à titre de principale subvention pour les frais de garde devient particulièrement important⁵.

Article 63 de la Loi

L'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit le seul allégement fédéral direct pour les frais de garde d'enfants⁶. Cette disposition, adoptée en 1972, avait apparemment pour but d'aider les femmes ayant des enfants à joindre les rangs de la main-d'oeuvre rémunérée. À l'époque, le ministre des Finances, Edgar Benson (1969) affirmait que le nouveau régime voulait avant tout profiter aux mères qui devaient travailler pour subvenir aux besoins de leur famille. Il est devenu évident que si tel est le but visé, la déduction est cruellement insuffisante, et ce, pour de nombreuses raisons. L'article 63 permet de déduire, dans le calcul du revenu, les frais de garde engagés relativement à un enfant admissible. Les frais de garde d'enfants admissibles comprennent l'argent versé pour les services de garde, les services de prématernelle et les frais payés à un pensionnat ou à une colonie de vacances, mais ces deux dernières dépenses sont assujetties à un plafond hebdomadaire. Les frais de garde doivent avoir été engagés pour permettre au contribuable ou à la personne assumant les frais d'entretien qui demeurait avec l'enfant de s'acquitter des tâches liées à un emploi, d'administrer une entreprise, d'effectuer des recherches subventionnées ou de fréquenter un établissement d'enseignement ou une école secondaire désignée, sous réserve de certaines conditions⁷.

L'article 63 définit un enfant admissible comme l'enfant d'une ou d'un contribuable ou de la conjointe ou du conjoint d'une ou d'un contribuable, ou un enfant à charge d'une ou d'un contribuable ou du conjoint ou de la conjointe d'une ou d'un contribuable dont le revenu ne dépasse pas 7 044 \$ pour l'année d'imposition 1999⁸. De plus, l'enfant doit être âgé de moins de 16 ans ou être un enfant à l'égard duquel on réclame le montant pour personne handicapée. En 1998 et pour les années d'imposition suivantes, la déduction pour frais de garde d'enfants est de 7 000 \$ pour chaque enfant de moins de 7 ans ou pour un enfant à l'égard duquel on réclame le montant pour personne handicapée, et de 4 000 \$ pour chaque enfant de 7 à 15 ans, ou pour un enfant qui n'est pas admissible à la déduction de 7 000 \$, mais qui est atteint d'un handicap mental ou physique⁹. Le montant déductible est limité au moindre des deux montants décrits ou aux deux tiers du revenu gagné par la ou le contribuable durant l'année. Dans le cas des familles biparentales, la déduction doit être réclamée par la personne gagnant le revenu le plus faible, sauf si elle étudie à temps plein, est en prison, est incapable de prendre soin des enfants ou ne vit pas avec une autre personne pendant au moins 90 jours en raison d'une rupture. Par suite d'un changement récemment apporté aux règles adoptées dans le budget de 1996, les parents seuls ou les couples qui étudient à temps plein (y compris au niveau secondaire) ont maintenant le droit de déduire les frais de garde d'enfants à l'égard de tous les types de revenu. Il faut applaudir ce changement, puisqu'il permet aux femmes, à qui il peut arriver de suivre une formation pour retourner au travail, de profiter de la déduction.

Historique

La décision de financer en partie les frais de garde d'enfants au moyen du régime fiscal a été mise en oeuvre en 1972, dans le cadre d'un processus global de réforme fiscale. Depuis lors, on a publié de nombreux rapports sur la question des frais de garde d'enfants. Malgré les diverses recommandations formulées dans ces rapports, la politique du gouvernement a assez peu évolué. En 1984, par exemple, la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, présidée par Rosalie Abella, soutenait que la garde des enfants était une nécessité et non un luxe. Ce thème sous-tend bon nombre des rapports qui ont suivi. En 1986, le Groupe d'étude sur la garde des enfants (comité Cooke) a effectué l'examen le plus exhaustif à ce jour de la garde des enfants (Condition féminine Canada 1986). Il a exécuté 25 travaux de recherche, a invité 1 200 groupes à faire des présentations, a reçu plus de 200 mémoires et a formulé 53 recommandations. Voici ses recommandations peut-être les plus importantes : « [que] les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux commencent dès maintenant à élaborer des systèmes complémentaires de garde des enfants et de congés parentaux qui soient aussi complets, accessibles et efficaces que le sont nos systèmes de soin de santé et d'éducation » et que « toute aide financière nouvelle du gouvernement fédéral soit réservée aux services autorisés et contrôlés par les gouvernements provinciaux et territoriaux » (Condition féminine Canada 1986 : 345-346). Le gouvernement a répondu au rapport du comité Cooke en créant un comité parlementaire spécial (comité Martin) qui a proposé un train de mesures d'une valeur de 700 millions de dollars (Comité spécial sur la garde d'enfants 1987). Le rapport Martin se démarquait du rapport Cooke sur plusieurs points, surtout dans sa recommandation voulant que la déduction pour frais de garde d'enfants en vertu de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit remplacée par un crédit d'impôt remboursable pour la garde d'enfants au coût de 414 millions de dollars), ce qui maintenait un recours partiel au régime fiscal pour financer les frais de garde d'enfants.

Le gouvernement conservateur a répondu à ces deux rapports en annonçant, en décembre 1987, la Stratégie nationale sur la garde d'enfants (Santé et Bien-être social 1997). Ce programme proposait d'accroître le montant de la déduction pour frais de garde d'enfants et de remplacer les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada sur la garde d'enfants par un nouveau mécanisme en vertu duquel le gouvernement fédéral s'engagerait à affecter quatre milliards de dollars sur sept ans à des subventions d'investissement et de fonctionnement, et à accroître de 200 000 le nombre de places en garderie. Ce plan était partie intégrante du projet de loi sur les services de garde d'enfants au Canada¹⁰, déposé en 1986; ce projet est cependant mort au feuilletton après le déclenchement des élections générales, en 1988. Les Conservateurs ont remporté les élections mais, à leur retour au pouvoir, ont annoncé le retrait de l'investissement de quatre milliards de dollars pour la création de nouvelles places en garderie qu'ils avaient annoncées précédemment. Deux ans plus tard, le gouvernement annonçait qu'il abandonnait cette stratégie nationale. En 1995, année où le gouvernement libéral a annoncé que le RAPC serait remplacé par le TCSPS, il a également annoncé qu'il affecterait 630 millions de dollars, au cours des trois à cinq années suivantes, au partage avec les provinces du coût de l'amélioration des services de garde d'enfants à l'intention des enfants de six ans et moins (*The Globe and Mail* 1995 : A1). Comme nous l'avons vu au chapitre 1, l'abandon du RAPC a eu des effets fort néfastes sur la prestation de services sociaux tels que la garde d'enfants¹¹. On attend toujours un

programme national de garde d'enfants, mais il y a lieu d'être optimiste. En juillet 1999, la presse a eu vent d'un rapport fédéral proposant un programme universel de garde d'enfants d'une valeur de 12 milliards de dollars, mais il n'y a eu aucune nouvelle annonce à cet égard depuis cette date (*The Vancouver Sun* 1999 : A6; *The National Post* 1999b : B2). Comme de nombreux plans sont en voie d'élaboration pour injecter davantage d'argent dans le financement de la garde d'enfants, il importe de repenser le rôle du régime fiscal et de soupeser les forces et les lacunes de cette méthode de financement.

Les femmes et la garde des enfants

La garde des enfants a été et est toujours perçue comme une question qui intéresse avant tout les femmes, mais nous devons prendre garde de ne pas la définir uniquement comme telle, puisqu'on ne fait alors que perpétuer l'idée que les femmes devraient être responsables de la garde des enfants. Si des recherches révèlent que les femmes sont encore essentiellement chargées du soin des enfants¹², certaines féministes soutiennent que le partage des responsabilités à cet égard entre les femmes et leurs partenaires masculins est une étape essentielle dans la lutte des femmes en faveur de l'égalité¹³. Les études révèlent néanmoins que, si les hommes passent plus de temps avec leurs enfants et jouent peut-être ainsi un rôle plus important dans leur vie, les femmes consacrent encore beaucoup plus de temps que les hommes aux soins primaires des enfants¹⁴. Selon des statistiques, 67 p. 100 des mères consacrent un certain temps à ces activités chaque jour, contre seulement 33 p. 100 des pères (Harvey *et al.* 1991). Ce sont aussi surtout les femmes qui prennent des dispositions pour faire garder leurs enfants (Beach 1992). Le fait que le nombre de jours de congé pris par les femmes pour des raisons familiales soit passé d'une moyenne de 1,9 par année, en 1977, à 5,2 par année, en 1990, vient illustrer davantage la responsabilité assumée par les femmes à l'égard des enfants durant la semaine de travail normale. Les congés pris par les hommes pour s'acquitter de leurs responsabilités familiales sont demeurés relativement stables durant la même période, avec une légère augmentation de 0,7 jour, en 1977, à 0,9 jour, en 1990 (Akyeampong 1992). Enfin, tandis que 19,9 p. 100 des femmes ont indiqué qu'elles travaillaient à temps partiel pour pouvoir prendre soin de leurs enfants, seulement 1,0 p. 100 des hommes ont invoqué la même raison (Statistique Canada 1999c : tableau 26). En outre, plus de femmes que d'hommes quittent complètement le marché du travail rémunéré pour prendre soin des enfants. De toute évidence, les responsabilités à l'égard de la garde des enfants ont de profondes répercussions sur la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée.

Le manque alarmant de services de garde d'enfants abordables et accessibles entrave considérablement l'entrée ou le retour sur le marché du travail des femmes ayant des enfants. Par exemple, au Canada, un rapport du Conseil national du bien-être social (1993) fait valoir que la pénurie de services de garde suffisants et abordables constitue un important facteur de désincitation qui empêche les femmes de chercher du travail. « [TRADUCTION] D'une étude à l'autre, la constatation habituelle était que la présence d'enfants, en particulier d'enfants de moins de six ans, réduit considérablement la probabilité qu'une femme travaille et le nombre d'heures qu'elle prévoit travailler, le cas échéant » (Nakamura et Nakamura 1985 : 178). Les femmes qui gagneraient normalement un faible revenu sur le marché du travail et qui doivent acquitter des frais élevés pour des services de garde de qualité (c'est-à-dire habituellement plusieurs milliers de dollars par année ou plus par enfant)

peuvent juger plus économique de demeurer à la maison. Le gouvernement du Canada (ministère des Approvisionnements et Services Canada 1994) reconnaît cette réalité dans son document de travail de 1994, lorsqu'il déclare que, dans bien des cas, l'absence de services de garde abordables et de qualité est un obstacle insurmontable pour l'obtention d'un emploi¹⁵. Cela empêche certaines femmes de travailler à l'extérieur du foyer. D'autres doivent travailler à temps partiel, travailler par postes ou travailler à proximité du foyer. En fait, selon les statistiques canadiennes de 1994, les femmes composaient presque 70 p. 100 de la main-d'oeuvre temporaire et 26 p. 100 des femmes actives travaillaient à temps partiel (Statistique Canada 1978b). De plus, le quart des femmes âgées de 25 à 44 ans travaillant à temps partiel ont invoqué des responsabilités personnelles ou familiales pour motiver leur travail à temps partiel (Lero et Johnson 1994). Dans le même ordre d'idées, 298 000 femmes âgées de 16 à 64 ans (soit 7,6 p. 100 des femmes) qui étaient prestataires de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage en 1988-1990 ont quitté leur emploi en raison de « responsabilités familiales », dont la principale, peut-on présumer, était le soin des enfants. Dans le cas des hommes, seulement 1,2 p. 100, soit 48 000, ont invoqué des responsabilités familiales comme motif pour quitter leur emploi (Conseil national du bien-être social 1993).

L'absence de services de garde est nettement liée à l'inégalité économique des femmes par rapport aux hommes. Comme nous l'avons mentionné, les femmes gagnent moins que les hommes, entre autres parce que le travail à temps partiel accompli par tellement de femmes est moins rémunérateur qu'un travail comparable à temps plein. Les femmes peuvent aussi occuper des emplois qui exigent moins d'heures supplémentaires ou qui leur permettent de prendre des congés non rémunérés durant les vacances scolaires. Les femmes qui n'ont pas accès à des services de garde renoncent aussi à des possibilités d'éducation ou de formation qui pourraient leur permettre d'obtenir des emplois mieux rémunérés. Il faut souligner que ce problème ne relève pas exclusivement de l'égalité en milieu de travail. Les responsabilités à l'égard du soin des enfants entravent la capacité des femmes d'exercer d'autres activités, tant au foyer qu'à l'extérieur. Cette réalité peut se manifester de plusieurs façons, notamment par l'incapacité des femmes ayant des enfants d'exercer des activités rémunératrices au foyer, comme des activités artistiques ainsi que des activités non rémunératrices mais vitales sur le plan social à l'extérieur du foyer, comme le bénévolat. En fait, le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (1986) recommandait entre autres, dans son mémoire au comité Cooke, que des services de garde soient offerts jusqu'à concurrence d'une journée par semaine aux parents qui n'ont pas d'emploi rémunéré.

Régime fiscal

Étant donné que la déduction pour frais de garde d'enfants est la principale façon de financer la garde d'enfants au Canada, il faut veiller à ce qu'elle s'applique de façon juste et équitable, et qu'elle atteigne l'objectif fixé de lever les obstacles à la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée. En fait lorsqu'on y regarde de plus près, les limites de l'article 63 comme subvention efficace pour la garde d'enfants sautent aux yeux, surtout le fait que le montant admissible aux déductions ne correspond pas au coût réel des frais de garde. En fait, cette limite était évidente lorsque Elizabeth Symes a plaidé pour qu'on lui permette de déduire les frais de garde d'enfants de son revenu d'entreprise. Si elle avait eu gain de cause, elle n'aurait pas été assujettie à l'actuel plafond concernant le montant déductible. Comme nous l'avons mentionné, ce plafond est extrêmement bas. Le montant

maximum déductible en vertu de l'article 63 n'est que de 7 000 \$ par année pour un enfant de moins de 7 ans. Cela équivaut à une subvention de seulement 3 500 \$ par année pour une femme dont le taux d'imposition est de 50 p. 100, tandis qu'une femme dont le taux d'imposition n'est que de 20 p. 100 recevra moins encore, c'est-à-dire une subvention de 1 400 \$. Étant donné le coût élevé des frais de garde au Canada, ce montant est nettement insuffisant. Les frais de garde varient d'une province à l'autre et dépendent également de la nature des services (c'est-à-dire en milieu familial ou dans une garderie). En 1988, une étude nationale canadienne sur la garde des enfants estimait à 7 188 \$ le coût des services de garde réglementés pour la petite enfance et à 5 361 \$ le coût pour les enfants d'âge préscolaire (Pence 1992). Depuis lors, les coûts ont considérablement augmenté pour passer, selon les estimations, à un maximum de 9 396 \$ pour la petite enfance et à presque 6 000 \$ pour les enfants d'âge préscolaire¹⁶.

L'insuffisance de la déduction prévue à l'article 63 est accentuée par le fait que cet article prévoit une déduction du revenu, ce qui lie la valeur de la déduction au taux d'imposition du contribuable. Ainsi, une femme dont le taux d'imposition est élevé reçoit une subvention plus importante qu'une femme dont le taux d'imposition est plus bas. Ce système met en place une hiérarchie de contribuables en relation inverse avec la capacité de payer les frais de garde. Au sommet se trouvent les personnes dont le revenu est le plus élevé. Sous elles, en ordre décroissant, figurent les contribuables aux revenus les plus faibles. Tout en bas se trouvent les contribuables pour qui les déductions n'ont aucune valeur, puisqu'ils n'ont aucun revenu, ou si peu, auquel l'appliquer. Les personnes dont le revenu est le plus élevé ont tendance à réclamer un plus grand montant à titre de déduction pour frais de garde d'enfants que celles dont le revenu est plus faible, ce qui ne fait qu'exacerber le problème. Par exemple, selon les chiffres tirés des statistiques fiscales pour l'année d'imposition 1996 (les derniers chiffres disponibles), le montant moyen déduit par les femmes dont le revenu dépassait 50 000 \$ était de 2 511 \$; dans le cas des femmes au revenu inférieur à 20 000 \$, la déduction était inférieure à la moitié de ce montant, soit en moyenne de 988 \$¹⁷. Ainsi, le régime fiscal ne fait qu'aggraver le problème, c'est-à-dire que les personnes au revenu le plus élevé obtiennent la plus grande part de la subvention fiscale.

L'obligation pour les couples d'affecter la déduction au conjoint dont le revenu est le plus faible limite également la valeur de cette déduction. Ce problème survient parce que la déduction est appliquée à la réduction du revenu frappé du taux d'imposition le plus faible, ce qui entraîne une moindre réduction des impôts que si la déduction était utilisée par le contribuable au taux d'imposition le plus élevé.

Comme nous l'avons vu, le montant déductible est le moindre de la portion admissible de la dépense ou les deux tiers du revenu gagné par la ou le contribuable. Le « revenu gagné » comprend le revenu d'emploi, le revenu d'entreprise, les prestations d'invalidité versées par le RPC/RRQ, les allocations de formation et les bourses. Les prestations d'assurance-emploi ne sont pas considérées comme un revenu gagné, pas plus que la pension alimentaire versée à un enfant ou à un conjoint, même si l'on peut exiger que ces montants soient inclus dans le calcul du revenu¹⁸. Par conséquent, une mère dont le revenu provient d'une pension alimentaire versée par le conjoint, combinée à un revenu d'emploi, par exemple, ne peut utiliser ses frais de garde d'enfants que pour réduire son revenu d'emploi. Ainsi, lorsque son

revenu d'emploi est réduit à zéro par ses frais de garde, elle ne peut appliquer la portion inutilisée des dépenses pour réduire l'impôt à payer sur sa pension alimentaire. Le fait que les frais de garde ne puissent servir qu'à réduire le revenu gagné pose un autre problème, à savoir que les femmes qui cherchent un emploi et dont la seule source de revenu est l'assurance-emploi ne peuvent déduire les frais de garde engagés pendant la recherche d'emploi. Là encore, les limites de la disposition fiscale empêchent les personnes qui en ont peut-être le plus besoin de bénéficier d'une subvention.

Le paragraphe 63(1) précise que, afin de déduire les frais de garde d'enfants, une ou un contribuable doit produire au ministre du Revenu national des reçus sur lesquels doit figurer le numéro d'assurance sociale de la personne assurant la prestation des services de garde. Bien que, selon ces pratiques administratives, Revenu Canada n'exige pas la production des reçus avec la déclaration, cette obligation prescrite par la *Loi* peut être appliquée en tout temps. Il s'agit là d'une exigence tout à fait inusitée, étant donné que, pour la plupart des déductions, la *Loi* précise que les reçus ne doivent être produits qu'à la demande du ministre. Dans le contexte de la garde d'enfants, le problème vient du fait que la personne chargée de la garde n'émet pas toujours de reçu, compte tenu de la nature souvent informelle du service. On a dit que « [TRADUCTION] la plupart (63 p. 100) des mères actives ayant des enfants d'âge préscolaire n'obtiennent pas de reçus pour les frais de garde et ne prévoient pas réclamer de déduction » (Cleveland et Hyatt 1997 :22). L'obligation de produire des reçus pour une dépense engagée si fréquemment sur le marché informel pèse beaucoup plus lourdement sur une ou un contribuable que, par exemple, l'obligation de produire des reçus pour les dépenses d'entreprise, qui sont habituellement engagées sur le marché formel où la production de reçus est la norme. Cette question comporte une deuxième dimension. L'obligation légale d'inscrire le numéro d'assurance sociale de la personne qui assure les services de garde soulève un problème¹⁹. On peut présumer qu'on veut par là réduire au minimum le nombre de réclamations frauduleuses et veiller à ce que, lorsque la déduction est demandée, la personne qui a reçu le paiement déclare ce revenu. Pourtant, on ne sait trop pourquoi on impose cette restriction à l'égard des frais de garde et non pas, par exemple, à l'égard des frais de déménagement.

L'obligation d'inscrire sur le reçu le numéro d'assurance sociale de la personne qui a fourni les services de garde est sexiste parce qu'elle s'applique à une déduction pour une dépense engagée surtout par des femmes pour des services fournis aussi essentiellement par des femmes. Il y a également des ramifications sur le plan de la race. Les services de garde d'enfants, particulièrement dans le secteur privé, sont fréquemment dispensés par des immigrantes, qui sont souvent des femmes de couleur²⁰. En exigeant dans la *Loi* que les personnes qui assurent les services de garde fournissent leur numéro d'assurance sociale tout en n'imposant pas les mêmes exigences aux fournisseurs d'autres services déductibles d'impôt, le gouvernement impose un fardeau supplémentaire, essentiellement à ces immigrantes. On peut s'interroger sur la raison d'être de cette politique, surtout si l'on tient compte du fait que ces personnes sont tellement sous-payées. Bon nombre de personnes qui fournissent ces services ne gagnent pas assez d'argent pour payer de l'impôt, de sorte que l'obligation de fournir leur numéro d'assurance sociale ne relève pas uniquement du recouvrement de l'impôt. Si, comme on peut le soupçonner, il s'agit en réalité d'une tentative en vue d'appliquer la *Loi sur l'immigration*²¹ et de veiller à ce que seules les

personnes qui jouissent d'un statut juridique au Canada, et qui sont par conséquent en mesure d'obtenir un numéro d'assurance sociale, puissent travailler au Canada, il est tout à fait inopportun de recourir à la législation fiscale de cette façon, d'autant plus que cette mesure est probablement inefficace. Si l'on refuse la déduction d'impôt à une femme qui essaie d'obtenir des services de garde d'enfants sur un marché où la demande est forte et l'offre restreinte, cela ne veut pas dire qu'elle aura automatiquement recours uniquement aux fournisseurs qui possèdent un numéro d'assurance sociale. Il arrive souvent que cette femme se tourne tout simplement vers le marché informel et les services de l'économie souterraine. Le fait est que les règles qui s'appliquent aux autres dépenses déductibles — selon lesquelles les reçus doivent être conservés et produits sur demande — devraient aussi s'appliquer aux frais de garde d'enfants.

Les frais de garde d'enfants ne sont des dépenses admissibles que si les services ne sont pas fournis par un parent de l'enfant ou une personne de moins de 18 ans qui n'a aucun lien de parenté avec la ou le contribuable²². Cette restriction a un effet plus prononcé sur certaines femmes. Les enfants des Premières nations, par exemple, se font souvent garder au sein de la famille élargie, et la garde peut être assurée par des frères et soeurs ou par des membres de la famille âgés de moins de 18 ans²³. Les femmes à faible revenu qui ne peuvent se payer des services de garde s'en remettent souvent à des membres de la famille, y compris aux frères et soeurs de l'enfant, pour obtenir ces services à un coût moindre que celui du marché officiel ou à l'extérieur de la famille. Dans ces deux exemples, étant donné que la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne reconnaît que les modalités de garde d'enfants qui cadrent avec la norme traditionnelle de la classe moyenne blanche, la subvention pour frais de garde est refusée aux personnes qui en ont peut-être le plus besoin. La question de savoir si la déduction devrait être offerte pour la garde assurée par une personne de moins de 18 ans est fort complexe. Il faut toutefois admettre les limites de l'actuelle règle quant à l'admissibilité des dépenses pour frais de garde d'enfants et à ses répercussions différentes sur les groupes susmentionnés afin de déterminer quelle serait la politique la plus indiquée pour remédier à ces iniquités.

Arrêt Symes

La question de la garde d'enfants subventionnée par l'entremise du régime fiscal a reçu énormément d'attention en raison de l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Symes*²⁴. Dans cette affaire, la contribuable, une avocate exerçant à temps plein et, à l'époque, associée dans un cabinet d'avocats, soutenait que ses frais de garde d'enfants devaient être déductibles à titre de dépense d'entreprise en vertu de l'article 9 et de l'alinéa 18(1)a) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Selon l'article 9, le revenu d'entreprise d'une ou d'un contribuable est le bénéfice tiré de l'entreprise, tandis que selon l'alinéa 18(1)a), aucune dépense n'est déductible « sauf dans la mesure où elle a été faite ou engagée par le contribuable en vue de tirer un revenu des biens ou de l'entreprise ou de faire produire un revenu aux biens de l'entreprise ». L'argument de M^{me} Symes était double : elle a d'abord prétendu que le salaire versé à la bonne qui s'occupait de ses enfants était une dépense d'entreprise engagée pour tirer un revenu de l'entreprise. Sans gardienne, elle n'aurait pu exercer le droit et, par conséquent, n'aurait pu tirer un revenu de son entreprise. Deuxièmement, elle a soutenu que le refus de cette déduction avait pour effet de lui refuser la protection égale de la *Loi* en raison de son sexe, ce qui contrevenait

au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁵, parce qu'il avait des répercussions disproportionnées sur les femmes, qui sont les premières responsables de la garde des enfants.

Le juge Cullen, de la Cour fédérale (1^{re} instance)²⁶, a statué que les dépenses de M^{me} Symes devaient être déductibles, et ce, pour deux raisons. À son avis, la question devait tout d'abord être interprétée à la lumière des réalités sociales et économiques de l'époque²⁷. Il s'est appuyé sur le témoignage d'experte de M^{me} Patricia Armstrong, Ph.D., sociologue affirmant que l'arrivée sur le marché du travail des femmes ayant des enfants, au cours des années 1970 et 1980, représentait un changement social d'importance. Il a ensuite jugé que M^{me} Symes avait fait preuve d'un bon sens des affaires en décidant de consacrer une partie des ressources tirées de la pratique du droit au soin de ses enfants²⁸ et que, par conséquent, les frais de garde d'enfants étaient déductibles du revenu d'entreprise. Bien qu'il ait tranché en faveur de M^{me} Symes dans l'interprétation de la *Loi*, le juge Cullen est allé plus loin et a décidé que le refus de la déduction par Revenu Canada constituait une discrimination à l'endroit de M^{me} Symes en raison de son sexe, et a fait remarquer que, en conséquence, elle n'avait pas été traitée comme une personne sérieuse qui s'engage dans des affaires et qui fait une dépense sérieuse en vue d'une fin légitime²⁹.

Cette décision a été cassée par la Cour d'appel fédérale. Le juge d'appel Décary, se prononçant au nom de la cour, a statué que les frais de garde d'enfants n'étaient pas une dépense d'entreprise au sens de l'alinéa 18(1)a) parce qu'ils étaient, selon l'article 63, une dépense « parentale » qui n'était déductible que conformément à cet article³⁰. Il a aussi rejeté l'argument de M^{me} Symes fondé sur la *Charte* parce que, à la différence du juge Cullen, qui considérait que M^{me} Symes était une femme d'affaires au même titre qu'un homme d'affaires, le juge Décary a choisi de comparer M^{me} Symes à d'autres femmes qui ne gagnaient pas un revenu d'entreprise. Il a souligné que M^{me} Symes ne prétendait pas que si elle avait gain de cause, la *Loi de l'impôt sur le revenu* établirait alors une discrimination contre les employées, en faveur des travailleuses autonomes. Il a déclaré qu'il n'était pas prêt à concéder que les professionnelles constituaient un groupe désavantagé contre qui une forme de discrimination reconnue par l'article 15 avait été perpétrée³¹.

La Cour suprême du Canada a confirmé la décision de la Cour d'appel fédérale et, ce faisant, a été divisée selon le sexe, la majorité se composant de tous les juges masculins, tandis que les deux seules femmes, les juges L'Heureux-Dubé et McLachlin, exprimaient une opinion dissidente³². La majorité a décidé que les dépenses ne pouvaient être déduites en invoquant l'article 9 et l'alinéa 18(1)a) de la *Loi* parce que, comme l'écrivait le juge Iacobucci : « La *Loi* vise à traiter des frais de garde d'enfants, et qu'elle le fait entièrement à l'intérieur de l'art. 63³³. » Il a souscrit à la description du juge Décary, qui qualifiait l'article 63 de code complet et autonome pour la déduction des frais de garde, ce qui exclut toute autre déduction de ces dépenses. Quant à l'argument fondé sur la *Charte*, il s'est demandé si l'article 63 de la *Loi* limite de façon disproportionnée les déductions au titre des frais de garde engagés par les femmes. Il en est arrivé à la décision que ce n'était pas le cas. Le juge Iacobucci a déclaré : « La contribuable appelante n'a pas réussi à établir que l'art. 63 avait créé un effet préjudiciable ou y avait contribué. Cependant, elle a fort bien établi comment la question de la garde des enfants a, du point de vue de l'emploi, un effet

négalif sur les femmes. Malheureusement, la preuve que les femmes paient les coûts sociaux ne suffit pas à établir que ce sont elles qui paient les frais de garde d'enfants³⁴. » Dans son opinion dissidente, la juge L'Heureux-Dubé a exprimé son profond désaccord avec le juge Iacobucci en affirmant que M^{me} Symes « a prouvé qu'elle avait engagé des frais réels et calculables pour la garde des enfants et que ces frais sont assumés d'une façon disproportionnée par les femmes³⁵. »

En fait, la juge L'Heureux-Dubé a été dissidente sur toutes ces questions. Elle a jugé que les frais de garde d'enfants étaient déductibles à titre de dépense d'entreprise en vertu de l'article 9 et de l'alinéa 18(1)a). Elle a affirmé, tout d'abord, que l'existence de l'article 63 n'empêchait pas la déduction des frais de garde d'enfants en vertu d'une autre disposition de la *Loi*. Elle a ensuite demandé si les dépenses devraient être déductibles à titre de dépenses d'entreprise. Reconnaisant la nécessité de ces services de garde pour les femmes qui ont des enfants et qui désirent faire partie de la population active rémunérée, elle a estimé qu'elles devraient l'être. La juge L'Heureux-Dubé a également abordé la nature sexiste des dispositions fiscales pertinentes, en décrivant l'interprétation des « dépenses d'entreprise » comme « imprégnées d'une perspective masculine et subjective³⁶ ». Elle a conclu de la sorte : « On doit interpréter le concept de dépense d'entreprise d'une façon qui tienne compte de la réalité, soit que les femmes d'affaires doivent encourir des dépenses pour la garde des enfants³⁷. »

Les faits cités dans *Symes* illustrent bon nombre des problèmes inhérents à l'application de l'article 63, y compris l'insuffisance de la subvention. Ces problèmes constituent une adjonction à l'affaire *Symes* et au recours de l'appelante. De façon générale, toute contestation judiciaire d'un outil utilisé pour verser une subvention est en premier lieu restreinte par les limites de cet outil. Dans le cas de la garde d'enfants, il est très difficile de verser la subvention de façon équitable en raison de ces limites. L'arrêt *Symes* illustre on ne peut mieux ce point.

Contrairement à ce à quoi on aurait pu s'attendre, de nombreuses femmes ont applaudi à la décision de la Cour suprême parce que, si M^{me} Symes avait remporté sa cause, seules quelques femmes en auraient profité. En effet, bien que la *Loi* permette à certaines et certains contribuables exerçant un travail autonome de déduire les dépenses engagées pour gagner ou produire un revenu, le paragraphe 8(2) interdit expressément la déduction des dépenses engagées pour tirer un revenu d'emploi, à moins qu'elles ne soient spécifiquement énumérées dans la *Loi*. M^{me} Symes réclamait la déduction pour frais de garde d'enfants dans le calcul de son revenu d'entreprise, déduction qui, si elle avait remporté sa cause, n'aurait pas été accessible à la très grande majorité des femmes. Les femmes ne forment que 32 p. 100 de la main-d'oeuvre autonome au Canada³⁸. Si la *Loi* servait à subventionner la garde d'enfants de ces personnes, on ne ferait qu'accorder d'autres privilèges à des personnes déjà privilégiées. Puisque le gouvernement a reconnu que le financement de la garde d'enfants est insuffisant, le succès de M^{me} Symes et le détournement de l'argent existant (ou d'une somme restreinte d'argent frais) uniquement en faveur des travailleuses autonomes aurait pu s'avérer inopportuns. Cet argent aurait pu servir à accentuer la répartition inéquitable de la subvention au détriment des personnes qui sont déjà désavantagées sur le plan économique ou social. De plus, si l'on avait décidé que

les frais de garde d'enfants étaient une dépense d'entreprise déductible, ils auraient pu être déduits par tous les gens d'affaires, y compris les hommes. Parce que les femmes gagnent environ 70 p. 100 du revenu des hommes, il semble probable que dans les couples hétérosexuels où les deux conjoints ont un revenu d'entreprise et engagent des frais de garde d'enfants, c'est le conjoint masculin qui aurait réclamé la déduction, puisque cette dernière aurait été plus avantageuse pour le conjoint au revenu le plus élevé. Puisque les hommes constituent environ 67 p. 100 de la main-d'oeuvre autonome³⁹, il est aussi probable que le conjoint masculin aurait été le seul capable de profiter de cette déduction. De toute évidence, le résultat aurait été contraire à la politique qui fonde, dans l'article 63, l'actuelle déduction pour frais de garde d'enfants, dont le but est de réduire le facteur de désincitation, pour les femmes, à la participation à la main-d'oeuvre.

Le régime fiscal a-t-il un rôle à jouer?

L'analyse qui précède soulève la question de savoir si la *Loi de l'impôt sur le revenu* est le moyen indiqué pour verser la subvention pour frais de garde d'enfants. Les groupes de pression pour les services de garde et d'autres intervenantes et intervenants expriment des opinions partagées. Le comité Cooke, par exemple, s'opposait à l'attribution de nouveaux budgets pour le financement des frais de garde par l'entremise de la *Loi*. Le Conseil national du bien-être social (1988 : 38), dans sa réponse à la Stratégie nationale sur la garde d'enfants du gouvernement conservateur, a abondé dans le même sens : « Contrairement à la stratégie fédérale, qui maintient l'ancien système offrant un mélange de subventions pour les services de garde et d'avantages fiscaux pour les parents, notre approche affecte toutes les ressources disponibles aux services de garde et n'accorde aucun allégement fiscal. » Dans son mémoire au comité Cooke, le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (1986) a également préconisé une moins grande dépendance à l'égard du régime fiscal. Les membres du Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario étaient partagés quant à l'utilisation du régime fiscal pour octroyer cette subvention⁴⁰. Même une juge de la Cour suprême du Canada s'est exprimée sur cette question. Dans *Symes*, la juge L'Heureux-Dubé s'est demandée si l'article 63 de la *Loi* pourrait jamais atteindre ses buts lorsqu'elle a affirmé ce qui suit :

Je n'ignore pas que les déductions fiscales ne sont certainement pas la meilleure façon pour le gouvernement d'offrir une aide relativement aux frais élevés de garde d'enfants et que les déductions admises en vertu de l'art. 63 ne sont pas représentatives des coûts réels de la garde d'enfants. Peut-être ne devrait-on pas subventionner la garde d'enfants par l'intermédiaire du régime fiscal, mais d'une autre façon⁴¹.

L'argument peut-être le plus convaincant contre le recours au régime fiscal est que cette méthode de financement contribue à la privatisation de la garde des enfants. En deux mots, les fonds affectés à la garde d'enfants sont, en raison d'une conjugaison de facteurs, orientés vers le financement de la garde d'enfants dans la sphère privée, soit la famille ou le marché privé. À la différence des subventions directes versées sous forme de subventions d'investissement ou de fonctionnement à des établissements de garde d'enfants sans but lucratif, les subventions fiscales vont aux particulières et aux particuliers pour toutes les formes de frais de garde. Rares sont les limites imposées aux types de garde d'enfants admissibles à la subvention. Il peut

s'agir de tout service de garde offert par toute personne autre que — dans le cas de la déduction actuellement prévue à l'article 63 — le père ou la mère de l'enfant, ou un parent de moins de 18 ans. Mais il n'importe aucunement, aux fins de l'impôt, que l'enfant soit gardé dans le secteur privé (par la famille ou d'autres services de garde en milieu familial) ou le secteur public (par des garderies agréées), ou même dans des garderies non agréées, à but lucratif ou non.

Le manque de services de garde abordables et accessibles au Canada, qui est bien documenté, exacerbe le problème⁴². On a estimé que moins de 17 p. 100 des enfants de 12 ans ou moins qui doivent être gardés 20 heures par semaine reçoivent des services de garde agréés (Harder 1995). Les chiffres bruts sont aberrants : 3,2 millions d'enfants ont besoin de services de garde, alors qu'il n'existe qu'un peu plus de 360 000 places dans des services de garde agréés (Harder 1995). Il est donc peu étonnant que la majorité des parents fassent état de difficultés dans la recherche de services de garde pour leurs enfants. L'insuffisance de places, conjuguée à l'absence d'obligation de rendre compte de la nature des services de garde qui donne lieu à la dépense déductible de l'impôt, engendre, dans bien des cas, un recours aux membres de la famille comme prestataires de services de garde. Sandra Harder (1995) souligne que la garde non agréée des enfants en milieu familial est le type le plus courant de service de garde au Canada. Bien que cette situation soit acceptée par certaines personnes, elle présente des problèmes pour d'autres, notamment celles qui n'ont pas de parents capables d'offrir des services de garde et celles qui préfèrent ne pas avoir recours à leur famille pour ces services. Le rôle du gouvernement (utiliser le régime fiscal pour verser la subvention) dans ce scénario est complexe. Il verse effectivement une subvention pour la garde des enfants et, à cet égard, assume une certaine responsabilité pour la prestation des services de garde et reconnaît qu'ils ne sont pas la responsabilité de la seule famille. Par ailleurs, le gouvernement cesse de jouer un rôle direct une fois la subvention versée, laissant au secteur privé la disponibilité et la nature des services de garde — la famille ou le marché privé. En empruntant cette voie pour verser la subvention plutôt que de l'affecter à la construction et à l'exploitation de garderies agréées, le gouvernement restreint les choix des femmes en matière de services de garde.

Il faut mentionner que le Québec a emprunté une voie fort différente pour le financement des services de garde. En 1997, il a créé le ministère de la Famille et de l'Enfance et adopté une nouvelle politique familiale. Cette politique comprenait la mise en place de l'enseignement préscolaire facultatif à temps plein pour tous les enfants de 5 ans. En septembre 1997, des centres de la petite enfance ont aussi été créés pour offrir aux enfants de moins de 5 ans un enseignement préscolaire et des services de garde. Depuis lors, le gouvernement du Québec a implanté son programme de garderies à cinq dollars. Dans le cadre de ce programme, qui doit être étendu à tous les enfants de moins de 5 ans d'ici l'an 2000, les parents paient cinq dollars par jour faire garder leur enfant dans un centre de la petite enfance. Les parents qui n'ont pas accès à ces centres continuent de recevoir le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants en vertu de la *Loi sur les impôts* du Québec⁴³. Ainsi, le Québec met en oeuvre une politique qui délaisse graduellement le recours aux subventions fiscales pour financer la garde des enfants en faveur d'une reconnaissance de l'opportunité du financement direct de la garde des enfants⁴⁴.

Possibilités de réforme

Compte tenu de l'analyse qui précède, faudrait-il éliminer complètement le financement des services de garde d'enfants par l'entremise du régime fiscal? Par ailleurs, est-il possible d'améliorer les règles fiscales actuelles pour combler les lacunes décrites précédemment? Dans l'affirmative, les améliorations apportées suffiraient-elles pour atténuer les préoccupations des personnes actuellement opposées au recours au régime fiscal pour le versement de cette subvention? Ce sont là des questions clés auxquelles il faut répondre afin de garantir que la subvention pour frais de garde soit versée de la façon la plus juste et la plus efficace possible.

Selon notre hypothèse de départ, le financement des services de garde d'enfants par l'entremise du régime fiscal n'est pas, et ne pourra jamais, être la solution complète à l'actuelle crise des services de garde. Il importe de reconnaître le rôle que doit jouer le régime fiscal, étant l'un des éléments, et uniquement un élément, d'une stratégie polyvalente visant la prestation de services de garde d'enfants abordables et accessibles. Malgré les nombreux rapports et recommandations publiés au fil des ans, dont bon nombre ont préconisé une approche du financement des services de garde ne faisant pas autant appel aux mesures fiscales, le régime fiscal demeure la principale source de financement. En 1995, on a dépensé 395 millions de dollars par l'intermédiaire de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et on prévoit que cette somme passera à 570 millions de dollars en l'an 2000 (ministère des Finances 1999a : tableau 1). Bien qu'on ait laissé entendre que le gouvernement envisage la création d'un programme de services de garde plus universel (*The National Post* 1999b), on attend toujours un engagement ferme. Ce facteur, conjugué aux iniquités de l'actuelle déduction fiscale, indique que le temps est venu de repenser la déduction pour frais de garde d'enfants.

Convertir la déduction en un crédit d'impôt remboursable

La conversion de l'actuelle déduction en crédit d'impôt constituerait une amélioration de taille, qui réglerait certains des problèmes susmentionnés. Cette conversion signifierait que deux femmes qui consacrent le même montant à des services de garde d'enfants, mais dont le taux d'imposition est différent, recevraient la même subvention. Autrement dit, la femme qui paie un taux d'imposition moindre ne recevrait plus une subvention inférieure à celle que touche la femme dont le taux d'imposition est plus élevé. Cette suggestion ne date pas d'hier; elle a été formulée par de nombreux groupes, y compris le Conseil national du bien-être social (1988), l'Association nationale de la femme et du droit (ANFD 1991b) et le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992). De plus, le crédit pourrait être remboursable, de sorte que les femmes qui n'ont pas de revenu imposable pourraient aussi recevoir une subvention. Ce crédit d'impôt remboursable pourrait ressembler au crédit d'impôt pour TPS et être offert sous forme de paiement trimestriel. En versant la prestation directement et de façon périodique, plutôt que de retarder le « paiement » jusqu'à la production de la déclaration d'impôt, on reconnaîtrait la nature récurrente des frais de garde d'enfants. À cet égard, signalons que le Québec, comme nous l'avons vu, verse un crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde d'enfants. Bon nombre des règles en vigueur dans cette province sont semblables à la déduction prévue à l'article 63 de la *Loi*. Il y a toutefois une différence de taille : le montant du crédit remboursable est calculé à l'aide d'une structure de taux progressifs fondés sur le

revenu familial. Depuis 1998, le crédit d'impôt est calculé sur le revenu familial net dépassant le seuil des 26 000 \$⁴⁵.

Accroître le montant de la déduction

Le montant du crédit devrait également être plus étroitement lié au coût réel des frais de garde que l'actuelle déduction. Ce changement pourrait aussi régler en partie le problème de la sous-évaluation du travail des travailleuses et travailleurs des services à l'enfance. En 1996, par exemple, le salaire moyen de ces personnes était de 19 700 \$, ce qui les plaçait parmi les 25 professions les moins bien rémunérées au Canada (*The Globe and Mail* 1998 : A4). Tout indique que la garde des enfants demeure très sous-évaluée. Dans un récent rapport, on a constaté que le niveau de revenu de la main-d'oeuvre des services de garde est faible, ce qui occasionne un grave problème de ressources humaines pour le secteur des services de garde (Beach *et al.* 1998). Les salaires excessivement faibles versés dans ce secteur peuvent étonner, compte tenu de la forte demande de services de garde et de la pénurie de places. On s'attendrait que les forces du marché l'emportent et fassent grimper les salaires. Le fait que cela ne soit pas arrivé illustre une fois de plus le rôle que joue, dans sa sous-évaluation, l'invisibilité de la main-d'oeuvre des services de garde et le stéréotype voulant que ce travail soit l'apanage des femmes. Le relèvement de la subvention fiscale aiderait à remédier à cette situation.

Éliminer les restrictions à la définition de « revenu gagné » et accroître l'accès à la déduction

Il importe de se demander s'il faut maintenir les restrictions aux types d'activités qui rendent les contribuables admissibles à la déduction. Comme nous l'avons vu, la *Loi de l'impôt sur le revenu* réserve la déduction aux contribuables qui ont besoin de services de garde pour travailler à l'extérieur du foyer au sein de la main-d'oeuvre rémunérée, suivre une formation professionnelle, effectuer des recherches subventionnées, ou fréquenter un établissement d'enseignement ou une école secondaire désignés. Il est clair que, pour de nombreuses femmes, la politique énoncée par le gouvernement visant l'élimination des obstacles à la pleine participation à la main-d'oeuvre ne veut rien dire. Par exemple, les mères de famille qui cherchent activement un emploi et les femmes qui suivent une formation ou des cours de perfectionnement non admissibles après la naissance d'un enfant ne peuvent déduire leurs frais de garde. De plus, la définition du revenu gagné limite aussi la disponibilité de la subvention. Comme nous l'avons vu, les femmes qui dépendent d'une pension alimentaire versée par le conjoint pour l'essentiel de leur revenu ne peuvent recevoir la subvention, même si elles doivent inclure la pension alimentaire dans le calcul de leur revenu. Il ne s'agit pas d'un revenu gagné au sens de l'article 63, ce qui veut dire qu'elles ne peuvent déduire leurs frais de garde d'enfants. L'absence de services de garde abordables et accessibles déborde la question de l'égalité en milieu de travail. Les besoins des femmes qui choisissent de travailler au foyer et de s'occuper de leurs enfants dans cet environnement devraient aussi être reconnus. Il faudrait envisager de formuler le droit au crédit de façon à ne pas le lier aussi étroitement aux activités qui permettent de gagner un revenu à l'extérieur du foyer. La subvention pour les frais de garde d'enfants devrait tenir compte des besoins de toutes les femmes ayant des enfants qui étudient ou qui suivent une formation avant de retourner sur le marché du travail⁴⁶.

Veiller à ce que toutes les personnes admissibles réclament la déduction

On relève également des indices que de nombreuses femmes admissibles à la déduction pour les frais de garde d'enfants ne la réclament pas. En fait, un récent article affirme que moins de 40 p. 100 de celles qui devraient profiter de la déduction la réclament (Cleveland et Hyatt 1997). Puisque le régime fiscal est la principale façon de financer la garde des enfants, il serait logique que l'Agence des douanes et du revenu du Canada lance une campagne de publicité pour renseigner les femmes au sujet de l'existence de l'actuelle déduction. Si la déduction est transformée en crédit d'impôt remboursable, il deviendra encore plus capital de bien l'annoncer afin d'encourager les femmes sans revenu imposable, qui ne sont pas tenues de faire une déclaration, à le faire. Ce ne sera pas la première fois qu'on annonce la disponibilité d'un crédit d'impôt; on a procédé de cette façon dans le cas du crédit pour la Taxe sur les produits et services.

Comme nous l'avons vu, l'un des obstacles à l'utilisation de la déduction pour frais de garde d'enfants est l'obligation d'inscrire le numéro d'assurance sociale de la gardienne ou du gardien sur le reçu de services de garde. Par conséquent, l'abolition de cette exigence améliorerait l'accès à la déduction. En fait, il serait logique de traiter la déduction pour frais de garde d'enfants de la même façon que d'autres déductions dans le calcul du revenu et d'exiger tout simplement que les reçus pour les dépenses soient produits uniquement à la demande de l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

Accorder des incitatifs fiscaux pour la construction et l'exploitation de garderies

Il est clair que la demande de places dans les garderies agréées dépasse, et de loin, le nombre de places disponibles. Le régime fiscal a un rôle à jouer à ce chapitre. En plus de subventions versées aux particulières et aux particuliers qui engagent des frais pour la garde des enfants, on pourrait adopter d'autres mesures visant à accroître le nombre de places dans les garderies agréées. On pourrait notamment offrir une déduction accélérée pour amortissement relativement au coût de construction et d'exploitation des garderies. Cela permettrait aux entrepreneurs ou aux exploitants, souvent des employeurs, de se prévaloir d'une déduction pour amortissement des éléments d'actif à un taux supérieur au taux d'amortissement actuel, ce qui pourrait donner lieu à une économie d'impôt appréciable. La déduction pour amortissement est, évidemment, offerte pour ces dépenses à des taux variables, selon la nature de l'immobilisation. En la faisant passer, par exemple, à 100 p. 100 du coût des investissements associés à la construction d'un immeuble, on garantirait la déduction complète de ces dépenses une fois l'immeuble en service. De plus, si l'on offrait des déductions accélérées pour amortissement en regard des immobilisations, telles que l'équipement acheté dans le cadre de l'exploitation des garderies, la subvention fiscale se poursuivrait au-delà de la période d'utilisation immédiate et constituerait un incitatif fiscal permanent.

Conclusion

Dans un monde idéal, il y aurait un programme national de garde d'enfants grâce auquel l'État et l'ensemble de la société assumeraient une plus grande responsabilité à l'égard de la réglementation et de la prestation des services. Malheureusement, il n'y a jamais eu de programme de ce genre au Canada. L'abandon du projet de Stratégie nationale sur la garde d'enfants et l'absence de programme de remplacement donnent à penser que la création de

ce programme n'est pas pour demain. Il importe donc de veiller à ce que le système en place ne soit pas tout simplement écarté parce qu'il est imparfait. Il faut plutôt prendre des mesures pour en reconnaître les faiblesses, et améliorer les mesures fiscales afin de les rendre plus équitables et plus sensibles aux besoins des femmes qui ont des enfants.

Prestation fiscale canadienne pour enfant

Introduction

La Prestation fiscale pour enfants, qui est un crédit d'impôt remboursable, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Elle remplaçait le crédit d'impôt remboursable pour enfants, le crédit d'impôt non remboursable pour les enfants à charge et le programme d'allocations familiales. En 1998, le programme a été remanié et renommé Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE)⁴⁷. Afin de se faire une idée des paramètres de la prestation et de l'équité de son application, il faut en retracer l'histoire.

En 1945 a été adoptée la *Loi sur les allocations familiales*⁴⁸, premier programme universel de prestations d'aide sociale du Canada⁴⁹. Ce programme avait pour but d'aider à corriger l'insuffisance des salaires d'après-guerre en offrant un soutien économique aux familles ayant des enfants. Comme l'a signalé Jane Ussel : « [TRADUCTION] Les allocations familiales représentaient un compromis entre le capital et le travail sous sa forme la plus brute — subventionner un système de rémunération conçu de façon à ne pas tenir compte des coûts de reproduction, seulement pour le perpétuer⁵⁰. » En 1973, la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été modifiée pour exiger l'inclusion des allocations familiales dans le revenu⁵¹. Bien que cette mesure ait été adoptée afin de rendre les allocations familiales plus progressives en imposant les particulières et particuliers à leur taux marginal sur les montants reçus, elle laissait aussi présager l'abandon à venir de l'universalité des allocations familiales. Si toutes et tous les contribuables allaient recevoir les allocations, la valeur nette après impôt varierait selon leur taux marginal d'imposition. En 1979, le crédit d'impôt remboursable pour enfants a vu le jour; cette mesure visait en partie à remplacer les allocations familiales⁵². Le crédit d'impôt pour enfants était lié au revenu familial et le montant du crédit était réduit de 5 p. 100 du montant du revenu de la particulière ou du particulier et de la personne assurant les frais d'entretien (habituellement les parents de l'enfant) supérieur à 18 000 \$. L'universalité des allocations familiales a été abolie en 1989, année où a été adoptée la récupération fiscale des allocations familiales. De 1989 jusqu'à l'abolition du régime d'allocations familiales, en 1992, un taux de récupération fiscale de 15 p. 100 s'appliquait au revenu net des contribuables supérieur à 50 000 \$, tandis que dans les familles biparentales, le taux de récupération fiscale était appliqué au revenu du conjoint ayant le revenu le plus élevé⁵³.

À l'origine, la Prestation fiscale pour enfants offrait une prestation de base de 1 020 \$ pour chaque enfant, ce qui représentait le montant de l'allocation familiale maximal et du crédit d'impôt remboursable pour enfants. On versait des suppléments aux familles qui avaient plus de deux enfants et le montant intégral de la prestation était versé aux familles dont le revenu était d'au plus 25 921 \$. Au-delà de cette somme, le montant de la prestation diminuait graduellement. De plus, à titre d'incitatif pour les familles de travailleurs à faible revenu, on offrait un supplément du revenu gagné. Les organismes d'intervention sociale et

les défenseurs des enfants ont certes beaucoup critiqué la Prestation fiscale pour enfants. Cette critique a été résumée par Ken Battle (1993 : 429), qui a écrit : « [TRADUCTION] Leur principale critique concerne l'absence de protection contre l'inflation, les faibles répercussions sur la pauvreté des familles, le traitement différent des familles en chômage et de celles qui reçoivent de l'aide sociale, et le manque de sensibilité aux changements dans le revenu familial, ainsi que l'abolition officielle des prestations universelles pour enfants. »

Règles fiscales

Le budget fédéral de 1997 proposait de modifier la Prestation fiscale pour enfants qui, le 1^{er} juillet 1998, est devenue la Prestation fiscale canadienne pour enfant⁵⁴. La PFCE comprend une prestation de base, tandis que la Prestation nationale pour enfants était un supplément à l'intention des familles à faible revenu (auparavant le supplément au revenu gagné). La PFCE est versée tous les mois au parent qui est le principal pourvoyeur de soins, et le montant de la prestation est réduit, et finalement éliminé, à mesure que le revenu « familial » annuel s'élève jusqu'au seuil qui, pour l'année d'imposition 1999, était de 27 750 \$ et, pour 2000, de 29 590 \$. Il existe également une présomption réfutable qui veut que le principal pourvoyeur de soins à l'enfant soit la mère, selon la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁵⁵. Pour juillet 1999, le montant de la prestation de base est de 1 020 \$ pour le premier enfant, montant auquel s'ajoute un supplément de 785 \$ par année pour chaque enfant de moins de sept ans à l'égard duquel on ne demande aucune déduction pour frais de garde d'enfants en vertu de l'article 63 de la *Loi*. (Une famille de quatre enfants recevrait une prestation de base de 4 230 \$ et un supplément de 2 390 \$.) Pour l'an 2000, le supplément passe à 955 \$ pour le premier enfant. Si l'on déduit les frais de garde d'enfants, le montant du supplément est réduit de 25 p. 100 des dépenses déduites en vertu de l'article 63.

Problèmes soulevés par la Prestation fiscale canadienne pour enfants

Les insuffisances de la Prestation fiscale canadienne pour enfants ont fait couler beaucoup d'encre⁵⁶. Comme nous l'avons vu ailleurs dans ce chapitre, les femmes sont les principales pourvoyeuses de soins des enfants⁵⁷. En fait, la PFCE reconnaît ce rôle dans ses modalités, qui comprennent une présomption selon laquelle, dans les familles biparentales, la « mère » est la principale pourvoyeuse de soins à l'enfant, et c'est elle qui a droit à la prestation. Le fait que les femmes soient plus nombreuses que les hommes à être chefs de famille monoparentale et que le nombre de familles monoparentales augmente témoigne de l'importance de la PFCE pour les femmes⁵⁸. Les femmes autochtones et les femmes de couleur sont plus susceptibles d'être chefs de famille monoparentale que les femmes blanches (Statistique Canada 1992 : tableau 1.9), tandis que les mères seules sont les plus pauvres d'entre les pauvres⁵⁹. La pauvreté des femmes et celle des enfants sont inextricablement liées. Toute évaluation de la PFCE doit se faire de façon à reconnaître le rôle des femmes comme les premières pourvoyeuses de soins aux enfants, de même que le lien entre la pauvreté des femmes et celle de leurs enfants. La PFCE est une mesure fiscale dont les répercussions sont très différentes selon le sexe; elle s'adresse surtout aux femmes, qui sont les premières à en profiter.

Problèmes de ciblage

L'application limitée de la PFCE est l'une de ses principales lacunes. La PFCE, et plus particulièrement la Prestation nationale pour enfants, s'adressent aux travailleuses et aux travailleurs pauvres. Les changements apportés en 1997 n'ont pas vraiment répondu aux

besoins des prestataires de l'aide sociale qui ont des enfants. Comme l'a souligné Ken Battle (1999), « [TRADUCTION] La Prestation nationale pour enfants n'augmentera pas les prestations pour enfant que reçoivent les familles prestataires de l'aide sociale, et elle n'augmentera les prestations pour enfants que pour les familles à faible revenu qui ne reçoivent aucune aide sociale (c'est-à-dire les familles de travailleuses et de travailleurs pauvres et les familles de travailleuses et de travailleurs à faible revenu qui touchent des prestations d'assurance-emploi) ». Nous avons vu précédemment que le rôle de premières pourvoyeuses de soins que jouent les femmes entrave leur pleine participation à la main-d'oeuvre rémunérée. Il s'ensuit que de nombreuses femmes n'ont pas les « moyens » d'être actives sur le marché du travail. Ces femmes reçoivent une prestation inférieure à celle de leurs homologues actives. Pourtant, dans bien des cas, ce sont les femmes prestataires de l'aide sociale qui ont le plus besoin d'aide financière; selon les statistiques, ce sont surtout les femmes qui reçoivent de l'aide⁶⁰. Cette question revêt une autre dimension. Les femmes handicapées sont particulièrement désavantagées en raison du lien entre la PFCE et la participation à la main-d'oeuvre rémunérée. Les statistiques révèlent que les femmes handicapées ayant des enfants à charge ont un très faible taux de participation à la main-d'oeuvre rémunérée. En 1991, par exemple, seulement 48 p. 100 des femmes handicapées étaient actives, et les femmes handicapées ayant des enfants à charge étaient moins susceptibles d'occuper un emploi que les femmes non handicapées ayant des enfants (Fawcett 1996). Le problème, c'est qu'en liant le montant de la PFCE à la situation relative à l'emploi, on confine encore davantage de nombreuses femmes et leurs enfants dans la pauvreté.

Inflation

La PFCE n'est pas pleinement indexée à l'inflation. En vertu du paragraphe 122.61(5) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les niveaux de revenu auxquels les divers taux d'impôt s'appliquent ne sont indexés que si l'inflation est supérieure à un taux de croissance de 3 p. 100 selon l'indice des prix à la consommation. Selon cette règle, au cours d'une année donnée où l'inflation est inférieure à 3 p. 100, il n'y pas de rajustement de la prestation, même si sa valeur a été minée par l'inflation. Les années où l'inflation est supérieure à 3 p. 100, la valeur de la PFCE baisse de 3 p. 100 en raison du plancher de 3 p. 100 imposé par le paragraphe 122.61(5). On estime que cette forme d'indexation partielle permet au gouvernement d'économiser 170 millions de dollars par année (Battle 1999). Puisqu'un si grand nombre de femmes ayant des enfants dépendent tellement de la PFCE, ces fonds devraient être réaffectés à la bonification de la prestation.

Réduction du montant des dépenses pour frais de garde d'enfants

La réduction du montant de la PFCE reçu pour chaque enfant de moins de sept ans, qui atteint 25 p. 100 de tous frais de garde d'enfants déduits en vertu de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, vient alourdir le fardeau des femmes qui ont besoin de services de garde pour participer à la main-d'oeuvre rémunérée. Étant donné l'insuffisance de services de garde abordables et l'insuffisance de la déduction permise par l'article 63, tout coût supplémentaire, comme la perte d'une partie de la déduction pour frais de garde d'enfants afin de réclamer le plein montant de la PFCE, est injuste.

La PFCE n'est pas réclamée par toutes les personnes admissibles

Une question clé en ce qui a trait à un crédit d'impôt remboursable comme la PFCE, c'est que sa réussite à titre de programme social ne sera assurée que si les gens se prévalent du crédit d'impôt. Comme le programme prend la forme d'un crédit d'impôt remboursable, le paiement ne sera versé que si une personne produit une déclaration d'impôt et réclame le crédit. Dans le cas d'un particulier avec conjoint, le conjoint doit aussi produire une déclaration, étant donné que le montant de la PFCE est fondé sur un calcul qui prend en considération le revenu « familial ». Malheureusement, de nombreuses femmes ne réclament pas les prestations auxquelles elles ont droit. En 1998, Revenu Canada a confirmé que 5 p. 100 des femmes qui avaient accouché en 1995 ou en 1996 n'avaient pas réclamé la Prestation fiscale pour enfants (qui a été remplacée la PFCE). En outre, près de 10 p. 100 des personnes admissibles à la Prestation fiscale pour enfants ont vu leurs prestations interrompues ou n'ont pas reçu les prestations auxquelles elles avaient droit parce qu'elles ou leur conjoint n'avaient pas produit leur déclaration de revenu à temps (Revenu Canada 1998). Ces chiffres sont inacceptables, étant donné l'importance de la PFCE pour les femmes et les enfants. De plus, ce problème est aussi un problème de classe sociale. Il est très probable que les personnes qui ne réclament pas la PFCE sont justement les femmes qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les femmes à faible revenu. Parce que leur revenu est si faible, ces femmes ne paient pas d'impôt, et sont donc moins susceptibles de produire une déclaration. De nombreuses femmes, surtout les prestataires de l'aide sociale, n'ont pas d'adresse fixe à laquelle recevoir les paiements; il se peut qu'elles non plus ne reçoivent pas le montant auquel elles ont droit.

Possibilités de réforme

La question fondamentale, lorsqu'on s'interroge sur l'efficacité de la PFCE, est de savoir si le régime fiscal est l'outil indiqué pour exécuter le programme. Cette question est d'autant plus pertinente que ce n'est qu'assez récemment qu'on a commencé à utiliser le régime fiscal pour verser la subvention. Jusqu'en 1992, les allocations familiales étaient une subvention directe versée aux mères de tous les enfants de moins de 18 ans. Le régime fiscal ne servait pas à verser la subvention, bien que, comme nous l'avons vu précédemment, il en limitait le montant. L'intégration des allocations familiales au régime fiscal a-t-elle permis de mieux cibler la subvention et d'en améliorer le versement? Selon nous, étant donné les problèmes énoncés précédemment, la réponse est non. On pourrait envisager de retirer du régime fiscal la partie de la PFCE qui constitue une allocation familiale pour l'offrir sous la forme d'une subvention directe.

Une dimension de l'adoption de la Prestation fiscale pour enfants et de la PFCE qui l'a remplacée a attiré beaucoup d'attention, à savoir la fin de l'universalité des allocations familiales engendrées par ces changements. Selon l'argument en faveur d'un accès restreint aux avantages sociaux, tels que les allocations familiales, les personnes qui ont un revenu élevé ne doivent pas bénéficier d'un programme dans la même mesure que les personnes à faible revenu. Les particulières ou particuliers dont le revenu est élevé ont moins besoin du soutien économique offert par le programme social. Toutefois, certains commentateurs ont souligné qu'il s'agissait là d'un raisonnement fallacieux, étant donné l'abandon des allocations familiales universelles, auxquelles on a substitué la PFCE. « [TRADUCTION] En réalité, l'élimination des prestations universelles pour enfants n'a procuré que de rares

bénéfices aux familles très pauvres, bien que la réforme ait été conçue explicitement pour profiter davantage aux familles à revenu faible et modeste » (Wooley *et al.* 1996 : 37). Ces conséquences en ont incité plus d'une et plus d'un à réclamer le rétablissement d'un volet universel pour la PFCE⁶¹.

Enfin, il faudra peut-être revoir la façon dont est ciblée la PFCE. En ciblant les travailleuses et les travailleurs pauvres, et en ne mettant pas les prestataires de l'aide sociale sur le même pied, « [TRADUCTION] le gouvernement a accentué la distinction entre les pauvres « méritants » et « non méritants » » (Pulkingham et Ternowetsky 1997 : 206). Il faudrait songer à éliminer les iniquités pour les personnes qui, pour des raisons qui pourraient fort bien comprendre leurs responsabilités à l'égard de leurs enfants, ne peuvent participer pleinement à la main-d'oeuvre rémunérée.

Conclusion

Dans tout examen des changements à apporter à la PFCE, il y a lieu de jeter un coup d'oeil à la politique adoptée au Québec. Cette province a, au cours des dernières années, institué une série de programmes destinés à aider les familles à payer les coûts associés aux enfants. Ces programmes sont dispensés en partie au moyen des dépenses fiscales et en partie au moyen de subventions directes. Le programme se compose de mesures comme des crédits d'impôt remboursables et non remboursables, des services de garde fortement subventionnés en garderie, y compris une aide aux services de garde pour les familles à faible revenu, et l'Allocation familiale du Québec. Cette dernière est un paiement non imposable pour les enfants de moins de 18 ans, et ce montant est fonction du revenu de la famille. Elle est versée tous les mois à la personne qui est le principal pourvoyeur de soins à l'enfant, et qui vit également avec l'enfant. Le but principal est de cibler les enfants de familles à faible revenu. En 1998, par exemple, plus de 652 000 familles recevaient l'Allocation familiale du Québec (ministère de la Famille et de l'Enfance du Québec 1999). En fait, on estime qu'en 1999-2000, plus de 762 millions de dollars seront affectés à l'allocation familiale (*The Globe and Mail* 1999 : A1). Ce qu'il faut surtout remarquer, dans le contexte du débat sur l'opportunité de verser la PFCE par l'entremise du régime fiscal, c'est que le gouvernement du Québec croit clairement qu'une subvention directe plus universelle a un rôle à jouer⁶². On pourrait songer à repenser la PFCE de manière à ce que le volet « allocation familiale » de cette prestation puisse être dispensé de façon plus directe.

Notes

¹ *Symes c. Canada* [1993] 4 R.C.S. 695.

² *Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*, L.R.C. 1985, c. C-1. L'article 32 de la *Loi de l'exécution du budget*, L.C. 1995, c. 17 prévoit l'abrogation du RAPC au 31 mars 2000.

³ *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. 1985, c. F-8, modifiée par la *Loi d'exécution du budget*, L.C. 1995 c. 17 à 48.

⁴ Sur cette question, voir Jackman (1996). Voir aussi Doherty *et al.* (1998), ainsi que Freiler et Cerny (1998).

⁵ La question de savoir si la déduction pour frais de garde d'enfants est une dépense fiscale fait l'objet de certains débats. Il en est fait mention dans la plus récente liste de dépenses fiscales publiée par le ministère des Finances. Dans ce document, le ministère indique que les frais de garde d'enfants pourraient être considérés comme ayant été engagés dans le but de gagner un revenu et, en conséquence, être incorporés au régime fiscal de référence; sinon, l'abri fiscal accordé à ce titre représente une dépense fiscale. Par conséquent, la déduction pour frais de garde d'enfants est considérée comme une mesure publique « pour mémoire ». Voir Canada (1998). Cette question est abordée par Block et Maslove (1994), qui concluent que la déduction pour frais de garde d'enfants est une dépense fiscale parce qu'elle constitue une subvention visant à aider les familles à payer les frais de garde.

⁶ Une autre mesure fiscale qui accorde un certain allégement pour la garde des enfants en général est la Prestation fiscale canadienne pour enfants, adoptée en janvier 1993. Toutefois, elle ne vise pas expressément à subventionner les dépenses engagées pour la garde des enfants, bien que le montant de la prestation puisse être réduit si l'on réclame la déduction pour frais de garde d'enfants. Nous examinerons la Prestation canadienne fiscale pour enfants plus loin dans ce chapitre.

⁷ Les étudiants à temps plein sont admissibles à la déduction pour frais de garde d'enfants; le budget de 1998 proposait que les étudiants à temps partiel y soient également admissibles. Signalons qu'aucun des changements proposés dans le budget de 1998 n'a été adopté, mais on s'attend à ce que les modifications législatives à cet effet soient adoptées sous peu.

⁸ Ce montant est la somme du montant personnel de base (6 456 \$) en vertu du paragraphe 118(1) et du crédit supplémentaire (500 \$) en vertu du sous-alinéa 118(1)Bb.1). Le crédit supplémentaire a été proposé dans le budget de 1998.

⁹ Ces montants ont été annoncés dans le budget de 1998 mais n'ont pas encore été adoptés. Avant la modification de 1998, les montants étaient de 5 000 \$ et de 3 000 \$, respectivement.

¹⁰ Projet de loi C-144, *Loi sur les services de garde au Canada*, 2^e session, 33^e Parlement 1986.

¹¹ On trouvera une excellente analyse des répercussions de l'abrogation du RAPC dans Day et Brodsky (1998); pour les répercussions de l'abrogation du RAPC sur les services de garde, voir Doherty *et al.* (1998).

¹² Voir, par exemple, Eichler (1988); Hochschild et Machung (1989); Harvey *et al.* (1991).

¹³ Voir par exemple, Chodorow (1978); Ferguson (1998).

¹⁴ « [TRADUCTION] Les soins primaires des enfants ne se résument pas à une simple interaction avec les enfants, mais comprennent des activités comme le soin physique des enfants (les habiller, les nourrir et les laver); la lecture; parler ou jouer avec les enfants; aider, instruire ou réprimander les enfants; prendre soin des enfants durant une maladie et superviser leurs soins médicaux » (Harvey *et al.* 1991 : 59).

¹⁵ Canada 1994. Voir aussi Cleveland et Krashinsky (1998 : 41-49).

¹⁶ Voir CRRU (Childcare Resource and Research Unit) <http://www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/factsheets/statsum3.html>. Consulté le 12 octobre 1999.

¹⁷ Canada (1998b), calculé en rapport avec les statistiques du tableau 8.

¹⁸ Selon L'alinéa 56(1)b) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les paiements de pension alimentaire versés à un conjoint doivent être inclus dans le revenu et les paiements de pension alimentaire versés à un enfant aux termes d'un accord conclu avant le 1^{er} mai 1997 qui n'a pas été modifié depuis soient aussi inclus dans le revenu.

¹⁹ Il faut remarquer que, outre l'obligation d'inscrire le numéro d'assurance sociale sur les reçus, le formulaire T778F (formulaire des déductions pour frais de garde d'enfants) exige que la personne qui réclame la déduction inscrive le numéro d'assurance sociale de la personne qui a reçu le paiement afin de recevoir la déduction pour frais de garde d'enfants.

²⁰ On trouvera dans Macklin (1992) une analyse de l'histoire des travailleuses domestiques étrangères au Canada et de leur exploitation. Voir aussi Evans (1998 : 48), où l'auteure fait valoir que les Noires ont une longue tradition d'emploi comme domestiques au service des Blanches.

²¹ L.R.C. 1985, c. 1-2.

²² Sous-alinéa 63(3)b)(ii) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

²³ On trouvera une analyse de ces questions dans Kline (1993).

²⁴ On a beaucoup commenté cette affaire. Voir, par exemple, Eansor et Wydrzynski (1993); Macklin (1992); St-Hilaire (1998); Young (1994 1995).

²⁵ Article 15 de la *Loi constitutionnelle* 1982, Annexe B de la *Loi sur le Canada* 1982 (R.-U.) 1982, chapitre 11 (entrée en vigueur le 17 avril 1982).

²⁶ *Symes c. Canada* (1^{re} inst), [1989] 3 C.F. 59.

²⁷ *Ibid.*, p. 73.

²⁸ *Ibid.*, p. 71.

²⁹ *Ibid.*, p. 81.

³⁰ *MRN c. Symes (CA)*, [1991] 3 C.F. 507, p. 525.

³¹ *Ibid.*, p. 531.

³² *Symes c. Canada* [1993] 4. L.R.C. 695.

³³ *Ibid.*, p. 750.

³⁴ *Ibid.*, p. 765.

³⁵ *Ibid.*, p. 821.

³⁶ *Ibid.*, p. 807.

³⁷ *Ibid.*, pp. 816-817.

³⁸ Chiffres extrapolés à partir de Statistique Canada, voir http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/Labour/labor43a_f.htm. Consulté le 15 juin 2000.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Voir Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992 : 57), où le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité a déclaré ce qui suit :

Un système de garde d'enfants universel, payé par l'État, constitue l'une des exigences pour l'indépendance économique des femmes. Certains membres du Groupe de travail croient que cette forme de garderie ne sera pas une réalité à brève échéance pour les femmes. En conséquence, une aide remise par l'impôt devrait être repensée pour la rendre plus équitable... D'autres membres du Groupe de travail croient que le soutien public pour la garde d'enfants ne devrait pas être fourni par le truchement du régime fiscal.

Dans son rapport final, la Commission de l'équité fiscale ne s'est pas montrée aussi équivoque à l'égard de cette question. Elle recommandait ce qui suit : « si l'Ontario obtient une plus grand contrôle sur son système d'impôt sur le revenu... l'Ontario devrait éliminer la déduction pour frais de garde d'enfants et utiliser les recettes récupérées dans des dépenses de programme direct pour garde d'enfants. » Voir la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993 : 296).

⁴¹ *Symes c. Canada* [1993] 4. L.R.C. 695.

⁴² Le plus récent des grands rapports sur cette question est Pence (1992). Voir aussi Doherty *et al.* (1998).

⁴³ *Loi sur les impôts*, L.R.Q. c. 1-3, article 1029.8.67 à 1029.8.82 et 1086.5 à 1086.8.

⁴⁴ On trouvera dans Tougas [s.d.] une excellente analyse de l'approche québécoise du financement des services de garde.

⁴⁵ *Loi sur les impôts*, L.R.Q. c. 1-3, article 1029.8.67 à 1029.8.82 et 1086.5 à 1086.8.

⁴⁶ Le Parti réformiste a critiqué les règles en vigueur parce que la déduction pour frais de garde d'enfants ne s'applique qu'aux familles à deux revenus ou aux parents seuls. Voir *The National Post* (1999a : A19). Il s'agit là d'une question épineuse. L'un des motifs de l'adoption de la déduction pour frais de garde d'enfants était d'équilibrer davantage la situation des mères qui demeurent au foyer avec leurs enfants et de celles qui travaillent à l'extérieur du foyer. Pour ce faire, on n'impose effectivement pas le revenu de la mère qui travaille à l'extérieur du foyer pour la partie de ses frais de garde qui ont trait à des services assurés sans impôt par la mère qui garde ses enfants à la maison.

⁴⁷ Article 122.6 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, modifiée par LC 1998, c. 21.

⁴⁸ L.C. 1944-1945, c. 40.

⁴⁹ On trouvera dans Guest (1997) et Ursel (1992) des analyses détaillées du programme d'allocations familiales.

⁵⁰ On trouvera dans voir Ursel (1992 : 190-198) une excellente analyse de l'historique des allocations familiales, y compris les politiques qui ont mené à leur adoption.

⁵¹ *Loi sur les allocations familiales*, L.C. 1973, c. 44.

⁵² *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu établissant un crédit d'impôt au titre des enfants et modifiant la Loi de 1973 sur les allocations familiales*.

⁵³ Les allocations familiales ont été abrogées par L.C. 1992, c. 48, article 31.

⁵⁴ Article 122.6-122.64 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

⁵⁵ La présomption selon laquelle la mère est la principale pourvoyeuse de soins peut être réfutée lorsqu'il est clair que ce n'est pas le cas, ce qui veut dire que la présomption ne s'applique pas dans certaines circonstances.

⁵⁶ Voir, par exemple, Wooley *et al.* (1996); Battle (1997a, b); Pulkingham et Ternowetsky (1997) et Durst (1999).

⁵⁷ Voir, par exemple, Eichler (1998); Hochschild et Machung (1989); Harvey *et al.* (1991).

⁵⁸ Les données du recensement de 1996 montrent que les familles monoparentales dirigées par des femmes sont quatre fois plus nombreuses que celles dirigées par des hommes. Voir Statistique Canada (1997).

⁵⁹ S'appuyant sur des statistiques datant de 1996, Ken Battle (1999 : 39) a affirmé que « [TRADUCTION] six enfants sur dix (61,9 p. 100) dans les familles monoparentales dirigées par une femme vivaient dans une famille à faible revenu, selon les derniers chiffres, comparativement à un sur sept (13 p. 100) dans les familles biparentales ». En 1997, 56 p. 100 des familles monoparentales dirigées par une femme vivaient dans la pauvreté (Statistique Canada 1999).

⁶⁰ En 1997, par exemple, les statistiques montraient que, même si 27 p. 100 des mères seules recevaient de l'aide sociale, seulement 3 p. 100 des pères seuls en recevaient. Voir CNBS (1998).

⁶¹ Voir, par exemple, ANFD (1992 : 6-7).

⁶² Il faut remarquer que, même si le montant de l'Allocation familiale du Québec varie selon le revenu de la famille, celle-ci est décrite par le gouvernement du Québec comme une allocation « universelle ». Voir Québec (1997).

3. SUBVENTIONS FISCALES POUR L'ÉPARGNE-RETRAITE

Introduction

[TRADUCTION] Le principal problème du Régime de pensions du Canada pour les femmes, c'est que les régimes de retraite, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, ont été conçus en fonction des hommes (Guest 1997 : 197).

Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a tracé un sombre portrait de l'avenir financier des femmes actuellement âgées de 45 à 54 ans dans son rapport intitulé *L'avenir financier des femmes : comment envisager la retraite au milieu de la vie* (Townson 1995). On y a conclu que les avantages procurés par les deux principaux régimes de retraite de l'État, la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ), sont insuffisants et que les femmes devront s'en remettre de plus en plus à des sources privées de revenu de retraite, comme les régimes de retraite des employeurs, les régimes enregistrés d'épargne-retraite et leurs économies personnelles.

Au Canada, le revenu de retraite prend plusieurs formes, et le système de pensions du Canada est souvent décrit comme une pyramide (Donnelly 1993 : 419) avec à sa base la SV, prestation forfaitaire mensuelle versée aux personnes de plus de 65 ans, que vient compléter le Supplément de revenu garanti (SRG). Le niveau suivant est constitué par le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec qui visent tous deux à assurer un revenu de retraite aux personnes ayant été actives sur le marché du travail rémunéré. En raison des insuffisances de ces régimes de retraite (publics) de l'État, le recours à des régimes de retraite « privés » est souvent nécessaire, voire, comme nous le montrerons plus loin, encouragé par le gouvernement. Au sommet de la pyramide se trouvent les deux régimes de retraite privés qui sont abondamment subventionnés par le régime fiscal, soit le régime de pension agréé (RPA), qui est un régime de pensions d'entreprise, et le régime enregistré d'épargne-retraite (REER), un régime de retraite personnel.

Dans son rapport intitulé *Les femmes et la fiscalité*, le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992) affirmait que l'actuel système d'épargne-retraite assisté par la fiscalité entraînait une discrimination systémique contre les femmes, puisque les hommes en retirent une part disproportionnée des bénéfices. Il s'ensuit que de nombreuses femmes vivent dans la pauvreté à la retraite. Les femmes âgées seules ont toujours été représentées de façon disproportionnée chez les pauvres du Canada, et sont deux fois plus susceptibles que les hommes âgés de vivre dans la pauvreté (Caledon Institute 1996 : annexe C). En 1997, près de 50 p. 100 des femmes âgées seules de plus de 65 ans vivaient sous le seuil de la pauvreté (Statistique Canada 1999b), proportion qui est demeurée élevée au fil des ans¹. Dans cette section, nous nous pencherons sur le rôle du régime fiscal dans ce phénomène et proposerons des façons d'éliminer une partie de cette discrimination. Bien que nous nous intéressions avant tout au régime fiscal, et particulièrement aux dépenses fiscales affectées à l'épargne-retraite, toute

analyse de ces dépenses doit tenir compte du contexte plus général de la « réforme » du régime de retraite public en cours au Canada, qui comprend le RPC/RRQ et la SV.

Sécurité de la vieillesse, Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec

La Sécurité de la vieillesse est une prestation mensuelle forfaitaire payée aux personnes âgées de plus de 65 ans. Elle est complétée par le Supplément de revenu garanti (SRG) pour les personnes dont le revenu de retraite n'atteint pas un seuil minimum. En 1989, le gouvernement conservateur a imposé une nouvelle taxe dont l'effet a été de refuser une partie de la SV aux personnes dont le revenu dépassait un certain seuil². Cette mesure a entraîné l'abandon de l'universalité de la SV. En 1991, année où cette disposition de récupération fiscale est entrée pleinement en vigueur, l'abandon de l'universalité a été consacré, puisque certains contribuables au taux d'imposition élevé ne recevaient plus aucune prestation de SV. En 1996, le gouvernement libéral a adopté des critères de revenu de première ligne par rapport à ces prestations, ce qui signifie que le montant de la SV est réduit avant l'émission du chèque, changement qui a touché toutes les personnes âgées ayant un revenu net supérieur à 53 215 \$. De plus, puisque le seuil de revenu pour la réduction des paiements n'est pas pleinement indexé à l'inflation, le point auquel on cesse de recevoir le plein montant de la SV s'abaisse graduellement. La SV est un régime de pensions particulièrement important pour les femmes qui, comme nous le démontrons, ne profitent pas dans la même mesure que les hommes des régimes de retraite plus « privés ». En 1993, par exemple, 58 p. 100 de toutes les prestataires de la SV étaient des femmes, et ce chiffre est demeuré assez stable au fil des ans (CCDS [s.d.]b).

On a dit que le RPC/RRQ était un régime idéal pour les femmes (Townson 1995). Il se veut un régime de remplacement du revenu, et les prestations sont fondées sur la participation à la main-d'oeuvre. Par conséquent, toutes les personnes actives, qu'elles travaillent à temps plein ou à temps partiel, qu'elles soient employées ou travailleuses autonomes, doivent y cotiser en retour d'un crédit d'impôt³. Le RPC/RRQ tient aussi compte des régimes de travail des femmes en permettant à celles qui ont des enfants d'interrompre leur participation à la main-d'oeuvre sans perdre leur droit aux prestations⁴. Ce régime n'est toutefois pas dénué de problèmes. Non seulement les prestations qui touchent les femmes sont-elles considérablement moindres que celles des hommes, mais moins de femmes que d'hommes cotisent au RPC/RRQ, et le montant de leurs cotisations est inférieur à celui des cotisations des hommes. Par exemple, en 1993, les femmes ne représentaient que 45 p. 100 des cotisants au RPC, et le montant de leurs cotisations ne représentait que 39 p. 100 de l'ensemble (Statistique Canada 1996). En 1994, seules 45 p. 100 des femmes âgées recevaient des prestations du RPC (Oderkirk 1996) et en 1996, la valeur moyenne des prestations de retraite du RPC versées aux femmes était à peine supérieure à la moitié de celle des prestations reçues par les hommes⁵. Ces chiffres témoignent du fait que les femmes actives ont tendance à gagner moins que les hommes et, par conséquent, à cotiser moins au RPC/RRQ. Évidemment, les femmes qui choisissent de travailler au foyer plutôt que de faire partie de la population active rémunérée ne peuvent cotiser au RPC/RRQ⁶.

Régimes de pension agréés et régimes enregistrés d'épargne-retraite

Étant donné les insuffisances de la SV et du RPC/RRQ, les femmes doivent s'en remettre de plus en plus aux régimes de retraite « privés », qui comprennent les RPA et les REER, si elles veulent assurer la sécurité de leur revenu à leur retraite. Bien que ces régimes soient souvent de nature « privée », ils sont en fait largement subventionnés par le régime fiscal, au moyen d'allègements fiscaux pour les cotisations aux régimes et pour les revenus produits, ce qui a incité un auteur à les décrire comme le « troisième pilier » du régime de retraite de l'État (Guest 1997 : 283). Il est clair que les récents gouvernements fédéraux ont eu pour politique de favoriser et d'encourager une dépendance de plus en plus grande à l'égard de ce troisième pilier. En 1989, par exemple, le ministre des Finances, Michael Wilson (1989), a affirmé qu'il fallait un solide cadre fiscal pour encourager dès maintenant l'accroissement de l'épargne privée afin de répondre aux besoins futurs en matière de retraite. Plus récemment, les réformes proposées en 1996 au RPC traduisaient une volonté que les RPA et les REER deviennent la pierre d'assise du régime de retraite au Canada (Canada 1996). Le régime fiscal n'échappe pas à cette tendance. Tout d'abord, comme nous l'avons vu, ce régime a été mis à profit pour miner l'universalité de la SV avec l'adoption de la disposition de récupération. Deuxièmement, la limite des cotisations aux REER a considérablement augmenté depuis 1980, ce qui veut dire qu'on peut cotiser bien davantage à ces régimes. Le traitement fiscal préférentiel accordé à ces cotisations incite fortement les contribuables à cotiser le plus possible⁷. Toutes ces mesures ont poussé une auteure (Barnsley 1998 : 149) à formuler le commentaire suivant : « [TRADUCTION] Le message est clair : le gouvernement veut récompenser l'esprit d'initiative individuel dans la planification de la retraite tandis qu'il ne saurait permettre de croître à la responsabilité collective (de l'État) à l'égard du bien-être économique durant la vieillesse, dont témoignent les volets "publics" du régime de revenu à la retraite, et qu'il entend la contenir. »

Subvention fiscale

Étant donné l'importance croissante des RPA et des REER comme moyens d'assurer la sécurité du revenu des personnes âgées, il importe de scruter à la loupe les règles fiscales qui régissent ces régimes afin de s'assurer de leur équité. Le régime fiscal subventionne abondamment les RPA et les REER. Les employeurs et les employés qui cotisent à un RPA ont le droit de déduire certains montants dans le calcul de leur revenu, et les intérêts accumulés par l'argent investi dans un RPA ne sont pas imposables⁸. Ces mesures engendrent un important report de l'impôt parce que la cotisation est faite au moyen de dollars avant impôt et que le revenu qu'on en tire n'est imposé qu'une fois perçu sous forme de prestations de retraite, et non pas à mesure qu'il s'accumule dans le fonds de pension. Pour 2000, on prévoit que la valeur des deux types de traitement fiscal préférentiel dépassera les 12 milliards de dollars, ce qui en fait l'une des plus importantes dépenses au titre de l'impôt sur le revenu des particulières et des particuliers pour l'année (ministère des Finances 1999a : tableau 1). Les cotisations aux REER, dont le montant est limité, sont également déductibles dans le calcul du revenu et, à l'instar des RPA, le revenu gagné par le fonds s'accumule à l'abri de l'impôt. Un contribuable peut aussi réclamer une déduction (dont le montant est limité) pour les cotisations à un REER dont son conjoint est bénéficiaire. Comme dans le cas des RPA, la valeur des dépenses fiscales pour les REER est importante : on prévoit qu'elle dépassera les 14 milliards de dollars pour l'année

d'imposition 2000, ce qui en fait la plus grosse dépense fiscale de l'année. Fait à remarquer, en 1995 (derniers chiffres disponibles), le coût des dépenses fiscales pour les RPA et les REER représentait 57 p. 100 de la valeur totale de toutes les dépenses publiques affectées à la SV, au SRG et au RPC/RRQ⁹. Étant donné l'ampleur gigantesque de ces dépenses fiscales et la dépendance de plus en plus grande des personnes âgées à l'égard des RPA et des REER pour assurer la sécurité de leur revenu à la retraite, il importe tout particulièrement de s'assurer que cette façon de subventionner l'épargne-retraite atteint ses buts de façon juste et équitable et qu'aucun groupe ne soit désavantagé par rapport à un autre.

Les femmes et les régimes de pension agréés

Le problème le plus important que soulève le fait de subventionner l'épargne-retraite par l'entremise des régimes de retraite à caractère plus privé, tels que les RPA et les REER, est probablement l'exclusion d'un plus grand nombre de personnes que dans le cas d'un régime plus universel comme la SV. Comme nous le démontrons, ce sont surtout les femmes qui sont complètement exclues de ces régimes ou qui reçoivent des prestations moindres que celles des hommes. Il est difficile de déterminer exactement quel pourcentage de femmes reçoivent des revenus de régimes de pension professionnels auxquels elles ont cotisé¹⁰. Il est tout de même évident que les femmes tirent moins de revenu des RPA (soit à titre de cotisantes ou de conjointe d'un cotisant) que les hommes. En 1993, 58 p. 100 des hommes de 65 ans et plus tiraient un revenu d'un RPA, comparativement à 37 p. 100 des femmes, et certaines de ces femmes recevaient ce revenu sous forme de pension du conjoint selon les antécédents professionnels de leur conjoint (Statistique Canada 1996 : tableaux 1-5 et 1-6). En 1994, les femmes âgées ne tiraient que 12 p. 100 de leur revenu d'un régime de retraite privé, tandis que les hommes en retiraient près de 25 p. 100¹¹. Bien que l'adhésion des femmes aux RPA ait augmenté au fil des ans¹², elle est toujours moins importante que celle des hommes. Même si l'écart entre le nombre d'hommes et de femmes bénéficiaires des RPA s'est rétréci avec le temps, l'écart entre la valeur de ces pensions s'est élargi, et c'est peut-être là la statistique la plus troublante. En 1982, la pension moyenne des femmes représentait 67 p. 100 de la pension moyenne des hommes. En 1992, la valeur n'était plus que de 60 p. 100 (CCDS [s.d.]c).

Pourquoi moins de femmes que d'hommes cotisent à des RPA et reçoivent donc une moindre part de la subvention fiscale que ces derniers? L'une des principales raisons a trait à la participation des femmes (ou à leur absence de participation) à la main-d'oeuvre rémunérée. Par exemple, lorsqu'on tient compte des coûts fiscaux tels que la perte du crédit d'impôt pour conjoint et l'incapacité de transférer les crédits d'impôt inutilisés à un conjoint, on constate l'existence d'un véritable facteur de désincitation pour les femmes ayant un conjoint à entrer sur le marché du travail¹³. D'autres facteurs contribuent à cette mesure de désincitation fiscale, notamment l'absence de services de garde d'enfants abordables et accessibles et le coût, pour le recyclage par exemple, d'un retour sur le marché du travail après une absence motivée par des responsabilités familiales. Même si plus de femmes que jamais travaillent à l'extérieur du foyer, le taux d'emploi des femmes de 25 à 54 ans n'était que de 72 p. 100 en 1998 (Statistique Canada 1999c : graphique 5). Les chiffres sont considérablement plus bas dans le cas des femmes autochtones ou des femmes handicapées. Le taux d'activité sur le marché du travail des femmes autochtones

est de 49,7 p. 100, et DAWN Canada (Réseau d'action des femmes handicapées du Canada) estime que 65 p. 100 des femmes handicapées qui souhaitent travailler sont en chômage (CCCSF 1996; CTC 1997). Les femmes inactives n'ont pas accès en leur propre nom à un RPA ou aux avantages fiscaux associés à ce régime, bien que, comme nous le signalons, certaines d'entre elles puissent avoir droit à certains avantages restreints si leur conjoint participe à ce régime. Ces femmes doivent donc s'en remettre à la SV (complétée par le SRG) et à leurs propres économies pour leur revenu de retraite, ce qui contribue à la pauvreté qui frappe un si grand nombre de femmes âgées.

Ce n'est pas seulement la faible participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée qui entrave leur capacité de tirer parti des subventions fiscales pour les RPA. Le type de travail qu'elles exercent est également un facteur important. Seules celles qui travaillent pour un employeur assez important, qui a les moyens d'offrir un régime de retraite, en profiteront. Les femmes qui travaillent à temps partiel, dans des emplois non syndiqués ou pour de petits employeurs incapables de financer ces régimes, ou qui sont travailleuses autonomes ou en chômage, ne peuvent en profiter. Les femmes sont représentées de façon disproportionnée dans le groupe des personnes incapables de tirer parti de ces avantages fiscaux. Par exemple, de 1976 à 1991, les femmes composaient inmanquablement au moins 70 p. 100 de la main-d'oeuvre à temps partiel (Statistique Canada 1995). En 1994, les femmes occupaient 69 p. 100 de tous les emplois à temps partiel et 26 p. 100 des femmes actives travaillaient à temps partiel (Statistique Canada 1998b). Bien que certaines femmes invoquent des responsabilités personnelles et familiales pour justifier leur travail à temps partiel (Statistique Canada 1995), plus du tiers des femmes qui travaillent à temps partiel cherchent un travail à temps plein (CTC 1997). De plus, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à occuper un emploi non syndiqué (CTC 1997) et elles travaillent généralement dans des secteurs où la protection des pensions est la plus faible, comme le commerce de détail et les services communautaires, commerciaux et personnels (Caledon Institute 1996).

Le plus faible revenu de retraite tiré des RPA par les femmes comparativement aux hommes s'explique aussi par le fait qu'elles changent plus souvent d'emploi que ces derniers (Caledon Institute 1996). Cette mobilité signifie que, dans bien des cas, les cotisations d'une employée ne lui donnent peut-être pas droit à des prestations en raison de sa trop courte période d'emploi. Autrefois, il fallait souvent cotiser pendant 10 ans pour avoir droit aux prestations. Bien que cette période ait été réduite à deux ans dans la plupart des provinces, de nombreuses femmes quittent encore un emploi sans que leurs cotisations leur aient permis d'acquérir le droit aux prestations. Le cas échéant, l'employée ne peut transférer les cotisations tant de l'employeur que de l'employé à un autre régime de retraite, et elle perd son droit aux prestations. Des données indiquent aussi clairement que les femmes ont tendance à quitter plus souvent la main-d'oeuvre rémunérée de façon périodique que les hommes, en raison de responsabilités familiales (Caledon Institute 1996). Par exemple, les femmes sont plus susceptibles que les hommes de prendre leur retraite avant l'âge de 65 ans pour s'occuper de parents malades (Statistique Canada 1996). À cause de ces retraits du marché du travail, les femmes cotisent moins aux régimes de retraite que les hommes, et reçoivent donc des prestations de retraite inférieures à celles de leurs homologues masculins.

Il ne fait aucun doute que l'un des plus grands obstacles à l'épargne-retraite des femmes est qu'elles gagnent moins que les hommes, et qu'elles cotisent donc moins aux RPA durant leur vie professionnelle. Ainsi, les femmes reçoivent de plus faibles prestations à la retraite. Les montants cotisés au RPA tant par l'employeur que par l'employée ou employé représentent un pourcentage du revenu de l'employée ou employé. Parce que les femmes gagnent en moyenne 73 cents pour chaque dollar gagné par les hommes (Statistique Canada 1999a), le montant cotisé par les femmes et leur employeur en leur nom à un RPA est considérablement moindre que les cotisations des hommes et en leur nom. En 1996, par exemple, à peu près le même nombre d'hommes que de femmes ont réclamé une déduction pour cotisation à un RPA, mais le montant réclamé par les hommes était considérablement supérieur à celui réclamé par les femmes¹⁴. Il est aussi possible d'illustrer ce problème en se reportant à des chiffres révélant que près des deux tiers des économies d'impôt procurées par la déduction des cotisations aux RPA sont attribuables aux 40 p. 100 des personnes qui demandent la déduction et qui ont des revenus de 40 000 \$ à 100 000 \$ (St-Hilaire 1996). De plus, l'accès aux régimes de retraite a tendance à s'améliorer au rythme de l'accroissement du revenu; seul un très petit nombre de travailleuses moins bien rémunérées ont accès aux régimes de retraite contributifs (CNBS 1996) et la participation aux RPA est la plus élevée pour les personnes dont le revenu se situe entre 30 000 \$ et 79 000 \$ (Maser 1995). Ces chiffres donnent à croire que les subventions fiscales pour la retraite profitent avant tout aux hommes. Ce problème revêt une autre dimension. Les statistiques montrent que les femmes de couleur, les femmes autochtones et les femmes handicapées ont tendance à gagner moins que leurs homologues masculins et que les autres femmes (Statistique Canada 1995). Par conséquent, elles se trouvent dans une situation encore plus injuste et ont moins à cotiser à un RPA que les femmes blanches physiquement aptes au travail.

Les femmes et les régimes enregistrés d'épargne-retraite

Les femmes qui n'ont pas accès à un régime de retraite dans le cadre de leur travail peuvent cotiser à des REER, mais pour profiter des avantages du traitement fiscal préférentiel accordé aux cotisations à ces régimes, il faut avoir de l'argent pour cotiser. Étant donné que les femmes gagnent considérablement moins que les hommes, elles ont tendance à avoir moins de revenu discrétionnaire à cotiser à un REER. Cela saute aux yeux lorsqu'on consulte les statistiques sur l'identité des cotisants à un REER et sur le montant cotisé. En 1996, plus de femmes que d'hommes ont cotisé à un REER, et bien que la disparité entre les nombres relatifs d'hommes (3 344 310) et de femmes (2 655 690) qui ont cotisé n'était pas particulièrement grande, il existait une différence considérable dans les montants cotisés. Les hommes ont cotisé au total plus de 15 milliards de dollars cette année-là, tandis que les femmes ont cotisé un peu plus de la moitié de cette somme, soit 8,5 milliards de dollars (Canada 1998b). Comme dans le cas des cotisations aux RPA, ce sont les personnes aux revenus les plus élevés qui ont le plus cotisé aux REER. Par exemple, en 1993, les personnes dont le revenu dépassait 50 000 \$ ont cotisé, en moyenne, environ 6 700 \$ à un REER, tandis que les personnes dont le revenu était de 20 000 \$ et moins n'ont cotisé que 1 662 \$ en moyenne (Canada 1998b : tableau 2). Il s'ensuit que les femmes, qui ont tendance à avoir les revenus les plus faibles, ont des REER moins bien garnis et qu'elles tirent une moindre proportion de leur revenu de retraite de cette source que les hommes. En 1996, un sondage réalisé par le Trust Royal a déterminé que les femmes avaient en moyenne 25 665 \$ dans leur REER, tandis que les hommes avaient en moyenne 38 095 \$ (*Financial Post* 1997).

Ces chiffres montrent que les femmes reçoivent une subvention fiscale moins élevée que les hommes parce qu'elles ont tendance à gagner moins, et donc à cotiser moins à un REER; ce problème revêt toutefois une deuxième dimension. Les chiffres de 1992 révèlent que seulement 10 p. 100 des personnes ayant produit une déclaration d'impôt faisant état d'un revenu de 25 000 \$ ou moins ont cotisé à un REER, tandis que plus de 72 p. 100 des personnes gagnant plus de 100 000 \$ y ont cotisé, et que le montant cotisé par les personnes gagnant un revenu moins élevé est considérablement moindre que le montant cotisé par les personnes gagnant un revenu plus élevé. En s'appuyant sur ces chiffres, Barbara Austin (1996 : 586) a calculé ce qui suit :

[TRADUCTION] Le déclarant moyen gagnant plus de 100 000 \$ cotise *quarante-quatre* fois plus à un REER que le déclarant moyen gagnant moins de 25 000 \$. Lorsqu'on tient compte du taux d'imposition marginal différent de ces deux groupes, la prestation moyenne reçue par les personnes à revenu élevé est de *soixante-quinze* fois plus élevée que celle des personnes à faible revenu.

Chose certaine, le fait que plus le revenu est élevé, plus on peut cotiser à un REER est désavantageux pour les femmes comparativement aux hommes, en raison de leurs revenus plus faibles. Même si l'on haussait les plafonds de cotisation pour les femmes afin de leur permettre de cotiser davantage aux REER, rien n'indique que cette mesure accroîtrait leur revenu à la retraite, pour la simple raison que celles-ci ne cotisent pas tout ce qu'elles pourraient cotiser aux REER. En 1993, seulement 31 p. 100 des cotisantes ont réclamé 95 p. 100 ou plus de ce à quoi elles avaient droit pour l'année (Frenken 1995). En accroissant les possibilités de cotisation et en augmentant le montant cotisable, on ne risque pas d'augmenter la capacité des femmes d'économiser en vue de la retraite au moyen des REER. La raison principale, c'est que les femmes ne jouissent pas d'un revenu discrétionnaire suffisant pour cotiser le plein montant admissible.

Les femmes et le REER de conjoint

Les femmes qui travaillent au foyer et ne sont pas actives sur le marché du travail rémunéré n'ont pas beaucoup de chances de pouvoir bénéficier des RPA ni des REER. Ces femmes n'ont pas accès aux régimes de retraite liés à l'emploi et, sans revenu, elles sont peu susceptibles de pouvoir cotiser à un REER. Le régime fiscal reconnaît ce problème et tente de le régler en partie au moyen des règles spéciales qui s'appliquent au conjoint. Les RPA peuvent prévoir des prestations de survivant (soit avant, soit après la retraite) qui garantissent que les prestations versées à une particulière ou un particulier peuvent, au décès de cette personne, être versées à son conjoint. En ce qui a trait aux REER, une personne peut, jusqu'à un maximum déterminé, cotiser à un REER au nom du conjoint. La cotisation ne peut dépasser le plafond des cotisations du cotisant, défalqué de tout montant cotisé à son propre régime de retraite. L'avantage de cotiser au régime du conjoint (plutôt qu'à son propre régime), c'est que l'on assure un revenu de retraite à son conjoint et que l'on partage les revenus avec cette personne. Autrement dit, le revenu qui aurait été versé à la personne et imposé au taux de cette personne à sa réalisation sera imposé au nom du conjoint, qui pourrait fort bien payer moins d'impôt en raison d'un revenu moindre. La politique générale qui sous-tend les prestations de survivant et les REER de conjoint est de

permettre aux personnes d'assurer un revenu de retraite à leur conjoint (surtout des femmes) incapable de cotiser à un RPA ou à un REER en son propre nom.

À première vue, cette politique semble louable, mais à y regarder de plus près, des difficultés surgissent. Ces problèmes ont incité le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme à préconiser, au cours des années 1980, l'abolition de ces systèmes au profit de régimes de retraite propres aux femmes (Guest 1997). Le principal problème, c'est que les prestations subventionnées par l'État sont versées à des personnes uniquement parce qu'elles ont une relation bien définie avec une autre personne. Les personnes seules et celles dont la relation n'est pas reconnue par le régime fiscal, comme les lesbiennes¹⁵, font l'objet de discrimination. Pourtant, le nombre de personnes vivant dans des familles diminue, et plus de femmes que jamais vivent seules ou avec leurs enfants (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993). En fait, un rapport récent révèle une augmentation de 19 p. 100 du nombre d'adultes vivant sans partenaire de 1991 à 1996 (Statistique Canada 1997a). Étant donné cette évolution démographique, le droit fondamental à une subvention fiscale lorsqu'on vit dans une relation conjugale hétérosexuelle n'est plus indiqué.

Question de la déduction fiscale

Comme dans le cas d'un si grand nombre de dépenses fiscales, le dégrèvement fiscal offert pour les cotisations au RPA et au REER prend la forme d'une déduction et non d'un crédit d'impôt. Par conséquent, comme nous l'avons vu ailleurs dans cette étude, les personnes qui bénéficient le plus de la déduction sont celles dont le taux d'imposition est le plus élevé. Puisque les hommes ont tendance à gagner plus que les femmes et à être plus riches qu'elles, ils reçoivent des subventions plus généreuses. En fait, les dispositions fiscales qui ont trait aux régimes de retraite privés instituent une hiérarchie de contribuables quant aux préférences fiscales à l'égard de l'épargne-retraite. Cette hiérarchie est en rapport inverse avec leur capacité de subvenir à leurs besoins financiers durant leur retraite. Les personnes dont le revenu est le plus élevé (surtout des hommes) se situent au sommet, tandis que moins le revenu est élevé, plus on s'éloigne du sommet. Au bas se trouvent les personnes dont la déduction ne vaut rien, soit parce qu'elles n'ont pas accès à un RPA, soit qu'elles n'ont pas assez d'argent pour cotiser à un REER, soit qu'elles n'ont pas accès à un régime de retraite par l'entremise de leur conjoint, ou tout simplement parce qu'elles n'ont pas assez de revenu imposable pour profiter de la déduction. Le régime fiscal ne fait que refléter et renforcer l'actuelle inégalité économique entre les riches et les pauvres, et entre les hommes et les femmes.

Possibilités de réforme

Quels seraient les changements qui permettraient de régler les problèmes que, comme nous l'avons indiqué, cause aux femmes l'actuel régime d'épargne-retraite financé par des déductions fiscales? De toute évidence, il ne s'agit pas tout simplement de lacunes dans les règles actuelles qu'on pourrait combler au moyen de rajustements mineurs. En fait, les problèmes de certaines sont tellement fondamentaux qu'il ne semble pas y avoir de solution facile. Comme le dit Susan Worth Rowley (1986 : 340-341) :

[TRADUCTION] Tant que les pensions seront fondées sur le revenu avant la retraite, tant que le revenu avant la retraite sera affecté en fonction d'une échelle salariale discriminatoire, et tant que les régimes de retraite ne reconnaîtront pas la valeur du travail non rémunéré effectué par les femmes — et qui les désavantage encore plus lorsqu'elles s'intègrent à la population active, soit de façon intermittente, soit plus tard dans la vie — le régime de pension demeurera inconstitutionnel.

D'autres sont plus optimistes quant à la perspective d'opérer des changements pour améliorer sensiblement la situation des femmes; de nombreuses suggestions ont été faites pour améliorer les règles fiscales en vigueur¹⁶.

Avant d'examiner les possibilités, il importe de faire le point, en ce qui a trait aux orientations politiques, sur les objectifs des règles fiscales concernant l'épargne-retraite. Ces objectifs semblent doubles. Tout d'abord, on veut que les Canadiennes et les Canadiens disposent d'un revenu suffisant à la retraite. Ensuite, les règles visent à encourager l'épargne-retraite privée et à atténuer ainsi certaines des pressions auxquelles sont soumis les régimes de l'État, comme la SV et le RPC/RRQ¹⁷. Il importe de savoir, à la lumière de l'analyse qui précède, si le régime fiscal est l'outil indiqué pour subventionner l'épargne-retraite. Peut-on espérer aplanir les inégalités entre les sexes qu'entraîne cette façon de faire, ou devrait-on utiliser d'autres moyens pour subventionner l'épargne-retraite? La réponse tient, dans une certaine mesure, au fait que l'on croit ou non que l'actuel système de pensions « public » doit être bonifié ou qu'il y a plutôt lieu d'encourager les particulières et particuliers à cotiser à des régimes « privés », comme les RPA et les REER. Si l'on privilégie la première approche, on atténuera le rôle du régime fiscal. Cette question ne fait toutefois pas consensus. En fait, le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992) a illustré cette absence de consensus dans ses recommandations.

Certains membres du groupe étaient d'avis que les subventions publiques à l'épargne-retraite (qu'il s'agisse des REER ou des régimes de retraite) offertes par l'entremise du régime fiscal devraient être affectées plutôt à l'expansion et à l'enrichissement du système public de sécurité à la retraite (SV, SRG et RPC/RRQ), tandis que d'autres membres estimaient qu'il y avait lieu de maintenir l'aide à l'épargne-retraite par l'entremise du régime fiscal parce que l'épargne-retraite privée est un important volet d'une politique globale d'épargne-retraite.

L'une des raisons qui expliquent l'absence de consensus, c'est que, compte tenu de la réalité politique, dans le climat actuel, il est peu probable qu'on affecte davantage de ressources pour étayer la SV, le SRG et le RPC/RRQ. En fait, compte tenu des changements proposés par le gouvernement fédéral au RPC, l'importance de ce régime comme principale source de revenu à la retraite diminuera¹⁸. Comme le dit Monica Townson (1995 : 70) :

Les prestations et les politiques visent maintenant à amoindrir le rôle du gouvernement et à accroître la responsabilité des personnes de prévoir leur retraite. Étant donné cette situation, il semblerait futile de formuler des propositions visant à accroître le niveau de prestations des programmes

gouvernementaux, bien que ce soit le meilleur moyen d'améliorer l'avenir financier des femmes [...].

Compte tenu de ce qui précède, et du fait que cette étude porte avant tout sur le régime fiscal, les propositions d'amélioration suivantes portent sur des changements à apporter aux règles fiscales en vigueur qui aideraient à atténuer les inégalités entre les sexes, dont il a été question précédemment. Nous proposons quatre solutions de rechange :

- l'élimination de tous les avantages fiscaux pour l'épargne-retraite;
- une nouvelle formulation des règles fiscales pour réduire l'ampleur et la disponibilité des avantages fiscaux, comme l'a fait récemment l'Australie;
- l'imposition d'une limite au montant des cotisations admissibles à un traitement fiscal préférentiel;
- la transformation de la déduction fiscale pour les employés et employées en un crédit d'impôt remboursable.

Éliminer tous les avantages fiscaux

Tant qu'il existera une inégalité économique entre les hommes et les femmes, c'est-à-dire tant que les femmes n'auront pas autant de possibilités que les hommes de tirer parti des avantages fiscaux assortis aux cotisations à un régime de retraite privé, on pourra soutenir avec raison que ces avantages devraient être éliminés de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Barbara Austin a proposé l'élimination de la déduction pour les cotisations aux RPA et aux REER, tout en signalant que si la déduction était éliminée, il ne conviendrait pas d'imposer les prestations versées à la retraite, puisqu'on aurait déjà payé de l'impôt sur la portion que représentent les cotisations. Elle souligne également (1996 : 590) que « [TRADUCTION] si le revenu des régimes n'est pas imposé... la pleine exonération fiscale de la prestation de retraite aurait des répercussions semblables sur les recettes fiscales des systèmes actuels, bien que le versement des impôts se ferait plus tôt ». Si l'on devait adopter cette approche, il faudrait notamment veiller à contrôler les cotisations au régime afin de n'imposer que la portion de la prestation de retraite qui représente un revenu gagné.

L'idée d'imposer le revenu de placements produit par les RPA et les REER n'a pas attiré beaucoup l'attention. À notre avis, cette voie est parsemée d'embûches considérables. Tout d'abord, il serait nécessaire de déterminer qui aurait à payer l'impôt sur le revenu de placement. Serait-il attribué à la cotisante ou au cotisant, qui aurait à payer l'impôt? Dans l'affirmative, on pourrait se retrouver devant un problème de liquidités; c'est-à-dire que la cotisante ou le cotisant pourrait ne pas disposer de suffisamment d'argent pour payer ses impôts, puisqu'elle ou il n'aurait pas encore reçu le revenu au moment de l'imposition. Ce problème serait particulièrement aigu pour une personne à faible revenu et, bien que la *Loi* renferme plusieurs dispositions en vertu desquelles le revenu est imposé, même s'il n'a pas encore été reçu, ce changement risque d'être fort peu populaire. On pourrait aussi demander au régime de retraite de payer l'impôt bien que, comme le souligne Austin (1996 : 592), « [TRADUCTION] il serait impossible d'appliquer un taux d'imposition unique à des fonds de retraite sans maintenir l'avantage fiscal supplémentaire accordé aux personnes à revenu élevé ou pénaliser les personnes à faible revenu pour leur participation ». Pour ces raisons,

l'imposition du revenu de placement gagné par les RPA et les REER n'est pas une proposition intéressante.

Réduire le montant et la disponibilité des avantages fiscaux

La réduction, plutôt que l'élimination, des avantages fiscaux pour l'investissement dans les régimes de retraite est une mesure moins draconienne. Plusieurs pays ont emprunté cette voie. La Nouvelle-Zélande, par exemple, vient d'éliminer la déduction pour les cotisations aux régimes de retraite et a commencé à imposer tous les revenus de ces régimes, bien que le revenu de retraite pris à la retraite demeure libre d'impôt. Cette mesure a été adoptée, en partie, pour améliorer l'équité du régime fiscal (Dilnot 1992). En Australie, on a surtout essayé d'inciter plus d'employeurs à offrir des régimes de retraite à leurs employées et employés. Selon le *Superannuation Guarantee Charge Act, 1992*, les employeurs doivent cotiser à un régime de retraite pour chaque employée ou employé qui gagne plus de 900 \$ par mois. Un dégrèvement fiscal est accordé au moyen d'une déduction aux employeurs pour leurs cotisations, un faible taux d'imposition (15 p. 100) sur les revenus du régime et un dégrèvement (crédit) de 15 p. 100 pour les revenus tirés du régime par les employées et les employés qui y cotisent. D'un point de vue fiscal, cette approche offre cet avantage que la valeur de la subvention fiscale pour les contribuables individuels qui adhèrent au régime ne dépend pas de leur taux d'imposition marginal, parce que la déduction d'impôt n'est offerte qu'à l'employeur; l'employée ou l'employé à la retraite obtient un avantage fiscal sous forme de crédit, ce qui permet à tous les contribuables d'économiser le même montant d'impôt.

Limiter le montant de la déduction pour les cotisations aux RPA et aux REER

Une autre façon de réduire certaines des inégalités actuelles entre les sexes serait de limiter le montant déductible des cotisations aux RPA et aux REER. C'est la suggestion qui est revenue le plus souvent devant le Comité des finances lors des consultations préalables au budget de 1994 (Austin 1996). À l'heure actuelle, le maximum déductible est fondé sur un revenu équivalant à deux fois et demie le salaire moyen de tous les travailleurs et travailleuses, qui est lui-même de trois fois et demie supérieur au revenu de la travailleuse type (Townson 1995 : 74). Le montant de la déduction a fait l'objet de certains débats. Par exemple, en 1990, le Conseil national du bien-être social (1990) a recommandé que la limite des cotisations aux REER ne dépasse pas une fois et demie le salaire moyen. Cette proposition a été réitérée par la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993) en 1993 et par le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, qui l'a élargie à l'ensemble des cotisations à la fois à un RPA et à un REER au cours d'une même année (Townson 1995). Un des problèmes que soulève cette approche, c'est que, même si elle limitait le montant de la subvention fiscale offerte à une personne à revenu élevé, elle ne réglerait en rien celui de la personne à faible revenu qui n'a pas d'argent à cotiser à un régime de retraite. Si l'on devait adopter cette mesure, il serait extrêmement important de veiller à ce que la manne fiscale pour le gouvernement soit affectée à la réduction de certaines des conséquences des iniquités historiques causées aux femmes par l'actuel système, par exemple en réaffectant les fonds pour améliorer la SV. Il ne fait aucun doute que tout plan de réduction des montants admissibles aux cotisations aux RPA et aux REER susciterait une réaction très défavorable dans de nombreux milieux. Il suffit de jeter un coup d'oeil aux pages des journaux financiers avant le dépôt du budget lorsqu'il est question des plafonds des cotisations, pour mesurer l'ampleur de l'opposition à cette proposition.

Convertir la déduction en crédit d'impôt remboursable

Une autre façon de faire, proposée par plusieurs personnes, est de remplacer la déduction pour les cotisations aux régimes de retraite privés par un crédit d'impôt¹⁹. Cette proposition présente l'attrait d'accroître la progressivité du système, étant donné que le crédit d'impôt serait le même pour tous les contribuables quant aux économies d'impôt réalisées, peu importe le taux d'imposition²⁰. Ce crédit serait remboursable, ce qui garantirait que bon nombre des personnes qui n'ont pas accès aux subventions fiscales pour l'épargne-retraite parce qu'elles n'ont aucun revenu imposable en profiteraient. Cette proposition ne règle pas toutefois le problème des personnes qui n'ont tout simplement pas d'argent à cotiser.

Conclusion

Le régime fiscal joue un rôle important dans le financement de l'épargne-retraite, et il continuera probablement de le faire. L'adoption de l'un ou l'autre des changements décrits précédemment corrigerait en partie l'application inéquitable des règles fiscales aux femmes, mais aucun n'offrirait une solution complète. Il reste que, comme l'a dit Monica Townson (1995 : 70) :

Les prestations sont réduites et les politiques visent maintenant à amoindrir le rôle du gouvernement et à accroître la responsabilité des personnes de prévoir leur retraite. Étant donné cette situation, il semblerait futile de formuler des propositions visant à accroître le niveau de prestations des programmes gouvernementaux, bien que ce soit le meilleur moyen d'améliorer l'avenir financier des femmes [...].

Selon la réalité politique, la mesure la plus susceptible d'être adoptée en vue de mieux assurer la sécurité économique des femmes à la retraite est l'amélioration de l'accès des femmes aux régimes de retraite subventionnés par l'impôt.

Notes

¹ En 1993, le chiffre était de 56 p. 100, tandis qu'en 1996, il était de 53 p. 100. Voir Oderkirk (1996) et Statistique Canada (1999a).

² Article 180.2 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

³ Le RPC et le RRQ sont des régimes de retraite très semblables. Les résidents du Québec cotisent au RRQ, mais les deux régimes sont considérablement intégrés, ce qui permet, par exemple, aux personnes qui travaillent une partie de leur vie au Québec et l'autre partie dans une autre province de recevoir des prestations de retraite en fonction de leurs cotisations aux deux régimes.

⁴ La disposition de « non-participation » pour élever un enfant permet à une femme d'exclure les années au cours desquelles son enfant est âgé de moins de sept ans du calcul de son revenu moyen. Cette disposition n'oblige pas la femme à quitter le marché du travail

rémunéré, mais elle en tire profit si elle ne gagne rien ou si son revenu est faible au cours de cette période. Cela n'a pas pour effet d'abaisser le niveau de ses prestations futures.

⁵ Caledon Institute (1996), Table of Average CPP/QPP Retirement Benefit by Sex.

⁶ On trouvera dans Guest (1997) et Cassels (1995) deux excellents examens de l'élargissement de l'admissibilité au RPC/RRQ aux personnes au foyer.

⁷ On trouvera un examen de cette question dans Barnsley (1998).

⁸ Paragraphes 147.2(1) et (2) et alinéa 149(1)*o.1* de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

⁹ En 1995, la valeur de l'ensemble des dépenses fiscales était supérieure à 24 milliards de dollars, tandis que celle de l'ensemble des dépenses affectées par l'État à la SV, au SRG et au RPC/RRQ dépassait les 42 milliards de dollars. Voir Canada (1998) et CCDS ([s.d.]a).

¹⁰ On se heurte à plusieurs problèmes lorsqu'il s'agit de cerner cette source de revenu. En premier lieu, les statistiques fiscales ne révèlent pas si le revenu tiré par une particulière ou un particulier d'un RPA est une pension individuelle ou s'il s'agit d'une prestation de conjoint. Dans ce dernier cas, les cotisations n'auront pas été versées par la bénéficiaire, mais plutôt par son conjoint. Deuxièmement, le revenu de pension comprend le revenu tiré des régimes de retraite à participation différée aux bénéficiaires, des fonds enregistrés de revenu de retraite, des régimes de pension étrangers et des prestations de survivant. Troisièmement, il est impossible de cerner le revenu tiré des REER, parce que le revenu de rentes provenant des REER est inclus avec le revenu de placement et celui des fonds enregistrés de revenu de retraite.

¹¹ Statistique Canada (1997). L'une des raisons pour lesquelles les femmes retirent actuellement une plus faible part de leur revenu de retraite des RPA, c'est qu'il leur était souvent interdit d'adhérer à des régimes de retraite professionnels tant qu'elles n'avaient pas atteint un certain âge, plus avancé pour elles que pour les hommes. On trouvera une analyse de ce problème dans Townson (1995). Bien que ces pratiques soient maintenant interdites parce qu'elles contreviennent aux lois sur les droits de la personne, il reste sans doute beaucoup de femmes qui n'ont pas encore pris leur retraite mais qui subiront les effets néfastes de ces pratiques. Dans une optique fiscale, ces femmes n'avaient aucun accès à une importante subvention fiscale. En raison de cette situation, conjuguée à leur incapacité de cotiser à un régime de retraite durant l'ensemble ou une partie de leur vie professionnelle, elles continueront à l'avenir d'être moins à l'aise financièrement que leurs homologues masculins à la retraite.

¹² En 1985, les femmes représentaient 35 p. 100 de l'ensemble des cotisants aux RPA; en 1995, ce chiffre était passé à 44 p. 100 (Statistique Canada 1998).

¹³ On trouvera un examen complet de cette question dans Young (1997).

¹⁴ En 1996, 1,8 million d'hommes ont déduit un peu moins de 4 milliards de dollars de leur revenu, tandis que 1,74 million de femmes en ont déduit un peu moins de 3 milliards de dollars. Voir Canada (1998). Ces chiffres ne tiennent pas compte des personnes qui n'ont pu

demander la déduction fiscale parce qu'elles n'avaient pas de revenu imposable. Il est probable qu'un plus grand nombre de femmes appartiennent à cette catégorie, étant donné qu'elles ont tendance à gagner moins que les hommes et qu'elles ont moins accès au marché du travail.

¹⁵ Il faut signaler qu'au moment de rédiger cette étude, le paragraphe 252(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* définissait un conjoint comme une personne de sexe opposé qui, à un moment donné, vit avec le contribuable en union conjugale et qui, selon le cas, a vécu ainsi pendant une période de 12 mois se terminant avant ce moment, ou est le père ou la mère naturel ou adoptif de l'enfant du contribuable. Par conséquent, les partenaires de même sexe ne sont pas visés par cette définition. Dans *Rosenberg c. Canada (Procureur général)* 98 D.T.C. 6286 à 6293, la Cour d'appel de l'Ontario a décrété que les mots « ou du même sexe » devraient être sous-entendus dans la définition de « conjoint » au paragraphe 252(4), tel qu'il s'applique à l'agrément des RPA, avec pour résultat que les lesbiennes et les homosexuels sont maintenant des « conjoints » aux fins de l'agrément des RPA. La décision ne s'étendait pas aux REER, mais certains indices laissent croire que le gouvernement fédéral envisage d'apporter des modifications à la définition de « conjoint » pour l'ensemble de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

¹⁶ Voir, par exemple, Austin (1996); Dulude (1981); CNBS (1990); Townson (1995); Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992).

¹⁷ Voir, par exemple, Austin (1996). Il faut signaler que la privatisation de l'épargne-retraite fait l'objet de nombreuses critiques. En abandonnant l'universalité de son système de pensions et en le privatisant davantage, l'État privilégie les personnes qui ont des revenus plus élevés (et qui sont, par conséquent, dans une meilleure situation économique pour épargner en vue de leur retraite) aux dépens des personnes moins bien nanties. Ces critiques ont incité certaines personnes à soutenir qu'il faudrait renoncer à cette tendance à la privatisation de l'épargne-retraite pour s'acheminer vers un système de pension public plus universel dans lequel le secteur privé intervient moins. Voir, par exemple, Austin (1996); Dulude (1981); CNBS (1990); Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992).

¹⁸ On trouvera dans Guest (1997) un examen de cette question.

¹⁹ Voir, par exemple, Austin (1996); Donnelly (1993); CNBS (1990); Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993); Townson (1995).

²⁰ Selon l'une des critiques faites à cette proposition dans le contexte des REER, un crédit d'impôt doit habituellement être consenti au taux fédéral le plus bas et, si on procédait ainsi dans ce cas, il faudrait, pour être juste, que l'impôt prélevé sur les prestations de retraite le soit aussi au taux le plus faible, ce qui accorderait un avantage aux personnes à revenu élevé. Si l'impôt au moment du retrait était prélevé à un taux plus élevé, on éliminerait ainsi une partie de l'incitation à cotiser à un REER parce que l'impôt payé au moment de retirer les prestations serait plus élevé que le crédit d'impôt pour les cotisations. À notre avis, il reste que l'avantage de mettre un revenu à l'abri de l'impôt au moyen d'un REER continuerait d'attirer les investissements dans ces régimes.

4. AUTRES SUBVENTIONS FISCALES

Subventions fiscales liées aux personnes à charge

[TRADUCTION] Ces dispositions concernant les personnes à charge devraient être éliminées. Elles minent l'importante contribution que font à l'économie les femmes qui travaillent au foyer. Qui plus est, elles font grimper le coût de l'entrée sur le marché du travail, ce qui fausse leurs choix et sape leur autonomie (Maloney 1994 : 146).

Cette section traite avant tout des répercussions sur les femmes de deux dispositions particulières qui ont trait aux personnes à charge : le crédit d'impôt pour conjoint (marié)¹ et la possibilité de transférer les crédits d'impôt inutilisés au conjoint². Ces deux mesures ont fait l'objet de nombreuses critiques dans l'optique de leurs répercussions sur les femmes³.

Crédit d'impôt pour conjoint et transfert des crédits d'impôt inutilisés au conjoint

L'exemption de personne mariée, adoptée dans la première *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu*, en 1917, a été le précurseur du crédit d'impôt pour conjoint. Cette exemption était offerte aux contribuables mariés et prévoyait une exemption d'impôt de 3 000 \$, à la différence de l'exemption d'impôt personnel de 1 500 \$. Comme l'a souligné Kathleen Lahey (1988 : 378) « [TRADUCTION] Les exemptions personnelles et de personne mariée jouaient un rôle politique et économique de premier plan : elles offraient effectivement une exonération d'impôt sur le revenu aux hommes de la classe ouvrière, célibataires ou mariés ». En 1942, l'exemption de personne mariée a été révisée, de sorte que même si une femme entrait sur le marché du travail rémunéré, son mari demeurait admissible à l'exemption; en 1947 toutefois, on a imposé une limite (250 \$) au montant que pouvait gagner une femme mariée avant que son mari ne perde son droit à l'exemption⁴. En 1988, l'exemption de personne mariée a été convertie en crédit d'impôt et, le 1^{er} janvier 1992, sa portée a été élargie pour inclure les personnes vivant en union libre⁵. Pour l'année d'imposition 1999, le montant pour conjoint est de 5 718 \$. Ce montant est réduit par l'excédent du revenu net du conjoint supérieur à 538 \$. Cette réduction a pour effet d'éliminer le droit au crédit lorsque le revenu du conjoint dépasse 5 918 \$; ainsi, si un conjoint est actif, il perd rapidement son droit au crédit. Une autre règle est liée au crédit pour conjoint, à savoir qu'une personne qui ne peut utiliser certains crédits d'impôt peut les transférer au conjoint, lequel peut ensuite s'en prévaloir pour réduire son impôt. Les crédits admissibles à ce transfert comprennent le crédit pour frais de scolarité, le crédit pour études, le crédit en raison de l'âge, le crédit pour pension et le crédit d'impôt pour personne handicapée.

Ces règles ont des répercussions différentes selon le sexe. Plus de femmes que d'hommes travaillent à la maison plutôt qu'au sein de la main-d'oeuvre rémunérée; par conséquent, ce sont surtout les hommes qui se prévalent du crédit d'impôt pour conjoint⁶. En outre, plus de quatre fois plus d'hommes utilisent les crédits d'impôt transférés de leur conjointe que les femmes (Canada 1998b). Plusieurs problèmes surgissent lorsqu'on étudie les

répercussions sur les femmes des dispositions comme le crédit d'impôt pour conjoint et le transfert de crédits inutilisés. Le premier, c'est que les dispositions fondées sur la qualité de personne à charge sont un facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre. En théorie, si l'on tient compte des coûts aux fins de l'impôt (dans le cas présent, la perte du crédit pour conjoint et l'incapacité de transférer les crédits inutilisés à un conjoint), il y a un véritable facteur de désincitation pour les femmes vivant une relation conjugale qui entrent sur le marché du travail rémunéré. D'autres coûts, tels que les frais de garde d'enfants, les frais de déplacement, les vêtements, et les coûts monétaires et autres associés au remplacement du travail ménager, accentuent le facteur de désincitation. De plus, si l'on tient compte du fait que de nombreuses femmes sont le second titulaire de revenu dans une relation hétérosexuelle⁷ et qu'elles gagnent un salaire relativement bas, la conjugaison de ces facteurs et les obstacles fiscaux ont un effet particulièrement préjudiciable sur le choix des femmes de travailler à l'extérieur du foyer.

Malgré les facteurs de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre, plus de femmes que jamais travaillent à l'extérieur du foyer⁸. Le principal motif semble être la nécessité économique⁹. Les femmes ne gagnent toutefois pas ce que gagnent les hommes, et elles sont plus susceptibles d'occuper un emploi occasionnel ou à temps partiel. Ainsi, elles demeurent souvent le second titulaire de revenu dans la relation. En 1995, par exemple, le revenu total moyen de l'ensemble des Canadiennes de plus de 15 ans était d'environ 16 600 \$, tandis que chez les hommes, il atteignait 29 600 \$ (Condition féminine Canada 1997). Par conséquent, la pénalité qui s'ajoute à la participation des femmes à la main-d'oeuvre est inacceptable.

Selon une autre critique importante des dispositions liées à la qualité de personne à charge, les règles, comme le crédit d'impôt pour conjoint, affirment que la dépendance d'une femme à l'égard d'un homme mérite un dégrèvement fiscal. Là encore, ces mesures minent l'autonomie des femmes et entraînent une certaine privatisation de la responsabilité économique des personnes à charge. La politique fiscale a réagi à l'absence de pouvoir économique des femmes en laissant à la famille (le secteur privé) le soin d'assumer la responsabilité à l'égard du manque de ressources des femmes. De plus, dans le cas du crédit d'impôt pour conjoint, la subvention fiscale est versée à la personne qui domine la relation sur le plan économique, et non à la personne « à charge » qui en a besoin. Dans cette façon de faire, on présume que le revenu est mis en commun et que la richesse est distribuée également au sein du couple. Toutefois, des études révèlent que cette hypothèse est tout simplement erronée. En fait, la mise en commun et la redistribution de la richesse ne se produisent pas dans la majorité des couples¹⁰. De nombreuses femmes n'ont pas accès au revenu gagné par leur conjoint et n'ont aucune emprise sur ce revenu. Il est injuste de fonder des politiques fiscales sur l'hypothèse contraire.

Des données indiquent clairement que les modes de vie des contribuables ont considérablement évolué depuis l'adoption de dispositions comme le crédit d'impôt pour conjoint. Le nombre de personnes vivant dans une famille nucléaire traditionnelle est à la baisse; plus de femmes que jamais vivent seules ou avec leurs enfants, et la très grande majorité des familles monoparentales sont dirigées par des femmes. En fait, les familles monoparentales dirigées par des femmes sont plus de quatre fois plus nombreuses que

celles dirigées par des hommes (Statistique Canada 1997a). Comme l'a déclaré le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992 : 10), « le concept d'un couple comme unité économique pour toute la vie avec revenu, richesse et dépenses conjoints pourrait ne plus être approprié compte tenu des changements dans les structures familiales, de l'augmentation du taux de divorce et des échecs dans les mariages ».

Selon le paragraphe 252(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le conjoint d'un contribuable comprend la personne de sexe opposé qui habite maritalement avec le contribuable et :

- qui a cohabité avec le contribuable durant 12 mois;
- ou qui est le parent d'un enfant de qui le contribuable est également un parent.

La définition de « conjoint » n'inclut pas les partenaires de lesbiennes ou d'homosexuels; par conséquent, une lesbienne n'a pas droit au crédit d'impôt pour conjoint en regard de sa partenaire. Comme nous l'avons vu, le crédit d'impôt pour conjoint a certaines incidences défavorables pour les femmes; s'il doit cependant demeurer dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il devrait, à tout le moins, être modifié de façon à inclure les relations entre partenaires de même sexe. En fait, il se peut que l'actuelle définition contrevienne au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce qu'elle établit une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Dans *Rosenberg c. Canada (Procureur général)*¹¹, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé que les mots « ou de même sexe » devraient être considérés comme faisant implicitement partie de la définition de « conjoint » dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* en ce qui a trait à l'agrément des régimes enregistrés d'épargne-retraite, avec pour résultat que les lesbiennes et les homosexuels sont maintenant des conjoints aux fins de l'agrément de ces régimes de pension professionnels. Dans *Rosenberg*, le procureur général a admis que la définition de « conjoint » appliquée aux régimes de pension contrevient au paragraphe 15(1) de la *Charte*¹². Il est difficile de comprendre pourquoi la définition contreviendrait au paragraphe 15(1) uniquement dans le contexte de son application aux régimes de pension. Il est donc probable que la définition est discriminatoire au sens du paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il s'agirait alors de savoir si la discrimination peut être justifiée conformément à l'article 1 de la *Charte*, ce qui sauverait la définition. La question pourrait être résolue bientôt. La Fondation en faveur de l'égalité des familles, groupe de défense des lesbiennes et des gais, a intenté des poursuites contre le gouvernement fédéral sur cette question. Selon son argument, le terme « conjoint » dans 58 textes de loi, y compris dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, crée une discrimination à l'endroit des lesbiennes et des homosexuels, contraire au paragraphe 15(1) de la *Charte* parce qu'il ne s'applique qu'à des personnes de sexe opposé et qu'il ne peut être sauvé par l'article 1¹³.

Possibilités de réforme

Quelles mesures pourraient permettre de résoudre les problèmes dont il a été question précédemment? Une première étape serait de remettre globalement en question l'octroi de subventions fiscales aux personnes ayant un conjoint. Par exemple, aux États-Unis, l'économiste Julie Nelson (1996) propose que la qualité de conjoint ne soit pas le facteur déterminant de la pertinence d'une relation aux fins de l'obtention d'une subvention fiscale

comme le crédit d'impôt pour conjoint. Elle propose d'élargir la définition aux « personnes en relation », ce qui comprendrait le ou la contribuable et sa personne à charge. La personne à charge comprendrait une personne incapable de subvenir à ses besoins, et le rapport avec cette personne pourrait être ou non de nature familiale. La personne demanderait le crédit d'impôt pour subvenir aux besoins de la personne à charge. Cette suggestion tiendrait compte de divers types de relations et éliminerait de ce fait l'actuelle discrimination contre les lesbiennes et les homosexuels qui ne sont pas définis comme conjoints dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*; elle ne s'attaquerait pas directement au problème soulevé par le facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée, pas plus qu'au fait que la subvention est versée à la personne qui domine la relation sur le plan économique. Il faut opérer des changements plus radicaux.

La Commission de l'équité fiscale de l'Ontario a débattu de cette question. Les membres du Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité divergeaient d'opinion quant à l'approche à adopter. Certains ont recommandé l'abrogation du crédit d'impôt pour conjoint et des règles concernant le transfert des crédits inutilisés (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1992). Dans son rapport final, la Commission (1993 : 258) a recommandé ce qui suit : « Dans une situation idéale, le montant de marié devrait être supprimé au niveau fédéral comme au niveau provincial » et les fonds excédentaires devraient être réaffectés au moyen d'un processus de crédit refondu. Cette approche est celle que favorise aussi Maureen Maloney (1994), comme en témoigne la citation en début de chapitre. Les membres du Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité qui ne préconisaient pas l'abrogation de ces dispositions ont opté pour la conversion du crédit pour conjoint en crédit d'impôt remboursable accordé au conjoint ayant le revenu le plus faible. Cette mesure permettrait de veiller à ce que la personne à charge reçoive la subvention.

Conclusion

L'opportunité de conserver le crédit d'impôt pour conjoint et la capacité de transférer les crédits d'impôt inutilisés à une conjointe ou à un conjoint est une question épineuse. Dans le cadre de son plan stratégique, la Commission du droit du Canada sollicite des commentaires sur la question des relations personnelles et de la loi¹⁴. Une partie des travaux comprendra l'examen de questions, comme la redéfinition des modalités des relations qui devraient revêtir une importance juridique et, dans ce contexte, la possibilité de concevoir le régime fiscal sans référence aux conjoints et aux unités familiales¹⁵. Étant donné la vaste portée de ce projet et son rapport particulier avec le droit fiscal, il serait avisé d'attendre la conclusion des travaux et le rapport de la Commission du droit avant de modifier la loi.

Subventions fiscales pour les personnes handicapées ou pour celles dont s'occupent des parents

[TRADUCTION] Malgré toute l'aide offerte aux personnes handicapées, il est probable que de nombreuses personnes admissibles ne tirent pas parti de tous les avantages fiscaux qui leur sont offerts, entre autres en raison de la portée et de la complexité des règles. La plupart des personnes, et même les spécialistes de l'impôt, auraient peine à s'y retrouver dans le labyrinthe de

lois liées aux crédits et aux déductions pour les personnes handicapées, ainsi que dans les critères d'admissibilité applicables dans chaque cas (Katz 1999 : 690).

On fait de plus en plus appel au régime fiscal pour aider les personnes qui souffrent d'une incapacité physique ou mentale et celles qui prennent soin de ces personnes. Plusieurs mesures ont été intégrées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*; les règles visent à donner aux personnes handicapées qui ont un revenu gagné (pas nécessairement un revenu d'emploi) les mêmes chances qu'aux autres en leur permettant d'assujettir à un régime fiscal une partie des coûts que leur impose leur handicap (Bibliothèque du Parlement 1997 : 9). Plus récemment, on a reconnu que les allègements fiscaux pour les handicaps ne concernaient pas uniquement l'équité horizontale. On a dit que l'aide fiscale avait été « utilisée pour influencer le comportement, pour encourager l'emploi et favoriser la vie dans la collectivité, pour promouvoir la vie dans le milieu comme solution de rechange aux soins en institution, et pour compenser les handicapés pour les difficultés non pécuniaires imposées par leurs invalidités » (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993 : 298). Au fil des ans, les sommes consacrées aux mesures fiscales liées aux handicaps et aux déficiences ont considérablement augmenté. Par exemple, le coût du montant pour personne handicapée est passé de 150 millions de dollars, en 1989, à 280 millions de dollars (projetés), en 2000 (Canada 1993; ministère des Finances 1999a : tableau 1). Pour 2000, on prévoit que le crédit d'impôt pour personne déficiente à charge coûtera 7 millions de dollars et que les nouveaux crédits aux aidantes et aidants naturels coûteront 125 millions de dollars (ministère des Finances 1999a). Compte tenu de ces facteurs, il importe d'évaluer l'efficacité et l'équité des règles fiscales.

Règles fiscales

Les allègements fiscaux liés à un handicap sont offerts par l'entremise du crédit pour personne handicapée¹⁶, du crédit pour personne déficiente à charge¹⁷ et du crédit aux aidantes et aidants naturels¹⁸. De plus, le coût des soins auxiliaires¹⁹ peut également être admissible au crédit d'impôt pour frais médicaux²⁰ ou à la déduction pour soins auxiliaires. Le budget de 1999 propose d'ajouter à la liste des dépenses admissibles aux fins de ce crédit d'impôt les soins dans un foyer de groupe (ministère des Finances 1999c, résolution 14). Le Québec offre également un crédit d'impôt remboursable supplémentaire, soit le crédit pour adultes hébergeant leurs parents²¹. Bien que ces mesures offrent un allègement fiscal, il faut savoir que les personnes qui reçoivent des prestations d'invalidité du RPC/RRQ sont tenues de les inclure dans le calcul de leur revenu²².

Montant pour personne handicapée

Les règles précises qui régissent l'aide fiscale aux personnes handicapées sont fort complexes, comme l'indique la citation au début de cette section. Par conséquent, l'examen qui suit n'entre pas dans tous les détails, mais présente suffisamment de renseignements pour qu'on puisse se faire une idée générale de l'application des règles²³. Le montant pour personne handicapée est d'environ 1 080 \$. Pour y être admissible, il faut avoir une déficience mentale ou physique grave et prolongée. En outre, cette déficience doit limiter la personne de façon marquée dans sa capacité d'exécuter une activité essentielle de la vie quotidienne. Un médecin ou bien une autre professionnelle ou un autre professionnel de la

santé qualifié doit attester que la personne satisfait à ces critères, et cette dernière ne peut avoir réclamé à titre de frais médical la rémunération d'un préposé ou des soins dans un centre de soins de longue durée. L'application limitée du crédit saute aux yeux lorsqu'on sait que les personnes qui se déclarent handicapées au Canada sont beaucoup plus nombreuses que celles qui se prévalent du crédit d'impôt. Par exemple, en 1991 (derniers chiffres disponibles), 4,2 millions de personnes au Canada se déclaraient handicapées (Bibliothèque du Parlement 1997) mais en 1996, 462 830 personnes seulement ont demandé le crédit (Canada 1998b). Si une personne handicapée a peu ou pas de revenu et n'est donc pas en mesure d'utiliser le crédit non remboursable pour compenser l'impôt à payer, la portion inutilisée peut être transférée à une personne aidante, comme une conjointe ou un conjoint, un parent, un grand-parent, un enfant ou un petit-enfant²⁴. Le transfert à une conjointe ou à un conjoint est interdit si la conjointe ou le conjoint s'est prévalu du crédit d'impôt pour conjoint ou a transféré d'autres crédits inutilisés à l'égard de la personne handicapée, ou si une autre personne a déclaré la personne handicapée comme personne à charge.

Crédit d'impôt pour personne déficiente à charge

Le crédit d'impôt pour personne déficiente à charge peut être utilisé en rapport avec un parent de plus de 17 ans à la charge du contribuable en raison d'une incapacité mentale ou physique. Pour être considérée comme personne à charge admissible, la personne déficiente doit être l'enfant, le petit-enfant, le parent, le grand-parent, le frère, la soeur, la tante, l'oncle, la nièce ou le neveu du requérant. Le montant maximum du crédit est de 400 \$ pour 1999; il diminue dès que la personne à charge a un revenu supérieur à 4 103 \$, pour disparaître complètement une fois que le revenu de la personne handicapée atteint 6 456 \$.

Crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels

Le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels a été annoncé dans le budget de 1998²⁵. Il s'agit d'un crédit aux aidantes et aidants qui entretiennent un établissement domestique autonome qui est le lieu de résidence habituel de l'aidantes ou de l'aidant et de la ou du bénéficiaire. La ou le bénéficiaire doit être l'enfant, le petit-enfant, le parent, le grand-parent, le frère, la soeur, la tante, l'oncle, le neveu ou la nièce de l'aidante ou de l'aidant. Cette personne n'est pas admissible au crédit si elle demande l'équivalent du montant pour conjoint, et la valeur du crédit est nulle si le revenu de l'aidante ou de l'aidant dépasse 13 853 \$. Le Québec offre un crédit d'impôt remboursable — le crédit pour adultes hébergeant leurs parents — qui vise à aider les personnes chez qui vit un parent âgé. Le crédit de 550 \$ est offert à une ou un contribuable adulte qui vit avec un parent, un grand-parent ou un arrière-grand-parent de 70 ans ou plus (ou de 60 ans ou plus si le parent âgé souffre d'une déficience mentale ou physique grave et prolongée). Le crédit a ceci d'intéressant que le parent ne doit pas obligatoirement être à la charge du contribuable, bien que la mesure vise nettement à aider les personnes qui subviennent aux besoins de parents âgés.

Préposé aux soins

Les frais de préposé aux soins pour une personne admissible peuvent être traités soit comme des frais médicaux admissibles aux fins du crédit pour frais médicaux, soit comme déduction dans le calcul du revenu. La personne admissible est celle qui satisfait aux

conditions imposées quant à l'admissibilité au crédit d'impôt pour personne handicapée. Dans le cas d'une personne qui n'est pas admissible de cette façon, une disposition permet de réclamer les frais de préposé aux soins dans la maison de la particulière ou du particulier à titre de frais médicaux pour crédit d'impôt pour frais médicaux, si la personne est handicapée mentalement ou physiquement²⁶. Pour être admissible à la déduction pour frais de préposé aux soins, il faut être admissible au crédit d'impôt pour personne handicapée et avoir besoin des soins offerts par la préposée ou le préposé pour travailler. Ces soins ne peuvent être fournis par une conjointe ou un conjoint. Il existe un montant maximum pouvant être réclaté, soit la moindre des sommes payées pour permettre à la personne d'exercer un emploi, d'exploiter une entreprise, ou de faire des travaux de recherche ou des travaux semblables ayant fait l'objet d'une subvention, soit les deux tiers du montant total provenant de ces sources inclus dans le revenu.

Comment les règles que nous venons de décrire touchent-elles les femmes par rapport aux hommes? Il existe trois formes distinctes d'allègements fiscaux en rapport avec l'incapacité. Tout d'abord, certaines mesures permettent d'offrir l'allègement fiscal directement à une personne handicapée, telles que le crédit d'impôt pour personne handicapée et la déduction pour frais de préposé. Ensuite, certaines mesures offrent l'allègement fiscal à l'aidante ou à l'aidant, telles que le crédit d'impôt pour personne déficiente à charge, le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels et le crédit d'impôt remboursable du Québec pour adultes hébergeant leurs parents. Enfin, il est possible de transférer à un parent toute portion inutilisée du crédit d'impôt pour personne handicapée.

Allègement fiscal offert directement aux personnes handicapées

Là encore, le faible revenu et le peu de richesse des femmes par rapport aux hommes influent sur leur possibilité de se prévaloir de ces dépenses fiscales. L'allègement pour les frais de préposé aux soins est offert par l'entremise d'une déduction d'impôt. Cette façon de faire signifie que, étant donné que la valeur de la déduction est liée au taux d'imposition, les personnes qui gagnent un revenu plus élevé reçoivent une plus grande part de la subvention fiscale que les personnes à plus faible revenu. Comme nous l'avons vu ailleurs, les femmes sont plus susceptibles d'appartenir à ce dernier groupe. En 1991, par exemple, le quart des femmes handicapées vivaient sous le seuil de la pauvreté, tandis que le chiffre correspondant pour les hommes handicapés n'était que de 18 p. 100 (Fawcett 1996). Quant au crédit d'impôt pour personne handicapée, il peut servir uniquement aux personnes qui ont un revenu imposable, puisqu'il est non remboursable. Bien que le crédit vise à permettre aux personnes handicapées de payer certains des frais liés à leur handicap, cet allègement ne peut être utilisé par un nombre considérable de personnes qui ont besoin de cette aide. Les personnes handicapées ont des revenus bien inférieurs à ceux des personnes non handicapées. En 1991, par exemple, 43 p. 100 des personnes handicapées gagnaient moins de 10 000 \$ et 26 p. 100 gagnaient moins de 5 000 \$ (Bibliothèque du Parlement 1997). Le crédit pour personnes handicapées est absolument inutile pour ces personnes.

Allègement fiscal offert aux aidantes et aidants

De plus en plus, les femmes prennent soin de personnes autres que leurs enfants. Beaucoup de femmes s'occupent de parents âgés à la maison ou de parents handicapés. Comme le faisait remarquer le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de

l'équité fiscale de l'Ontario (1993), la plupart des soins sont prodigués par les épouses, les filles et les belles-filles. Souvent, la prestation de ce type de soins empêche ces femmes de travailler à l'extérieur du foyer, au sein de la main-d'oeuvre rémunérée; si elles travaillent à l'extérieur du foyer, ce sera peut-être à temps partiel afin de disposer de suffisamment de temps pour prodiguer les soins. Plus de femmes que d'hommes travaillent à temps partiel²⁷, et plus de cinq fois plus de femmes que d'hommes âgés de plus de 55 ans invoquent les « responsabilités familiales » pour justifier leur régime de travail à temps partiel (Statistique Canada 1998a : tableau 2). Étant donné l'âge de ces femmes, il est fort probable que ces responsabilités comprennent les soins à des parents autres que les enfants. De plus, le rôle des femmes comme pourvoyeuses de soins dans la famille, y compris les responsabilités à l'égard de parents âgés, a été invoqué comme motif d'interruption d'un travail rémunéré par des femmes dans 62 p. 100 des cas (Statistique Canada 1997c).

Bien que le crédit d'impôt pour personnes déficientes à charge et le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels aident à abaisser les frais des soins prodigués aux parents, ils ne règlent pas tous les problèmes. Les répercussions défavorables de ces problèmes touchent les femmes de façon disproportionnée; comme nous l'avons vu, ce sont les femmes qui tendent à s'occuper principalement des personnes âgées et des personnes handicapées. Tout d'abord, le montant des crédits d'impôt est faible et ne tient pas compte des frais réels que doit engager la pourvoyeuse de soins pour prodiguer les soins à la maison. Deuxièmement, ces crédits fédéraux n'ont aucune valeur pour une aidante qui ne paie pas d'impôt auquel appliquer ces crédits, étant donné qu'il s'agit de crédits d'impôt non remboursables. Ainsi, par exemple, une femme seule qui s'occupe de sa mère âgée et qui n'a que peu ou pas de revenu parce qu'elle ne peut travailler à l'extérieur du foyer ne recevra aucune subvention fiscale pour ces soins. Troisièmement, le nouveau crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels décourage la personne soignée de tenter de gagner un revenu à l'extérieur du foyer, lorsque c'est possible, parce que le droit au crédit diminue si rapidement.

Allégement fiscal offert sous forme de transfert de la portion inutilisée du crédit d'impôt pour personne handicapée

Bien que la capacité de transférer tout crédit d'impôt pour personne handicapée inutilisé à un conjoint semble être une mesure positive, celle-ci ne s'applique qu'aux couples hétérosexuels, et représente donc une discrimination contre les lesbiennes et les homosexuels.

Possibilités de réforme

Crédit d'impôt pour personne handicapée

La conversion du crédit d'impôt pour personne handicapée en crédit d'impôt remboursable est une mesure évidente qui atténuerait certains des problèmes exposés précédemment. Ce changement procurerait plusieurs avantages. Tout d'abord, toutes les personnes ayant droit au crédit d'impôt pour personne handicapée le recevraient, peu importe leur niveau de revenu. Les personnes qui ne reçoivent pas la subvention parce qu'elles n'ont aucun revenu imposable auraient maintenant droit à un crédit d'impôt. Autre avantage : il ne serait pas nécessaire que la règle permette le transfert à un conjoint de toute portion inutilisée du crédit d'impôt pour personne handicapée. Le crédit d'impôt remboursable serait utilisé par la personne qui en a besoin — la personne handicapée — et non le conjoint. La règle actuelle qui autorise le transfert du crédit à un conjoint accorde la subvention fiscale à la personne

qui domine la relation sur le plan économique. Cette mesure accroît la dépendance économique des personnes handicapées à l'égard de leur conjoint et les prive de ce qui pourrait être une petite source de revenu. Un crédit d'impôt remboursable permettrait d'atténuer ce problème et de verser la subvention aux personnes qui en ont le plus besoin.

Fait intéressant, la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993) a reçu de nombreuses observations de groupes favorisant la conversion du crédit d'impôt pour personne handicapée en crédit d'impôt remboursable, mais elle a choisi de ne pas recommander ce changement. Elle en a décidé ainsi, notamment parce que si le crédit était remboursable, il ne procurerait pas nécessairement un avantage aux personnes handicapées prestataires de l'aide sociale, étant donné que leurs prestations pourraient être réduites en raison de l'augmentation du revenu. Par conséquent, la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993) a recommandé de retirer le crédit d'impôt pour personne handicapée de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de le remplacer par une prestation forfaitaire imposable pour toutes les personnes handicapées.

Si l'on continue de verser une subvention aux personnes handicapées par l'entremise du régime fiscal sans la convertir en crédit d'impôt remboursable, il faudrait corriger ses répercussions discriminatoires sur les lesbiennes (et les homosexuels). Comme nous l'avons vu, la capacité de transférer la portion inutilisée du crédit d'impôt pour personnes handicapées n'est offerte qu'aux personnes qui vivent au sein d'une relation hétérosexuelle. Il faudrait modifier la définition de conjoint dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour qu'elle englobe les couples du même sexe.

Crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels

Bien que l'avènement du crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels représente une étape très importante vers la reconnaissance et la valorisation des soins prodigués par les femmes à la maison, on pourrait l'améliorer pour corriger certains des problèmes susmentionnés. L'Association nationale de la femme et du droit a recommandé plusieurs changements, notamment que le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels soit offert à la personne qui est le « principal soutien » et l'inclusion d'une présomption réfutable voulant que cette personne soit une femme²⁸. Ce changement ne ferait que reconnaître que les soins sont prodigués avant tout par les femmes. Cette recommandation n'est pas aussi inhabituelle qu'elle pourrait le sembler, étant donné que la *Loi de l'impôt sur le revenu* comprend déjà une présomption réfutable selon laquelle, aux fins de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, la mère est la personne qui est la première responsable des soins et de l'éducation d'un enfant et que, par conséquent, elle reçoit la prestation. L'inclusion de cette présomption, qu'elle ait trait au rôle des femmes comme principales pourvoyeuses de soins aux enfants, aux personnes âgées ou à d'autres personnes, ne fait que reconnaître les données sociologiques selon lesquelles beaucoup plus de femmes que d'hommes jouent le rôle d'aidants naturels.

Un autre changement qui améliorerait l'accès des femmes au crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels serait la conversion du crédit en crédit remboursable, de sorte que les personnes sans revenu imposable puissent profiter de la subvention. Ce changement s'apparenterait à l'approche adoptée par le Québec pour offrir un allègement fiscal aux

personnes nécessitant des soins; en effet, le crédit pour adultes hébergeant leurs parents est entièrement remboursable.

La Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993) a également recommandé que le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels et le crédit d'impôt pour les frais médicaux liés à un handicap soient éliminés et remplacés par un programme de dépenses directes conçu pour subventionner ces frais. Ces recommandations soulèvent la question de savoir si le régime fiscal devrait servir à verser des subventions en rapport avec un handicap ou si une approche plus directe permettrait d'atteindre les objectifs stratégiques des mesures fiscales de façon plus équitable.

Conclusion

Une question fondamentale qui sous-tend l'octroi de subventions aux personnes handicapées et aux personnes qui en prennent soin est de savoir si le régime fiscal est l'outil indiqué pour verser ces subventions. Bien que le débat ait porté à ce jour surtout sur les améliorations à apporter aux règles fiscales (comme le remboursement des crédits), la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1993) a rejeté cette approche. Non seulement a-t-elle recommandé le remplacement du crédit d'impôt pour personne handicapée par une subvention directe, mais elle a aussi recommandé l'élimination de la déduction pour frais de préposé aux soins et du crédit d'impôt pour les frais médicaux liés à un handicap afin de les remplacer par un nouveau programme qui ne ferait pas partie du régime fiscal.

Pourquoi considère-t-on que le régime fiscal est un outil si peu indiqué pour verser ces subventions? On invoque toute une série de facteurs, y compris la crainte que toute amélioration des règles fiscales visant à accroître l'accès à la subvention ne touche le droit à l'aide sociale. Un autre problème soulevé par le recours au régime fiscal est que les règles fiscales concernant les personnes handicapées et les aidantes et aidants naturels sont excessivement complexes et que le gouvernement n'a aucune intention de les rendre plus simples et plus conviviales. On tient aussi à ce que tout programme visant à atténuer certains des problèmes des personnes handicapées soit très visible — ce qui est impossible lorsque les règles sont « cachées » dans la législation fiscale. Dans le même ordre d'idées, on pourrait se demander si l'Agence des douanes et du revenu du Canada est l'organe compétent pour administrer un programme visant à améliorer le bien-être des personnes handicapées. Les compétences en cette matière se trouvent peut-être ailleurs. Tous ces facteurs soulèvent la question de savoir s'il est possible de remanier les règles fiscales pour qu'elles atteignent plus équitablement leurs buts.

Notes

¹ Alinéa 118(1)a) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

² Article 118.8 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

³ Voir, par exemple, Maloney (1994); Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992); Brooks (1996); Young (1997).

⁴ On trouvera une excellente analyse de l'évolution de l'exemption de personne mariée dans Lahey (1988).

⁵ Paragraphe 252(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

⁶ Malheureusement, les statistiques fiscales montrent la répartition selon le sexe du montant reçu au titre de crédit d'impôt pour conjoint et l'équivalent du crédit d'impôt pour conjoint uniquement comme un seul calcul. L'équivalent du crédit d'impôt pour conjoint est accordé à l'égard des personnes à charge comme les enfants, et peut probablement être utilisé par un plus grand nombre de femmes que d'hommes, étant donné qu'elles sont plus nombreuses que les hommes à être chefs de famille monoparentale. Néanmoins, selon les statistiques pour l'année d'imposition 1996, plus d'hommes que de femmes ont demandé ces deux crédits. Voir Canada (1998).

⁷ Au sujet de cette question, voir Crompton et Geran (1995).

⁸ En 1991, 56 p. 100 des Canadiennes mariées occupaient un emploi, comparativement à 47 p. 100 en 1981 (Ghalam 1993).

⁹ Par exemple, en 1991, le pourcentage de couples vivant sous le seuil de la pauvreté dans les familles où les deux conjoints travaillent aurait été de 17,9 p. 100, plutôt que de 4,6 p. 100 si les épouses n'avaient pas travaillé sur le marché du travail rémunéré (Statistique Canada 1993).

¹⁰ Voir Alderman (1995); Brooks (1996); Kornhauser (1993-1994); Pahl (1986).

¹¹ 98 D.T.C. 6286.

¹² L'arrêt *Rosenberg* reposait sur la question de savoir si oui ou non la discrimination contraire au paragraphe 15(1) de la *Charte* était « sauvée » par l'article 1 de la *Charte*. L'article 1 dispose ce qui suit :

La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

¹³ Voir la Fondation en faveur de l'égalité des familles (1999). Il faut signaler que la redéfinition du terme « conjoint » pour englober les couples de même sexe présente certains problèmes. Comme nous l'avons dit dans un autre document, l'une des conséquences serait que les couples où les partenaires ont un faible revenu risquent d'avoir à payer davantage d'impôt. Ce problème survient en raison de la perte du droit au crédit d'impôt intégral pour TPS et la Prestation fiscale canadienne pour enfants parce que ces crédits d'impôt sont calculés en fonction du revenu « familial ». On trouvera dans Young (1994) un examen complet des incidences, sur le plan des classes, de l'inclusion des lesbiennes et des homosexuels dans la définition de « conjoint ».

¹⁴ Commission du droit du Canada : <http://www.lcc.gc.ca/fr/contracts>.

¹⁵ La Commission du droit du Canada finance deux projets qui examinent la question de la « situation de conjoint » et la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Un des projets, intitulé « What's Sex Got To Do With It? Tax and the Family » est en voie de réalisation par l'auteure, tandis que Kathleen Lahey, professeure de droit à l'Université Queen's, à Kingston (Ontario), achève un projet intitulé « The Role of the State: Adult Relationships and the Tax/Benefit Unit ». Les deux rapports de recherche devraient être publiés en l'an 2000.

¹⁶ Paragraphe 118.3(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

¹⁷ Alinéa 118(1)d) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

¹⁸ Alinéa 118(1)c.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

¹⁹ Alinéas 118(2)(2)b), b.1) et c) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

²⁰ Paragraphe 64 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

²¹ Articles 1029.8.54 à 1029.8.61 de la *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. 1-3.

²² Alinéa 56(1)a) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

²³ On trouvera dans Katz une analyse détaillée de l'application des règles fiscales en matière d'incapacité (1999).

²⁴ Article 118.8 et paragraphe 118.3(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

²⁵ Alinéa 188(1)c.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Bien que cet alinéa ait été adopté en 1998, il n'est pas encore en vigueur.

²⁶ Paragraphe 118.2(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

²⁷ Près de 70 p. 100 des travailleurs à temps partiel sont des femmes, et 26 p. 100 des femmes actives travaillent à temps partiel. Voir Statistique Canada (1998b).

²⁸ Cette proposition signifie que, bien que le principal soutien soit présumé être une femme, si les circonstances indiquent clairement que tel n'est pas le cas, la présomption pourra être réfutée (ANFD 1998).

5. CONCLUSION

La présente étude a traité avant tout des répercussions sur les femmes du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal. Elle a déterminé que le régime fiscal n'était pas seulement un programme de production de recettes mais, qu'au fil des ans, il était devenu un outil socio-économique fort puissant, qui intervient de plus en plus dans la prestation des programmes sociaux. Le cadre théorique sous-jacent de cette étude est donc l'analyse des dépenses fiscales. L'étude place également l'analyse dans le contexte de la réalité socio-économique des femmes. Ce faisant, elle reconnaît que les femmes ne constituent pas un groupe monolithique et que leur expérience est tributaire des différences qui existent entre elles, différences qui sont la conséquence de conditions sociales comme la race, l'âge, l'orientation sexuelle, la classe sociale et les handicaps. Sans pour autant nier la valeur du recours aux outils traditionnels de l'analyse de la politique fiscale pour évaluer les mesures fiscales, cette étude fonde son analyse sur l'égalité entre les divers groupes de la société. Les mesures fiscales qui servent à exécuter les programmes sociaux font l'objet d'une analyse de l'égalité dans le but de déterminer comment ces mesures s'appliquent aux femmes. Les femmes en profitent-elles autant que les hommes? Comment la situation socio-économique des femmes influe-t-elle sur leur accès et sur leur droit aux subventions fiscales?

L'étude a porté en premier lieu sur les subventions fiscales liées aux enfants, à la qualité de personne à charge, à l'épargne-retraite ainsi qu'aux subventions versées aux personnes handicapées et à celles qui s'en occupent, parce que ces subventions revêtent une importance fondamentale pour les femmes. Comme nous l'avons vu, les règles fiscales en vigueur recèlent de nombreux problèmes pour les femmes, notamment le manque d'accès de ces dernières aux subventions fiscales et l'insuffisance des subventions.

La question fondamentale qui sous-tend les possibilités de réforme présentées à la fin de chacun des chapitres est de savoir si le régime fiscal est l'outil indiqué pour octroyer une subvention donnée. En soulignant les problèmes que soulèvent les diverses règles, notre intention était de susciter une interrogation, mais il ne serait pas dans le mandat de cette étude de présenter une recommandation définitive sur cette question. Lorsqu'on envisage les possibilités de réforme, il faut toutefois s'interroger sur les modifications aux règles fiscales qui permettraient d'éliminer les iniquités dont il a été question en rapport avec les diverses subventions fiscales. Ces changements sont proposés pour alimenter la discussion sur ces questions.

La déduction pour frais de garde d'enfants ainsi que la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) font l'objet d'un examen détaillé. Étant donné que ce sont surtout les femmes qui s'occupent des enfants, ces subventions sont très importantes pour elles. Nous concluons que ces deux subventions posent problème. Par exemple, la déduction pour frais de garde d'enfants est insuffisante et permet aux personnes à revenu élevé d'économiser davantage d'impôt que les personnes à faible revenu. Les limites imposées à la définition du revenu qui donne droit à la déduction ont un effet défavorable sur de nombreuses femmes. La PFCE, pour sa part, est ciblée de façon à désavantager les femmes prestataires de l'aide

sociale comparativement aux autres personnes à faible revenu. Au nombre des suggestions de réforme de la déduction pour frais de garde d'enfants figurent l'accroissement du montant de la déduction, l'abolition des restrictions quant à la nature du revenu auquel peut s'appliquer la déduction ou la conversion de la déduction en crédit d'impôt remboursable (comme au Québec). En ce qui a trait à la PFCE, la principale question à se poser est de savoir si le régime fiscal est l'outil indiqué pour dispenser ce programme.

Le régime fiscal subventionne abondamment l'épargne-retraite; pourtant, les femmes, pour diverses raisons, n'ont pas autant accès à ces subventions que les hommes, entre autres parce que les subventions fiscales visent les cotisations aux régimes de retraite privés ainsi que les revenus gagnés par ces régimes, tels que les régimes de pension professionnels et les régimes enregistrés d'épargne-retraite. Pour diverses raisons, de nombreuses femmes ne peuvent cotiser à ces régimes. Si elles le font, elles reçoivent souvent une subvention inférieure à celle des hommes. Une des principales raisons de l'accès inégal des femmes aux subventions fiscales relatives aux régimes de retraite professionnels, c'est que l'accès à ces régimes dépend de la participation à la main-d'oeuvre rémunérée, dans des emplois où ces régimes sont offerts. Par exemple, les femmes composent 70 p. 100 de la main-d'oeuvre à temps partiel, mais ces régimes ne sont habituellement pas offerts aux travailleuses et aux travailleurs à temps partiel. Les allègements fiscaux liés aux régimes de retraite professionnels et les REER ne sont également d'aucune utilité pour les femmes qui travaillent au foyer ou qui n'ont pas de revenu discrétionnaire à cotiser à un REER. Étant donné que les régimes de pension universels comme la Sécurité de la vieillesse perdent de l'importance et que le gouvernement encourage un recours accru aux régimes de retraite privés, il importe d'améliorer l'accès des femmes aux subventions fiscales pour l'épargne-retraite. On suggère notamment d'éliminer toutes les préférences fiscales de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de réaffecter les fonds à des régimes plus « universels », tels que la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada. Par ailleurs, les règles fiscales en vigueur pourraient être remaniées de façon à améliorer l'accès des femmes aux subventions à l'épargne-retraite.

Il faut repenser les subventions fiscales liées à la qualité de personne à charge, comme le crédit d'impôt pour conjoint. Ces mesures constituent un facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre et sapent l'autonomie de ces dernières. Le crédit d'impôt aux aidantes et aidants naturels, qui vise à reconnaître les soins prodigués par les femmes au foyer, est un autre facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre; il faudrait le restructurer de façon à éliminer ce facteur dissuasif. L'étude traite de la pertinence du recours au régime fiscal pour verser des subventions liées à la qualité de personne à charge, et elle présente des possibilités de réforme des règles en vigueur, par exemple la conversion des déductions d'impôt en crédits d'impôt remboursables.

L'étude se termine par des recommandations visant à aider les personnes chargées de rédiger les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment les fonctionnaires du ministère des Finances et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, à évaluer les répercussions selon le sexe de toute modification proposée et à tenir compte, de façon plus éclairée, des répercussions de ces changements sur les femmes. Ces recommandations visent également à permettre aux groupes de femmes ainsi qu'aux autres personnes intéressées aux

répercussions du régime fiscal sur les femmes de disposer des renseignements susceptibles de les aider à préparer leurs mémoires au gouvernement sur les enjeux liés à la politique fiscale. L'étude préconise l'utilisation de données statistiques sur la réalité socio-économique des femmes pour l'élaboration de la politique fiscale, et elle recommande d'accroître les consultations entre, d'une part, le ministère des Finances et, d'autre part, les particulières et particuliers et les groupes qui sont en mesure de fournir des renseignements sur les femmes pour alimenter le processus d'élaboration de la politique fiscale lorsqu'on envisage de modifier le régime. L'étude présente aussi en annexe une liste de 10 questions à se poser lorsqu'on envisage de modifier le régime fiscal. Ces questions permettent aux décideurs et à d'autres intervenantes et intervenants de déterminer si une mesure donnée pourrait avoir des répercussions défavorables sur les femmes et, le cas échéant, comment éviter ces répercussions. Les questions portent surtout sur les problèmes soulevés par les répercussions d'une mesure donnée sur la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée, sur les conséquences pour l'autonomie des femmes, sur l'accès aux subventions fiscales et sur d'autres dimensions visant à permettre aux décideurs de tenir compte de la réalité socio-économique des femmes dans l'élaboration de la politique fiscale.

ANNEXE A : TENIR COMPTE DES FEMMES DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE FISCALE

En 1992, le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario (1992) a recommandé que tout changement proposé aux dispositions fiscales soit analysé à la lumière de ses répercussions selon le sexe avant d'être adopté et que l'analyse soit intégrée au budget dans lequel les changements sont annoncés. Le texte qui suit vise à aider les personnes qui préparent les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment les fonctionnaires du ministère des Finances et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, à évaluer les répercussions selon le sexe de toute modification proposée et à tenir compte, de façon plus éclairée, des répercussions de ces changements sur les femmes. Ces recommandations visent également à permettre aux groupes de femmes ainsi qu'aux autres personnes intéressées par les répercussions du régime fiscal sur les femmes de disposer des renseignements susceptibles de les aider à préparer leurs mémoires au gouvernement sur les enjeux liés à la politique fiscale.

Données

Il existe un besoin manifeste de collecte et de diffusion de données plus abondantes sur la réalité socio-économique des femmes. Par exemple, bien que les statistiques fiscales présentent une ventilation, selon l'âge et le sexe, des renseignements que contiennent toutes les déclarations d'impôt, elles ne donnent aucun renseignement sur la race, l'orientation sexuelle et les handicaps, parce qu'on ne demande pas aux contribuables de fournir ces renseignements dans les déclarations d'impôt. En raison de ce manque de données, il est difficile pour les personnes qui élaborent la politique fiscale et d'autres intervenantes et intervenants de déterminer les répercussions sur les femmes des mesures fiscales proposées. Il faudrait chercher à fournir à ces personnes suffisamment de renseignements au sujet de la situation socio-économique des femmes pour leur permettre de prendre des décisions éclairées concernant les répercussions des politiques proposées sur les femmes. Il faudrait utiliser les données du recensement à cette fin.

Consultation

Le ministère des Finances devrait consulter davantage les particulières et particuliers et les groupes en mesure de lui fournir des renseignements pertinents au sujet des femmes et de la politique fiscale lorsque des modifications du régime fiscal sont envisagées. À ce jour, des groupes comme l'Association nationale de la femme et du droit ont pu présenter leurs commentaires au Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans le cadre du processus budgétaire, mais cela ne suffit pas. Le ministère des Finances devrait consulter Condition féminine Canada de façon permanente au sujet des femmes et de la politique fiscale. Il devrait également solliciter des mémoires de groupes intéressés, comme le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, le Réseau des femmes handicapées et l'Association nationale de la femme et du droit lorsqu'on envisage de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'expertise de ces groupes serait fort utile aux décideurs.

Questions précises à étudier

Afin de tenir compte de toutes les répercussions d'une mesure fiscale sur les femmes, il faudrait se poser certaines questions dans le cadre de l'élaboration de la politique fiscale. En voici quelques-unes.

- La subvention fiscale proposée favorise-t-elle les contribuables à revenu élevé davantage que les contribuables à faible revenu parce que ces derniers reçoivent une subvention inférieure à celle des premiers?
- La subvention fiscale est-elle accessible à toutes les personnes qui ne paient aucun impôt?
- La subvention fiscale est-elle plus accessible aux personnes qui participent à la main-d'oeuvre rémunérée à temps plein qu'à celles qui ne travaillent qu'à temps partiel ou qui sont au foyer?
- Une interruption de la participation à la main-d'oeuvre rémunérée portera-t-elle atteinte au droit à la subvention fiscale?
- La mesure fiscale proposée sera-t-elle un facteur de désincitation à la participation des femmes à la main-d'oeuvre rémunérée?
- L'accès à une subvention fiscale exige-t-il que le marché privé ou la famille privée interviennent dans l'octroi de la subvention?
- La mesure fiscale contribue-t-elle à la sous-évaluation du travail des femmes au foyer?
- La subvention est-elle offerte uniquement aux personnes qui vivent au sein d'une relation hétérosexuelle?
- Lorsque la subvention fiscale concerne une personne qui dépend d'une autre personne pour subvenir à ses besoins économiques, est-elle versée à la personne qui domine la relation sur le plan économique?
- La mesure fiscale mine-t-elle l'autonomie des femmes?

Si la réponse à l'une ou l'autre des questions ci-dessus est affirmative, serait-il possible de repenser la subvention pour éviter les répercussions défavorables sur les femmes, ou devrait-on l'octroyer d'une autre façon, sous forme de subvention directe, par exemple?

RÉFÉRENCES

Causes citées

Andrews c. The Law Society of British Columbia [1989] 1 R.C.S. 143.

M.R.N. c. Symes [1991] C.F. 507.

Rosenberg c. Canada (Procureur général) 98 D.T.C. 6286.

Symes c. Canada [1993] 4 R.C.S. 695.

Symes c. Canada (1^{re} inst.) [1989] 3 C.F. 59.

Thibaudeau c. Canada (M.R.N.) [1995] 2 R.C.S. 627.

Principaux textes législatifs cités

Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu établissant un crédit d'impôt au titre des enfants et modifiant la Loi de 1973 sur les allocations familiales, L.C. 1978, c. 5.

Projet de loi C-144, *Loi sur les services de garde d'enfants au Canada*, 2^e Sess., 33^e Parl., 1986.

Loi d'exécution du budget, L.C. 1995, c. 17.

Loi sur le régime d'assistance publique du Canada, L.R.C. 1985, c. C-1.

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui constitue l'annexe B de la *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), 1982, c. 11.

Loi sur les allocations familiales, L.C. 1944-45, c. 40.

Loi sur les allocations familiales, L.C. 1973, c. 44.

Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, L.R.C. 1985, c. F-8.

Loi sur l'immigration, L.R.C. 1985, c. I-2.

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. 1985, (5^e Supp.) c. I-5, modifiée.

Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, L.C. 1917, c. 28.

Loi sur les impôts, L.R.Q., c. I-3.

Bibliographie sélective

- Akyeampong, Ernest. « L'absentéisme : une mise à jour », dans *Perspectives on Labour and Income*, vol. 4, n° 44, 1992.
- Alderman, Harold. « Unitary Collective Models of the Household: Is It Time to Shift the Burden? », dans *World Bank Research Observer*, vol. 10, n° 1, 1995.
- Amanor-Boadu, Vincent et Larry Martin. *Canada's Social Programs, Tax System and the Competitiveness of the Agri-Food Sector*. Guelph : George Morris Centre, 1994.
- ANFD (Association nationale de la femme et du droit). *Women and Tax Policy*. Ottawa, 1991a.
- . *Background Paper in Support of Tax Resolutions*. Ottawa, 1991b.
- . *Pre-Budget Consultations: 1999 Federal Budget*. Présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes par l'Association nationale de la femme et du droit. Ottawa, août 1998.
- ANFD (Association nationale de la femme et du droit) et Working Group on Income Security. *Bill C-80 and Related Measures*. Ottawa, juillet 1992.
- Austin, Barbara. « Policies, Preferences and Perversions in the Tax-Assisted Retirement Savings System », dans *Revue de droit de McGill*, vol. 41, 586, 1996.
- Barnsley, Paula. *Understanding Economic Inequality for Women in Canada's Retirement Income System: Reform, Restructuring and Beyond*. Thèse de maîtrise en droit, Université de la Colombie-Britannique, 1998.
- Battle, Ken. « The Politics of Stealth: Child Benefits Under the Tories », dans *How Ottawa Spends: A More Democratic Canada*. Susan D. Phillips (dir.). Ottawa, Carleton University Press, 1993.
- . « National Child Benefit: Renewing the Federation Through Social Policy Reform », dans *Options politiques*. vol. 18, n° 46, jan.-fév., 1997a.
- . *The National Child Benefit: Best Thing Since Medicare or New Poor Law?* Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1997b.
- . « The National Child Benefit », dans *Canada's National Child Benefit, Phoenix or Fizzle?* Douglas Durst (dir.). Halifax, Fernwood Publishing, 1999.
- Beach, Jane A. *A Comprehensive System of Child Care*. Communication présentée à la Conférence nationale sur la garde d'enfants, Ottawa, du 15 au 19 octobre 1992.

- Beach, Jane, Jane Bertrand et Gordon Cleveland. *Le secteur de la garde à l'enfance*. Rapport préparé pour le Comité de direction de l'étude sur le secteur de la garde à l'enfance. Ottawa, Comité directeur de l'étude sur la garde à l'enfance, 1998.
- Benson, Edgar. *Proposition de réforme fiscale*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.
- Bibliothèque du Parlement, Service de recherche. *Les personnes handicapées : profil socio-économique et changements proposés*. Ottawa, 1997.
- Block, Sheila et Allan Maslove. « Ontario Tax Expenditures », dans *Taxes as Instruments of Public Policy*. Allan Maslove (dir.). Toronto, University of Toronto Press, 1994.
- Boyd, Susan. *Challenging the Public/Private Divide: Feminist, Law, and Public Policy*. Toronto, University of Toronto Press, 1997.
- Brodsky, Gwen et Shelagh Day. *La Charte canadienne et les droits des femmes : Progrès ou recul?* Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1989.
- Brooks, Neil. « Review of Surrey and McDaniel Tax Expenditures », dans *Revue fiscale canadienne*. vol. 34, 1986, p. 684.
- . *Searching for an Alternative to the GST*. Document de discussion 90 C.1. Ottawa, Institut de recherches politiques, 1990.
- . « The Changing Structure of the Tax System: Accommodating the Rich », dans *Osgoode Hall Law Journal*. vol. 31, n° 137, 1993.
- . « The Irrelevance of Conjugal Relationships in Assessing Tax Liability », dans *Tax Units and the Tax Rate Scale*. John Head et Richard Krever (dir.). Melbourne, The Australian Tax Research Foundation, 1996.
- Bruce, Neil (dir.). *Dépenses fiscales et politique gouvernementale*. Kingston, Ontario, Institut John Deutsch pour l'étude de la politique économique, Université Queen's, 1988.
- Caledon Institute of Social Policy. *Table ronde sur la réforme du régime de pensions du Canada : les répercussions sur les femmes et les hommes*. Ottawa, 1996.
- Cassels, Jamie. « Pension Reform and the Unpaid Worker », dans *Canadian Family Law Quarterly*, vol. 13, 173, 1995.
- CCCSF (Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme). *Services de garde pour nos enfants*. Ottawa, 1986.
- . *Un dossier en évolution : Bilan de l'égalité des femmes au Canada*. Ottawa, 1996.

- CCDS (Conseil canadien de développement social). *Les femmes et les pensions : feuille d'information 2*. Ottawa, Centre de statistiques internationales, [s.d.]a.
- . *Les femmes et les pensions : feuille d'information 3*. Ottawa, Centre de statistiques internationales, [s.d.]b.
- . *Les femmes et les pensions : feuille d'information 8*. Ottawa, Centre de statistiques internationales, [s.d.]c.
- Chodorow, Nancy. *The Reproduction of Mothering: Psychoanalysis and the Sociology of Gender*. Berkeley : University of California Press, 1978.
- Cleveland, Gordon et Douglas Hyatt. « Assessing Federal Child Care Policy: Does the Arrow Reach Its Target? », dans *Options politiques*. vol. 18, n° 20, janvier-février 1997.
- Cleveland, Gordon et Michael Krashinsky. *The Benefits and Costs of Good Child Care: The Economic Rationale for Public Investment in Your Children*. Toronto : Childcare Resource and Research Unit, 1998.
- CNBS (Conseil national du bien-être social). *De meilleurs services de garde d'enfants*. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1988.
- . *Guide des pensions*. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1990a.
- . *Réforme des pensions*. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1990b.
- . *Choisir de travailler : incitatifs et désincitatifs*. Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993.
- . *Guide des pensions*. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1996.
- . *Profil du bien-être social : mythes et réalités*. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1998.
- Comité spécial sur la garde d'enfants. *Des obligations partagées*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1987.
- Commission de l'équité fiscale, Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité. *Les femmes et la fiscalité*. Toronto, 1992.
- Commission de l'équité fiscale. *Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement*. Toronto, University of Toronto Press, en collaboration avec la Commission de l'équité fiscale, 1993.

———. *Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement*. Toronto, University of Toronto Press, en collaboration avec la Commission de l'équité fiscale, 1994.

Commission du droit du Canada. Site Web : <<http://www.lcc.gc.ca/fr/contracts>>.

Crompton, S. et L. Geran. « Les femmes comme principal soutien de famille », dans *Perspective*, vol. 7, n° 26, 1995.

Condition féminine Canada. *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants*. Ottawa, Approvisionnement et Services, 1986.

———. *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*. Ottawa, août 1995.

———. *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*. N° SW21-17/1997F au catalogue, octobre 1997.

CRRU (Childcare Resource and Research Unit). Site Web : <<http://www.childcarecanada.org>>.

CTC (Congrès du Travail du Canada). *Le travail des femmes : un rapport*. Toronto, 1997. Daily/Francais/971014/q971014.htm>, 1997a.

Day, Shelagh et Gwen Brodsky. *Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux au Canada*. Ottawa, Condition féminine Canada, 1998.

Dilnot, Andrew. « Taxation and Private Pensions, Cost and Consequences », dans *OCDE, Régimes de retraite privés et la politique gouvernementale*, Paris, OCDE, 1992.

Doern, Bruce. « Tax Expenditures and Tory Times: More of Less Policy Discretion ». Dans *How Ottawa Spends, 1989-90: The Buck Stops Where?* Bruce Doern (dir.). Ottawa, Carleton University Press, 1989.

Doherty, Gillian, Martha Friendly et Mab Oloman. *Le soutien aux femmes, le travail et la garde d'enfants à l'ère de la réduction du déficit, du transfert des responsabilités, et la réduction de la taille de l'État et de la déréglementation*. Ottawa, Condition féminine Canada, 1998.

Domingue, Richard. *Dépenses fiscales et politique publique*. Ottawa, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 1988.

Donnelly, Maureen. « The Disparate Impact of Pension Reform on Women », dans *Revue juridique La femme et le droit*. vol. 6, n° 419, 1993.

- Dulude, Louise. *Les Femmes et la réforme des régimes de pensions*. Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1981.
- Durst, Douglas (dir.). *Canada's National Child Benefit, Phoenix or Fizzle?* Halifax, Fernwood Publishing, 1999.
- Eansor, Donna et Christopher Wydrzynski. « Troubled Waters: Deductibility of Business Expenses under the *Income Tax Act*, Child Care Expenses and *Symes* », dans *Revue canadienne de droit familial*, vol. 11, n° 247, 1993.
- Eichler, Margrit. *Families in Canada Today: Recent Changes and Their Policy Consequences*. Deuxième édition. Toronto, Gage, 1988.
- Evans, Patricia. « Gender, Poverty, and Women's Caring », dans *Women's Caring: Feminist Perspectives on Social Welfare*. Deuxième édition. Carol Baines, Patricia Evans et Sheila Neysmith (dir.). Toronto, Oxford University Press, 1998.
- Fawcett, Gail. *Vivre avec une incapacité au Canada*. Ottawa, Bureau de la condition des personnes handicapées, Ressources humaines Canada, 1996.
- Ferguson, Evelyn. « The Child Care Debate: Fading Hopes and Shifting Sands », dans *Women's Caring: Feminist Perspectives on Social Welfare*. Deuxième édition. Carol Baines, Patricia Evans et Sheila Neysmith (dir.). Toronto, Oxford University Press, 1998.
- Financial Post*. « Women Face Retirement: With Longer Life Expectancy, Women Can Spend Years in Retirement and Many are Unprepared », 20 février 1977, p. 18.
- Fondation en faveur de l'égalité des familles. « Equal Families Canada Court Challenge: Winning Equality for Our Families in the Courts », communiqué, <<http://www.ffef.ca/chal.htm>>, 7 janvier 1999.
- Freiler, Christa et Judy Cerny. *Des prestations pour les enfants du Canada : perspectives sur l'égalité des sexes et la responsabilité sociale*. Condition féminine Canada, mars 1998.
- Frenken, Hubert. « Les REER – possibilités inexploitées », dans *Perspective*, vol. 4, n° 25, hiver 1995.
- Friendly, Martha. *So You Say You Want a Devolution...? Child Care and the Federal Budget of 1995*. Présentation aux audiences du Comité des finances de la Chambre des communes sur le Projet de loi C-72. Toronto, Childcare Resource and Research Unit, 1995.
- Ghalam, Nancy. *Les femmes sur le marché du travail*. Ottawa, Statistique Canada, 1993.

- The Globe and Mail*. « Axworthy Offers Child Care Funding », 14 décembre 1995, p. A1.
- . « Child Care Workers Underpaid Study Says », 21 mai 1998, p. A4.
- . « A Working Parent's Paradise », 14 septembre 1999, p. A1.
- Guest, Dennis. *The Emergence of Social Security in Canada*. Troisième édition. Vancouver, UBC Press, 1997.
- Harder, Sandra. *La garde des enfants au Canada*. Ottawa, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 1995.
- Harvey, Andrew *et al.* *L'emploi du temps*. Ottawa, ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, 1991.
- Head, John. « Tax Fairness Principles », dans *Fairness in Taxation: Exploring the Principles*. Allan Maslove (dir.). Toronto, University of Toronto Press, en collaboration avec la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario, 1993.
- Hochschild, Arlie et Anne Machung. *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*. New York, Viking, 1989.
- Jackman, Martha. *Women and the Canada Health and Social Transfer: Ensuring Gender and Equality in Federal Welfare Reform*. Ottawa, Association nationale de la femme et du droit, 1996.
- Katz, Gena. « Tax Assistance for the Disabled », dans *Revue fiscale canadienne*, vol. 47, n° 663, 1999.
- Khosla, Punam. *La Situation des femmes au Canada en 1993*. Toronto, Comité canadien d'action sur le statut de la femme, 1993.
- Kline, Marlee. « Complicating the Ideology of Motherhood: Child Welfare Law and First Nations Women », dans *Queen's Law Journal*, vol. 18, n° 306, 1993.
- Kornhauser, Marjorie. « Love, Money, and the IRS: Family, Income-Sharing, and the Joint Income Tax Return », dans *Hastings Law Journal*, vol. 45, n° 63, 1993-1994.
- Lahey, Kathleen. « The Small Business Credit: A Tax Expenditure Analysis », dans *Canadian Taxation*, vol. 1, n° 2, 1979, pp. 29-34.
- . « The Taxation of Women in Canada, A Research Report », Faculté de droit, Université Queen's. Inédit, 1988.
- LePan, Nick. « Some Conceptual Problems », dans *Canadian Taxation*. vol. 1, n° 2, 1979, pp. 15-18.

- Lero, Donna et Karen Johnson. *110 statistiques sur le travail et la famille au Canada*. Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1994.
- Lindquist, Evert. « Improving the Scrutiny of Tax Expenditures in Ontario: Comparative Perspectives and Recommendations », dans *Taxing and Spending: Issues of Process*. Allan Maslove (dir.). Toronto, University of Toronto Press, en collaboration avec la Ontario Fair Tax Commission, 1994.
- Macklin, Audrey. « Foreign Domestic Worker: Surrogate Housewife or Mail Order Servant? », dans *Revue de droit de McGill*, 1992a, p. 682.
- . 1992b. « *Symes v. M.N.R.: Where Sex Meets Class* », dans *Revue juridique La femme et le droit*, vol. 5, p. 498.
- Maloney, Maureen. *Les femmes et la réforme fiscale*. Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1987.
- . « What Is the Appropriate Tax Unit for the 1990s and Beyond? », dans *Issues in the Taxation of Individuals*. Allan Maslove (dir.). Toronto, University of Toronto Press, 1994.
- Maser, Karen. « Qui épargne pour la retraite? », dans *Perspective*, vol. 7, n° 14, hiver 1995.
- Maslove, Allan. « A Review of Tax Expenditures and Government Policy », dans *Journal of Canadian Public Policy*, vol. 17, 1991, p. 205.
- McGillivray, Donald. « The Canadian Context », dans *Canadian Taxation*, vol. 1, n° 2, 1979, pp. 23-25.
- Ministère de la Famille et de l'Enfance du Québec. *La Politique Familiale*. Site Web : http://www.mfe.gouv.qc.ca/3_politique_familiale/soutien_financier.html. Consulté le 13 octobre 1999.
- Ministère des Approvisionnement et Services Canada. *La sécurité sociale dans le Canada de demain*. Ottawa, 1994.
- Ministère des Finances. *Tax Expenditures Account: A Conceptual Analysis and Account of Preferences in the Federal Income Tax and Commodity Tax Systems*. Ottawa, 1979.
- . *Dépenses fiscales liées aux impôts directs des particuliers et des sociétés*. Ottawa, ministère des Finances, 1993.
- . *Document d'information pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada, résumé*. Ottawa, 1996.
- . *Dépenses fiscales 1998*. Ottawa, 1998.

- . *Budget 1999, Avis de motion de voies et moyens visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu*. 16 février, 1999a.
- . *Dépenses fiscales 1999*. Ottawa, 1999b.
- Ministère du Revenu national. *Statistiques sur le revenu, année fiscale 1996*. Ottawa, 1998a.
- . *Statistiques sur le revenu, année fiscale 1998*. Ottawa, ministère du Revenu national, 1998b.
- Moran, Beverley et William Whitford. « A Black Critique of the Internal Revenue Code », dans *Wisconsin Law Review*, 1996, p. 751.
- Nakamura, A. et M. Nakamura. « A Survey of Research on the Work Behaviour of Canadian Women », dans *Work and Pay: The Canadian Labour Market*. W.C. Ridell (dir.). Toronto, University of Toronto Press, 1985.
- The National Post*. « Taxes – A Motherhood Issue », 10 mars, 1999a, p. A19.
- . « Is a National Program the Answer? », 14 août, 1999b, p. B2.
- Nelson, Julie. *Feminism, Objectivity and Economics*. New York, Routledge, 1996.
- Oderkirk, Jillian. « Government Sponsored Income Security Programs for Seniors: Old Age Security », dans *Tendances sociales canadiennes*, n° 40, printemps 1996.
- Pahl, Jan. « Personal Taxation, Social Security and Financial Arrangements Within Marriage », dans *Journal of Law and Society*, vol. 13, 1986, p. 241.
- Pence, Alan (dir.). *Étude nationale canadienne sur la garde des enfants, les régimes de travail des parents et leurs besoins en matière de garde des enfants*. Ottawa, Statistique Canada, 1992.
- Perry, David. « Comparison of Direct Spending and Tax Expenditures », dans *Revue fiscale canadienne*, vol. 43, 1995, pp. 793-803.
- Poddar, Satya. « L'intégration des dépenses fiscales au système de gestion des dépenses : l'expérience du Canada », dans *Dépenses fiscales et politique gouvernementale*. Neil Bruce (dir.). Kingston, Institut John Deutsch pour l'étude de la politique économique, Université Queen's, 1988.
- Pulkingham, Jane et Gordon Ternowetsky. « The New Canada Child Tax Benefit: Discriminating Between the 'Deserving' and 'Undeserving' Among Poor Families with Children », dans *Child and Family Policies*. Jane Pulkingham et Gordon Ternowetsky (dir.). Halifax, Fernwood Publishing, 1997.

Québec. *Les programmes sociaux du Québec*. Gouvernement du Québec, 1997.

———. *Les finances publiques du Québec : Vivre selon nos moyens*. Ministère des Finances et Conseil du Trésor, 1993.

Revenu Canada. *1996-97 Rapport des programmes de prestations*. Ottawa. Site Web : http://www.ccr-aadrc.gc.ca/benefits/rc4071fq_96-97.html, 1998.

Rowley, Susan Worth. « Women, Pensions and Equality », dans *Dalhousie Law Review*, vol. 10, 1986.

Santé et bien-être social. *Stratégie nationale sur la garde des enfants*. Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Smith, Roger. « Definitional Problems », dans *Canadian Taxation*, vol. 1, n°2, 1979, pp. 19-22.

St-Hilaire, France. « Les finances publiques : à qui profitent les avantages », dans *Choix : Institut de recherche en politiques publiques*, vol. 2, 1996, p. 17.

St-Hilaire, Gabrielle. « Fange législative : La déduction des frais de garde d'enfants à l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur la revenu* », dans *Revue juridique La femme et le droit*, vol. 10, 1998, p. 17.

Statistique Canada. *Les familles monoparentales au Canada*. Ottawa, n° 89-522F au catalogue, 1992.

———. *Caractéristiques des familles comptant deux soutiens 1993*. n° 13-215 au catalogue, décembre 1993.

———. *Portrait statistique des femmes au Canada*. Troisième édition. Ottawa, ministre de l'Industrie, 1995.

———. *Programme de revenu de retraite au Canada : un aperçu statistique*. N° 74-507-XPB au catalogue, février 1996.

———. « Recensement de 1996 : état matrimonial, unions libres et familles », dans *Le Quotidien*. N° 11-00IF au catalogue, 14 octobre. Site Web : <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/971014/q971014.htm>, 1997a.

———. *Un portrait des aînés au Canada*. Ottawa, ministre de l'Industrie, 1997b.

———. *Tendances sociales canadiennes*. N° 11-008-XPB au catalogue, automne, 1997c.

———. *Le point sur la population active : Travailleurs âgés*, n° 71-005-XPB au catalogue, printemps, 1998a.

- . « Recensement de 1996 : activités sur le marché du travail, profession et industrie, lieu de travail, mode de transport pour se rendre au travail et travail non rémunéré », dans *Le Quotidien*. 17 mars. Site Web : <<http://www.StatCan.ca/Daily/Francais/980317/q980317.htm>>, 1998b.
- . « Aînés : un groupe diversifié qui vieillit bien », dans *Tendances sociales canadiennes*. Printemps, 1999a.
- . *Répartition du revenu au Canada selon la table du revenu, 1997*. N° 13-207-XPB au catalogue, juillet, 1999b.
- . *Le point sur la population active : Un aperçu du marché du travail en 1998*. N° 71-005-XPB au catalogue, hiver, 1999c.
- Staudt, Nancy. « Taxing Housework », dans *Georgetown Law Journal*, 1996, p. 1571.
- Surrey, Stanley. *Pathways to Tax Reform*. Cambridge, Harvard University Press, 1973.
- . « The Concept and Its Uses », dans *Canadian Taxation*, vol. 1, n° 2, 1979, pp. 3-14.
- Tougas, Jocelyne. *A Snapshot of Quebec's Current Early Childhood Education and Child Care Reform*. Site Web : <<http://www.childcarepolicy.org/tougas1/-htm>>. Consulté le 5 octobre 1999, [s.d.].
- Townson, Monica. *L'avenir financier des femmes : comment envisager la retraite au mitan de la vie*. Ottawa, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, avril 1995.
- Ursel, Jane. *Private Lives, Public Policy: 100 Years of State Intervention in the Family*. Toronto, Women's Press, 1992.
- The Vancouver Sun*. « Universal Day Care Proposed in Study », 29 juillet 1999, p. A6.
- Wilson, honorable Michael, ministre des Finances. Communiqué 89-132, Ottawa, ministère des Finances, 11 décembre 1989.
- Wooley, Frances, Arndt Vermaeten et Judith Madill. « Ending Universality: The Case of Child Benefits », dans *Analyse de politiques*, vol. 22, n° 24, mars 1996.
- Young, Claire. « Taxing Times for Lesbians and Gay Men: Equality at What Cost? », dans *Dalhousie Law Journal*, vol. 17, 1994, p. 534.
- . « Child Care and the Charter: Privileging the Privileged », dans *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 2, 1994, p. 20.

———. « (In)Visible Inequalities: Women, Tax and Poverty », dans *Ottawa Law Review*, vol. 27, 1995, p. 99.

———. « Taxing Times for Women: Feminism Confronts Tax Policy », dans *Tax Conversation*. Rick Krever (dir.). Royaume-Uni, Kluwer Law International, 1997.

Projets financées en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques
de Condition féminine Canada

Les femmes et le régime fiscal canadien

*Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : Répercussions, selon le sexe, du
financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal*

Claire Young

*Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : Le soin des enfants
et le régime fiscal*

Christa Freiler, Brigitte Kitchen, Felicite Stairs

* Certains de ces documents sont encore en voie d'élaboration; leurs titres ne sont donc pas
nécessairement définitifs.