

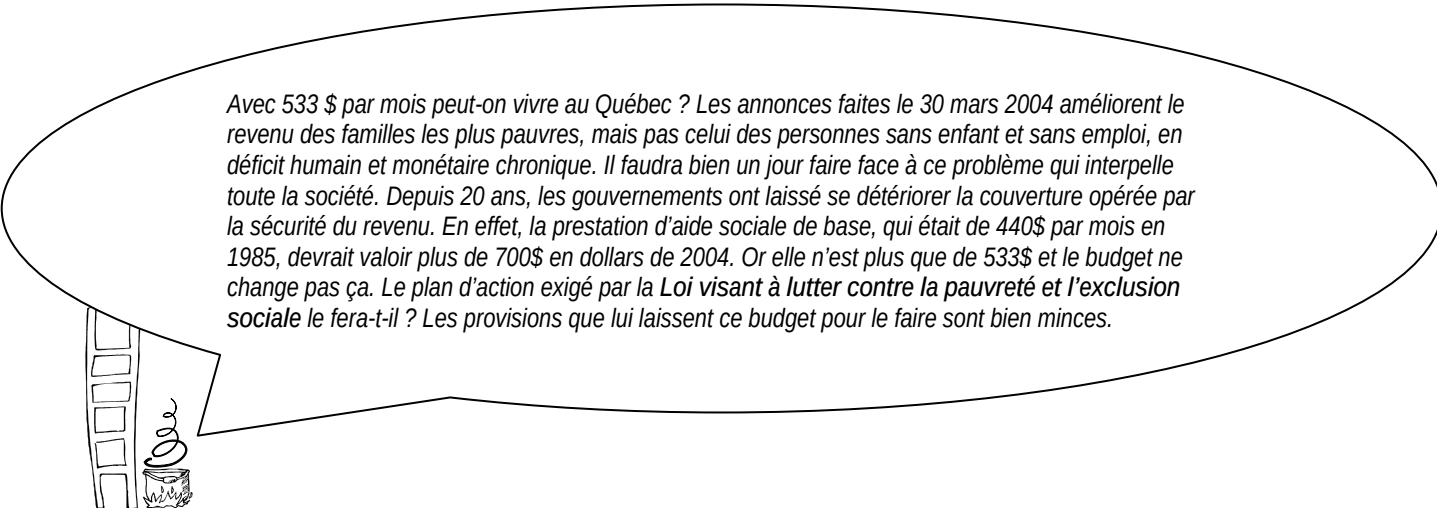


Le budget du Québec 2004-2005

30 mars 2004

«Un Québec sans pauvreté, c'est possible. On a même une loi pour ça.»

Analyse abrégée du budget et de son impact sur la lutte à la pauvreté



Avec 533 \$ par mois peut-on vivre au Québec ? Les annonces faites le 30 mars 2004 améliorent le revenu des familles les plus pauvres, mais pas celui des personnes sans enfant et sans emploi, en déficit humain et monétaire chronique. Il faudra bien un jour faire face à ce problème qui interpelle toute la société. Depuis 20 ans, les gouvernements ont laissé se détériorer la couverture opérée par la sécurité du revenu. En effet, la prestation d'aide sociale de base, qui était de 440\$ par mois en 1985, devrait valoir plus de 700\$ en dollars de 2004. Or elle n'est plus que de 533\$ et le budget ne change pas ça. Le plan d'action exigé par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale le fera-t-il ? Les provisions que lui laissent ce budget pour le faire sont bien minces.

Remarques générales :

1. De meilleurs revenus pour les familles, pas pour les ménages sans enfants.

Le budget 2004-2005 est un budget «famille». Son premier impact est l'amélioration du revenu des familles à faible ou moyen revenu. Les rubriques qui suivent vont mettre cet impact en perspective. Le budget n'améliore en rien le revenu des ménages sans enfants et sans emploi et il n'améliore que symboliquement le revenu des ménages sans enfants à faibles revenus de travail. À moins d'annonces surprenantes lors de la sortie imminente du plan d'action prévu par la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, les personnes sans enfants et sans emploi restent avec leur revenu actuel (533 \$ par mois pour une personne seule, 825 \$ par mois pour un couple), un revenu insuffisant pour couvrir leurs besoins essentiels.

2. Baisse d'impôt ou pas ?

Le fait saillant du budget repose sur un ensemble de trois mesures (*Soutien aux enfants, Prime à l'emploi, fusion du régime général et du régime simplifié*) de «réduction du fardeau fiscal» des contribuables de l'ordre de 1 G\$. Ces mesures ont été présentées comme une baisse d'impôt. Le terme de «baisse d'impôt» a provoqué des réactions, puisqu'une partie des sommes en cause va améliorer le revenu de familles et de personnes dont les revenus sont trop faibles pour payer de l'impôt. On doit donc dans ces cas parler d'impôt négatif, ou encore de mesures qui deviennent l'équivalent d'un crédit remboursable. Plus exactement, c'est un budget qui redonne du revenu disponible aux contribuables par des mesures fiscales. Dans les finances publiques, ces revenus seront comptabilisés comme des dépenses fiscales et non comme des dépenses de programme. Leur impact principal sera, on l'a dit, pour les familles à faible et moyen revenu. Sans régler le problème de la pauvreté des familles, ces mesures introduisent un changement structurant dans la bonne direction. Le budget fait ainsi un pas sensé vers une certaine intégration d'éléments de sécurité du revenu dans la fiscalité plutôt que dans des régimes séparés et ciblés sujets aux préjugés et aux discriminations. Le rapport d'impôt devient davantage le déclencheur pour tout le monde des mécanismes de redistribution de la richesse (payer de l'impôt et/ou recevoir une aide au revenu). Les étudiantEs et les personnes sans enfant et sans emploi sont toutefois laissés pour compte dans ces aménagements, avec une baisse substantielle de l'aide financière aux étudiantEs et un silence complet sur le régime d'assistance-emploi de base. Or pour parler d'une intégration réelle de la sécurité du revenu à la fiscalité, avec un effet réel de lutte contre la pauvreté, il faut voir en même temps à faire évoluer l'ensemble des protections sociales dans une direction où leurs montants de base (qui deviennent le revenu effectif des plus pauvres) assureront, dans la dignité et sans discrimination, une couverture correcte des besoins essentiels. Il faut s'assurer également que les normes du travail en vigueur (salaire minimum, obligations des employeurs) garantissent en règle générale une sortie effective de la pauvreté et que la Prime au travail ne gomme pas ces obligations. En effet, les dispositifs de sécurité du revenu d'une société, très nécessaires, ne doivent pas pour autant libérer les employeurs de leur obligation d'assurer des conditions de vie décentes aux personnes qu'ils



emploient ainsi qu'à leur famille. Il faut aussi s'assurer que les autres missions de l'État continuent d'être opérées et qu'elles agissent elles aussi comme instrument des solidarités.

3. Réingénierie, prise 2. Or le budget poursuit le travail de «réingénierie» amorcé. Les crédits annoncés pour les différents ministères le confirment. Le budget de la santé est augmenté, mais reste dans la ligne de l'obsession libérale de la concentration des pouvoirs et des ressources vers le curatif, les urgences et les soins de pointe très coûteux. Le budget de l'éducation satisfait certaines préoccupations au primaire et au secondaire, sans régler des problèmes importants au niveau universitaire. Les budgets des autres ministères sont à croissance moyenne presque zéro, autrement dit en décroissance pour la plupart par rapport au coût de la vie, avec des coupures importantes de services assurés par l'État, notamment au niveau de l'immigration, des relations avec les citoyens et de l'environnement.

4. Redistribution de la richesse vs services publics. Si on se place dans une approche de l'évolution sociale d'une société qui serait fondée sur des pas au plan de la redistribution de la richesse et sur des pas au plan de l'opération de services publics offerts à toutes et tous et financés collectivement, comment situer ce budget ? C'est un budget qui avance un peu au plan de la redistribution de la richesse tout en reculant au niveau des services. Ce qui conduit à une question : les pas en avant sont-ils neutralisés par les pas en arrière ou constituent-ils les étapes observables, en mode avance-recul, d'une marche lente qui avance tout de même au bout du compte ? À ce sujet, une prudence : la logique néolibérale s'accommode assez bien de retours de revenus aux personnes et aux entreprises (c'est la logique même des baisses d'impôt) associés à des diminutions de services, à des privatisations et à des tarifications. Alors en même temps qu'il faut reconnaître des pas qui réduisent les écarts et qui améliorent directement les revenus des personnes et des familles en situation de pauvreté, en ce cas-ci les familles, un incontournable maintes fois affirmé par le Collectif, il faut garder une vigilance importante sur le portrait d'ensemble. On pourrait enfin soumettre, comme une hypothèse à vérifier, que dans une perspective de long terme, les pas sociaux effectués par les gouvernements libéraux auront plutôt été du côté de la redistribution de la richesse alors que les pas sociaux effectués par les gouvernements du Parti québécois auront plutôt été du côté de la mise en place de services communs et de mesures de développement solidaire, et ce, dans les deux cas, aux dépens de l'autre composante.

5. Une évaluation qui varie selon l'échelle choisie. On peut observer que le pronostic de gain ou de recul va changer selon l'échelle employée pour évaluer la situation. Le budget 2004-2005 pris comme tel présente un gain net pour les familles à faible et moyen revenu et il répond au principe du Collectif de faire primer l'amélioration des revenus du cinquième le plus pauvre de la population sur l'amélioration des revenus du cinquième le plus riche. Évalué dans la perspective de la première année du gouvernement Charest, il faut balancer cette évaluation avec les pertes subies par les familles en coûts accrus, par exemple pour la garderie, le transport en commun et l'électricité. Le bilan est-il alors positif ou négatif ? Si on évalue les mêmes mesures sur une perspective de dix ans, soit depuis la modification des règles fédérales pour les transferts sociaux aux provinces (remplacement du RAPC par le transfert social canadien) et depuis l'instauration de la prestation fédérale pour enfants, la perspective change encore. Le budget vient corriger le recul dans les revenus des familles plus pauvres qui avait été occasionné par la décision du Québec sous le gouvernement précédent d'utiliser une partie des transferts fédéraux destinés à la famille pour améliorer les services de garde et assurer d'autres mesures aux dépens de la couverture assurée par les allocations familiales (les services aux dépens de la redistribution de la richesse). Et ce budget le fait en maintenant grosso modo (outre le passage du tarif des garderies de 5\$ à 7\$ par jour) les services ainsi générés. Si on augmente encore la période de temps sur laquelle on fait le bilan, on va constater qu'on revient à une approche qui a déjà existé où l'allocation familiale était considérée comme une dépense fiscale et non comme une dépense de programme. On va se demander alors si le pouvoir d'achat amélioré par la mesure de *Soutien aux enfants* donne un résultat meilleur en 2004 que dans les années 1970 ou 1980. On va vouloir vérifier si l'instauration de paiements trimestriels sur la base du rapport d'impôt de l'année précédente, qui est préconisée avec les mesures *Soutien aux enfants* et *Prime au travail*, éviteront les écueils constatés avec des programmes antérieurs comme le programme SUPPRÊT. On se demandera si des paiements trimestriels au début de la période sont appropriés pour des familles dont les budgets très serrés sont gérés mensuellement. Par ailleurs, on découvrira que pour la *Prime au travail*, des paiements trimestriels sur une base universelle, qui semble-t-il à peu près ce que peut faire de mieux la machine fiscale du revenu comme fréquence, ont comme avantage un caractère universel qui ne stigmatise pas dès le départ une population plus pauvre par un chèque différent et pointé du doigt. Et on apprendra qu'on évite ainsi les écueils de la machine de l'aide sociale et du dernier recours avec tous ses contrôles et tests d'actifs. Pour l'allocation familiale, on se demandera en quoi un système qui émettait des chèques mensuels ne pourra pas continuer à le faire. On arrivera alors à un questionnement de fond qui doit accompagner les luttes et le travail de transformation sociale : en deux ou trois générations, avons-nous avancé ? en quoi ? et quel est le pas suivant ? en direction de quoi ? La question est lancée.

6. La classe moyenne, c'est quoi et c'est qui ? On peut observer par ailleurs que même si elles n'ont touché que les familles et non l'ensemble des personnes à moyen et faible revenu, les mesures de redistribution de la richesse du budget ont provoqué des réactions assez surprenantes dans les médias et la population, notamment sur «qui est dans la classe moyenne». Grosso modo la mesure *Soutien aux enfants* améliore les revenus de toutes les familles ayant moins de 80 000\$, un revenu à partir duquel elle a un effet nul. Si on examine les données sur les revenus moyens par



quintiles dans la population, un tel revenu de 80 000 \$ fait à peu près la démarcation entre le cinquième le plus riche des familles et le suivant. Ainsi, seul le cinquième le plus riche de la population n'est pas avantagé par la mesure. Pourtant, plusieurs analyses présentées par les médias auront fait état de revenus familiaux de 80 000 \$, 90 000 \$, 100 000 \$, comme étant des revenus de familles de la classe moyenne. Même si ce sont des revenus non exagérés ou excessifs, ce sont tout de même des revenus correspondant à des familles qui se situent dans le cinquième le plus riche de la population. Si le cinquième le plus riche de la population se perçoit comme faisant partie de la classe moyenne comment alors devons-nous qualifier les autres cinquièmes ? Et si le cinquième le plus riche trouve qu'il manque de moyens et s'évalue traité injustement, comment alors qualifier les manques et les injustices relatives affectant des familles qui ont 30 000 \$, 20 000 \$, 16 000 \$ ou même moins de revenu annuel ? Le déplacement de la redistribution de la richesse vers le bas de l'échelle a donc dérangé et est venu bousculer des idées reçues sur les positions relatives des unEs et des autres dans la population. Comme nous l'avons dit souvent au Collectif, mettez cent personnes de revenus différents dans une salle, interrogez-les sur leur revenu et chacunE vous répondra qu'il ou elle est pauvre. Même les plus riches trouveront le moyen d'affirmer être plus pauvres au Québec qu'ils ou elles le seraient ailleurs en Amérique du Nord. Or si tout le monde est pauvre, tout le monde n'est pas pauvre égal. Et le poids invoqué du prétendu fardeau fiscal est tout de même toujours plus léger que l'insoutenable pesanteur du déficit humain et de l'absence de liquidités provoqués par un revenu insuffisant à couvrir les besoins essentiels. Si nous voulons en venir au Québec à mettre des priorités sur la réduction des écarts et l'amélioration concrète des revenus des plus pauvres en direction de la sortie de la pauvreté, il va falloir travailler en même temps sur les perceptions qu'ont les personnes de leur richesse relative. D'où l'importance de publier des statistiques, comme celle de la répartition des revenus par quintiles, qui permettent de se situer et de le faire. D'où l'importance de l'éducation à la responsabilité fiscale. D'où l'importance de sortir de la rhétorique du fardeau fiscal.

7. Poursuite de la transformation de la fiscalité des entreprises.

Pendant ce temps, le budget continue de libérer chaque année davantage l'ensemble des entreprises de leurs obligations fiscales de base (par exemple, on voit la diminution année après année de l'assiette fiscale de la taxe sur les gains en capitaux) tout en éliminant des crédits d'impôt et autres mesures fiscales ciblés marquant un certain type d'intervention de l'État dans le développement économique. Le gouvernement du Québec suit là-dessus d'assez près l'approche fédérale sur la fiscalité des entreprises. L'érosion des acquis en matière de solidarité et de responsabilité fiscale des entreprises s'accroît d'année en année, maintenant la tendance nord-américaine à déplacer le poids des finances publiques sur les particuliers plutôt que sur les corporations et ceci, alors que par ailleurs on projette l'épouvantail du vieillissement de la population. À quel prix pour la santé générale de la société ?

8. La boîte à surprise de l'équilibre budgétaire.

Parmi les autres caractéristiques à remarquer de ce budget, on peut noter une incertitude sur l'équilibre budgétaire et certaines astuces comptables pour rencontrer les objectifs de déficit zéro. Le déséquilibre fiscal entretenu par le gouvernement fédéral est devenu un problème chronique qui limite les provinces dans leur capacité de répondre aux besoins constatés. Il ne faut pas oublier que les baisses d'impôt des années précédentes occasionnent maintenant un manque à gagner annuel de 3,5 G\$ qui est invisible dans la présentation des revenus et dépenses. Le gouvernement maintient par ailleurs sa stratégie, amorcée au lendemain des élections, d'annoncer des déficits appréhendés sur la prochaine année. S'il crie trop au loup, il deviendra difficile de le croire quand ce sera effectivement le cas. Il faut se rappeler que les prévisions économiques annoncent tant au fédéral qu'au Québec des périodes de surplus appréhendés pour les années subséquentes. Par ailleurs la vente d'actifs diminue en même temps la possibilité de revenus subséquents. Il faut faire attention au moteur à deux temps de la réduction de la taille de l'État : mesures de diminution de revenus publics, ce qui en laisse moins pour des mesures de programmes, ce qui justifie de les faire faire par d'autres et de diminuer d'autres revenus publics, et ainsi de suite. Quant au problème de la dette, objet de l'insistance constante des milieux d'affaires et des penseurs de droite, il ne s'avère pas un problème en croissance : la part de la dette totale sur le PIB est en diminution constante depuis 1997-1998.

Impact de ce budget sur la pauvreté et les écarts entre riches et pauvres	Oui	Non
Alors retrouve-t-on les orientations préconisées par le Collectif dans le budget du Québec 2004-2005 ?	Un peu.	
1. Réduire les écarts entre riches et pauvres au lieu de les augmenter.	X	
<i>L'effet net du budget va dans cette direction. Pris pour lui-même, c'est un budget où l'amélioration des revenus du cinquième le plus pauvre a primé sur l'amélioration des revenus du cinquième le plus riche de la population. Les mesures à impact sur le revenu des personnes ont un effet maximal au bas de l'échelle, mais c'est un effet sélectif. Les familles à faibles revenus ont un avantage net. Les personnes seules ne trouvent pas d'amélioration de leur situation. Toutefois le bilan ne serait peut-être pas le même si on tenait compte de l'ensemble des décisions à impact sur les revenus de la population dans la dernière année.</i>		

2. Appliquer la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion comme du monde et suivre la feuille de route du Collectif. <i>Le budget annonce trois mesures qui feront partie du plan d'action prévu par la loi. Pour le reste, il faudra attendre la sortie de ce plan d'action à venir dans les jours suivant le budget. Par ailleurs, hormis ces trois mesures, le ministre aura peu de marge de manœuvre pour rencontrer les exigences de la loi.</i>	Un peu.	
3. Conformer aux buts de la loi 112 l'ensemble de l'action gouvernementale. <i>On n'en est pas là.</i>		X
4. Préparer le terrain de la prochaine génération de programmes sociaux et fiscaux. <i>La mesure Soutien aux enfants fait un bon travail pour harmoniser dans une fiscalité unifiée un ensemble de mesures destinées aux familles. Elle le fait dans une approche qui suit un cheminement logique et progressif des plus faibles aux plus hauts revenus, avec une composante universelle, en améliorant réellement le revenu des familles aux plus faibles revenus. Elle élimine plusieurs aberrations dans le soutien aux familles qui rendaient les mesures illogiques les unes par rapport aux autres. Il faudra voir comment la mesure fait évoluer le seuil d'imposition nulle pour les familles. Elle devrait techniquement avoir pour effet de le réduire de la portion qui reviendra plutôt en chèque trimestriel. Par ailleurs elle fait faire l'expérience d'une forme d'impôt négatif, ou si on préfère, de crédit d'impôt remboursable, et il est assez intéressant qu'elle soit présentée comme telle dans les documents budgétaires.</i> <i>La mesure Prime à l'emploi prépare peut-être le chemin théorique à une approche de garantie de revenu intégrée à la fiscalité en faisant faire les pas suivants : déstigmatiser l'aide aux travailleuses et travailleurs à faible revenu et en faire un crédit fiscal standard, objet d'un droit, sans test d'actif, applicable à toutes les personnes y ayant droit, éliminer le plateau à l'aide sociale où chaque dollar gagné est déduit complètement de la prestation jusqu'à la réduction totale de celle-ci en permettant, au-delà des gains de travail permis de conserver une partie, quoique minime, des gains de travail subséquents. Avec cette approche, chaque dollar gagné par une personne, même à l'aide sociale, améliorera au moins un peu son revenu. Par ailleurs, dans l'environnement économique actuel, cette mesure pourrait encourager l'emploi précaire en incitant les employeurs à maintenir une offre d'emplois de piètre qualité qui pourraient ainsi trouver preneurs. Elle doit donc aller de pair avec l'amélioration des normes du travail, incluant un salaire minimum qui sorte de la pauvreté. Il faudra suivre attentivement ses effets et voir comment les autres paramètres à annoncer dans le plan d'action viendront ou non former avec elle un tout fonctionnel. Elle suppose l'annualisation des gains de travail permis et l'abandon d'une approche punitive à l'aide sociale, qui est incompatible avec l'approche proposée ici. Elle pose question sous un seuil acceptable de couverture des besoins essentiels dans la mesure où, sous ce seuil, on peut se demander comment il peut être acceptable de retrancher du revenu disponible quelque fraction que ce soit d'un dollar gagné tant que la personne ne trouve pas ces besoins assurés.</i>	Fait un bout en ce sens	
5. Sensibiliser la population à la solidarité fiscale dans le sens du bien commun. <i>Le budget fait un pas timide dans cette direction en parlant de justice fiscale. La réaction des médias et de certains secteurs de la population montre à quel point cette éducation est à faire, ne serait-ce que pour mieux situer qui est ou n'est pas de la classe moyenne. Dans les réactions au budget des ménages aux revenus se situant dans le quintile le plus riche des familles ont été présentés comme des ménages de classe moyenne. Ces diverses réactions montrent bien l'intérêt et l'importance de faire connaître à la population sa position relative parmi l'ensemble des revenus. Cette connaissance est essentielle au développement de la solidarité fiscale. Sans elle on tombe dans les clichés sur le fardeau fiscal.</i>		Encore à faire.
Ce budget améliore-t-il les revenus directs et les conditions de vie des personnes les plus pauvres? Comment? <i>Il améliore les revenus des familles, mais il n'améliore pas les revenus des personnes sans enfants. Les personnes qui ont commencé le mois de mars avec 533\$ ne voient aucun changement direct dans leur situation.</i>	En partie	
Quel effet ce budget a-t-il sur les missions de l'État ? <i>Pendant que le budget fait quelques pas dans la redistribution de la richesse, et dans l'affirmation plus universelle de certains droits qu'il se donne mission de rencontrer (aide à la famille, par exemple), il continue des reculs en matière de services publics. Plusieurs missions de ministères et d'organismes voient leur budget diminuer. Cette conjoncture donne une couleur «libérale» aux pas constatés et peut conduire à faire des constats d'annulation d'effets : un peu plus d'argent peut-être, mais moins de services et plus de tarifs. Il faudra par exemple faire cette évaluation comparative sur l'impact global du budget sur les familles, qui paieront pendant ce temps plus cher la garderie, le transport en commun, l'électricité.</i>		

