
Examen de la fiscalité
québécoise

**Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec
présenté à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise**

Octobre 2014

RÉDACTION

Céline Marchand
Conseillère à l'intervention nationale
Direction de l'intervention nationale

COLLABORATION

Omar Sarr
Conseiller à l'intervention nationale
Direction de l'intervention nationale

Valérie Vanasse
Conseillère
Direction générale adjointe

Suzanne Doré
Conseillère
Direction générale adjointe

APPROBATION

Conseil d'administration
10 décembre 2014

LE

9 octobre 2014

MISE EN PAGE

Marjolaine Héroux

*Ce document est disponible en médias adaptés
sur demande.*



Numéro du document : 1262

N/D 2341-07-00

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. LA SITUATION DES PERSONNES HANDICAPÉES AU QUÉBEC.....	3
1.1 UNE POPULATION GLOBALEMENT DÉFAVORISÉE ET EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ.....	3
1.2 DES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES LIÉS AUX DÉFICIENCES, INCAPACITÉS ET SITUATIONS DE HANDICAP.....	5
2. LES MESURES FISCALES S'ADRESSANT AUX PERSONNES HANDICAPÉES, À LEUR FAMILLE ET À LEURS PROCHES	9
2.1 RÔLE DE LA FISCALITÉ.....	9
2.2 PORTRAIT GÉNÉRAL DES MESURES FISCALES S'ADRESSANT AUX PERSONNES HANDICAPÉES, À LEUR FAMILLE ET À LEURS PROCHES.....	10
2.3 LE MONTANT POUR DÉFICIENCE GRAVE ET PROLONGÉE DES FONCTIONS MENTALES OU PHYSIQUES.....	13
3. LES VOIES D'OPTIMISATION ET PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE FISCALITÉ PLUS ÉQUITABLE, PLUS EFFICACE ET PLUS SIMPLE POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES, LEUR FAMILLE ET LEURS PROCHES	15
3.1 LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE <i>À PART ENTIÈRE</i> : POUR UN VÉRITABLE EXERCICE DU <i>DROIT À L'ÉGALITÉ</i> : DES ORIENTATIONS POUR LA RÉVISION DES MESURES FISCALES S'ADRESSANT AUX PERSONNES HANDICAPÉES ET À LEUR FAMILLE	15
3.2 LE MONTANT POUR DÉFICIENCE GRAVE ET PROLONGÉE DES FONCTIONS MENTALES OU PHYSIQUES : VERS UNE BONIFICATION.....	17
3.3 L'EXAMEN DES MESURES FISCALES S'ADRESSANT AUX PERSONNES HANDICAPÉES ET À LEUR FAMILLE : UNE ANALYSE À APPROFONDIR.....	19
CONCLUSION	25

INTRODUCTION

L'Office des personnes handicapées du Québec est un organisme gouvernemental qui a été créé en 1978, à la suite de l'adoption de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, laquelle, à la suite d'une révision en profondeur, est devenue en décembre 2004 la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1). L'Office veille au respect de la Loi et s'assure que les ministères et leurs réseaux, les municipalités et les organismes publics et privés poursuivent leurs efforts afin d'améliorer les possibilités offertes aux personnes handicapées de participer pleinement à la vie en société.

C'est entre autres en vertu de son rôle conseil auprès du gouvernement, des ministères et leurs réseaux concernant toute matière ayant une incidence sur les personnes handicapées (article 25a.1) de la Loi) que l'Office soumet le présent avis à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (ci-après la Commission). En raison de sa mission intersectorielle, l'Office détient une expertise unique relativement aux politiques sociales visant la participation sociale des personnes handicapées.

Les travaux de la Commission interpellent l'Office, car ils soulèvent plusieurs enjeux pour les personnes handicapées. En effet, toute réforme ou révision de la fiscalité québécoise risque d'avoir des incidences importantes sur les contribuables, notamment sur les personnes handicapées, leur famille et leurs proches qui bénéficient de plusieurs mesures (avantages ou allégements) de nature fiscale.

Le présent avis se divise en trois parties. La première partie dresse un portrait succinct de la situation socioéconomique des personnes handicapées et de leur famille en s'attardant plus particulièrement sur les coûts supplémentaires que celles-ci assument par rapport aux autres membres de la société. La deuxième partie présente un portrait d'ensemble des diverses mesures fiscales destinées aux personnes handicapées, à leur famille et leurs proches. Nous procéderons aussi dans cette section à un examen

plus approfondi de la principale mesure fiscale s'adressant spécifiquement aux personnes handicapées, à savoir le montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques. Enfin, dans la troisième partie, certaines voies d'optimisation et d'amélioration ainsi que des pistes de réflexion concernant les mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches sont proposées.

1. LA SITUATION DES PERSONNES HANDICAPÉES AU QUÉBEC

1.1 Une population globalement défavorisée et en situation de vulnérabilité

Une personne handicapée, au sens de l'article 1 de la Loi, désigne « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ». Cette définition s'applique à toute personne ayant une déficience. Il peut s'agir d'un enfant, d'un adulte ou d'une personne âgée. En ce qui a trait à l'incapacité, celle-ci doit être significative et persistante. Elle peut être présente depuis la naissance ou acquise au cours de la vie. Certaines apparaissent avec l'avancement en âge. L'incapacité peut être motrice, intellectuelle, de la parole ou du langage, visuelle, auditive ou associée à d'autres sens. Elle peut être reliée à des fonctions organiques ou encore liée à un trouble envahissant du développement ou à un trouble grave de santé mentale. Les incapacités sont donc extrêmement variables, tant par leur nature que par leur gravité et leur durée.

L'*Enquête québécoise sur les limitations d'activités et le vieillissement* (EQLAV), dont les résultats ont été publiés en 2013, permet d'obtenir un portrait à jour de la situation des personnes handicapées et de leurs besoins. Les données présentées ci-après fournissent un aperçu de certaines de leurs caractéristiques. Des données plus complètes peuvent être consultées sur le site Web de l'Institut de la statistique du Québec et dans les publications liées à l'enquête¹.

¹ FOURNIER, Claire, Marcel GODBOUT et Linda CAZALE (2013). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités, les maladies chroniques et le vieillissement 2010-2011. Méthodologie et description de la population visée*, Volume 1, Québec, Institut de la statistique du Québec, 71 p.

FOURNIER, Claire, et autres, (2013). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités, les maladies chroniques et le vieillissement 2010-2011 : Utilisation des services de santé et des services sociaux des personnes avec incapacité*, Volume 2, Québec, Institut de la statistique du Québec, 260 p.

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Passerelle : bulletin de transfert de connaissances sur la participation sociale des personnes handicapées au Québec*, Volume 5, numéros 1 et 2.

Soulignons que ce ne sont pas toutes les personnes ayant des incapacités dont il est fait mention dans cette enquête qui seront considérées comme étant handicapées au sens de la Loi. En effet, certaines d'entre elles seraient peu « sujettes à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes », ou encore, leurs incapacités ne pourraient être considérées comme étant « significatives » au sens de la Loi. Ces données sont toutefois les plus éclairantes pour connaître les principales caractéristiques du bassin de population dont font partie les personnes handicapées.

Selon les données de l'EQLAV 2010-2011, une personne sur trois qui est âgée de 15 ans et plus a une incapacité, ce qui correspond à environ 2 215 100 personnes. Si on tient compte de la gravité de l'incapacité, la majorité des personnes ont une incapacité légère (22,6 %), alors que 10,7 % ont une incapacité modérée (7,2 %) ou grave (3,5 %). Ce sont davantage les personnes ayant une incapacité modérée ou grave qui sont le plus susceptibles de vivre des situations de handicap et donc de correspondre ainsi à la définition de « personne handicapée » au sens de la Loi, comme présentée précédemment.

Mentionnons également que les personnes handicapées connaissent des retards significatifs par rapport au reste de la population, tant au niveau de l'emploi qu'à celui de la diplomation. Ainsi, 40 % d'entre elles sont en emploi comparativement à un taux de 73 % des personnes sans incapacités et 34 % d'entre elles ne possèdent aucun diplôme d'études, alors que seulement 17 % des personnes sans incapacités sont dans cette situation. Leur condition matérielle et de revenu les place également dans une situation de vulnérabilité alors que 25 % d'entre elles appartiennent à un ménage vivant sous le seuil de faible revenu, ce taux augmentant avec la gravité de l'incapacité (32 % pour celles qui ont une incapacité modérée, 46 % pour celles dont l'incapacité est grave). L'insécurité alimentaire due à un manque d'argent est également plus présente (19 % connaissent cette situation comparativement à un taux de 11 % chez les personnes sans incapacité).

On retiendra surtout que les données d'enquête démontrent que les personnes handicapées forment une population globalement défavorisée par rapport aux personnes sans incapacités, notamment au plan de l'emploi, de la scolarisation et du revenu. Ainsi, encore aujourd'hui, les personnes handicapées sont moins scolarisées et moins présentes sur le marché du travail, en moins bonne santé et plus isolées socialement. Il est par ailleurs largement documenté que les personnes handicapées, tout comme les familles où elles vivent, sont fortement touchées par la pauvreté. En comparaison avec le reste de la population, leur revenu personnel est plus faible et elles sont plus susceptibles de vivre sous le seuil de faible revenu. Elles font donc face à des obstacles réels concernant leur sécurité financière. Ces conditions socioéconomiques nettement défavorables ont une incidence certaine sur leur participation sociale. Bien que des progrès aient été constatés au cours des dernières années, des retards subsistent toujours et des écarts substantiels persistent entre les personnes handicapées et le reste de la population en matière de participation sociale (école, travail, loisir, déplacement, etc.).

Ce bref portrait de la situation des personnes handicapées, basé sur des données statistiques récentes, met en évidence toute la pertinence et l'importance des services publics pour cette population ainsi que le défi de bien répondre à leurs besoins selon des modes de dispensation et de financement pertinents, efficaces et efficients.

1.2 Des coûts supplémentaires liés aux déficiences, incapacités et situations de handicap

L'Office mène depuis plusieurs années des travaux sur la compensation des conséquences des déficiences, des incapacités et des situations de handicap et a

soutenu la réalisation d'un certain nombre d'études à ce sujet², notamment une étude approfondie portant sur un système de compensation plus équitable pour les personnes handicapées³. Des organisations associées au mouvement d'action communautaire autonome des personnes handicapées et de leur famille se sont aussi intéressées à la question, ce qui a mené à la publication de différents rapports⁴.

Les programmes et services destinés aux personnes handicapées visent, selon cette perspective, à compenser les coûts supplémentaires imputables aux déficiences, aux incapacités et aux situations de handicap. La compensation cherche ainsi à rétablir l'équilibre, ou à « égaliser les chances », entre les personnes handicapées et les personnes sans incapacité, en couvrant les coûts supplémentaires que les personnes handicapées doivent assumer du fait qu'elles ont des déficiences, des incapacités ou qu'elles sont susceptibles de vivre des situations de handicap en raison de leurs incapacités.

² On peut citer à titre d'exemples les travaux suivants :

FOUGEYROLLAS, Patrick, et autres, (2005), *Les personnes ayant des incapacités : encore plus pauvres et à part... qu'égales. Les facteurs personnels et environnementaux associés à l'appauvrissement des personnes ayant des incapacités et de leur famille*, Rapport de recherche IRDP-CIRIS, Québec : Institut de réadaptation en déficience physique de Québec, avril, 264 p.

FOUGEYROLLAS, Patrick, et autres, (1999), *La compensation des coûts supplémentaires au Québec. Pour une couverture équitable des besoins liés aux déficiences, aux incapacités et aux situations de handicap*, Rapport de recherche, Québec : Institut de réadaptation en déficience physique de Québec, 144 p.

DUMAIS, Lucie, Alexandra PROHET, Marie-Noëlle DUCHARME (2014) (2014), *Exploration des coûts supplémentaires généraux encourus par les personnes handicapées et leur famille*. Montréal, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS), 185 p.

VAILLANCOURT, Yves, Jacques CAILLOUETTE, Lucie DUMAIS (dir.) (2002), *Les politiques sociales s'adressant aux personnes ayant des incapacités au Québec : Histoire, inventaire et éléments de bilan*, Montréal : UQAM, Cahier conjoint du LAREPPS (No 02-11) et de l'ARUC (No R-09-2002), juillet, 379 p.

³ BLAIS, François, Daniel GARDNER, André LAREAU (2004), *Un système de compensation plus équitable pour les personnes handicapées. Rapport final du groupe d'experts mandaté par l'office des personnes handicapées du Québec*. Drummondville, Office des personnes handicapées du Québec, 432 p.

⁴ GROUPE DBSF (1992-1993), *Évaluation d'un Fonds de compensation universel pour les personnes handicapées au Québec*. Montréal, Confédération des organismes provinciaux de personnes handicapées (deux rapports).

Pour les personnes handicapées et leur famille, lorsque ces coûts supplémentaires ne sont pas compensés par des services ou des aides financières, ceux-ci se traduisent en dépenses qu'elles doivent engager pour répondre à des besoins que des personnes qui ne sont pas handicapées n'ont pas à encourir. Ce supplément de dépenses contribue à leur appauvrissement.

Ces coûts supplémentaires peuvent être liés à des besoins spécifiques (on parle alors de coûts supplémentaires spécifiques), par exemple les coûts relatifs aux soins médicaux et de réadaptation, aux médicaments, aux aides techniques, à l'aide à domicile, à l'adaptation du véhicule ou du domicile, aux médias adaptés, à l'interprétation, etc. Ce type de dépenses est surtout compensé par des services et des équipements, mais aussi par des transferts en argent au moyen de mécanismes budgétaires ou fiscaux.

Les personnes handicapées et leur famille assument également des coûts supplémentaires généraux plus difficiles à évaluer et qui recouvrent des dépenses additionnelles découlant du fait que celles-ci consacrent plus d'argent que la moyenne des gens pour certains biens et services. Il s'agit, par exemple, des coûts supplémentaires découlant de l'allongement des études, du coût plus élevé d'un logement situé près des services, dans un édifice muni d'un ascenseur ou au rez-de-chaussée, des frais encourus pour l'achat de vêtements adaptés, ou encore, d'un véhicule plus grand ou d'un abri extérieur pour le matériel roulant, etc. Ces dépenses sont généralement compensées, en partie, par la fiscalité ou par des transferts monétaires. Depuis les dernières années, le principe de la compensation des coûts supplémentaires généraux sans égard au revenu a été appliqué pour tous les enfants handicapés au Québec. Pour les adultes, la compensation se fait par deux crédits d'impôt, l'un du Québec (le montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques) et l'autre du fédéral (montant pour personnes handicapées).

Ainsi, non seulement les personnes handicapées et leur famille disposent de revenus nettement inférieurs aux autres membres de la société, mais elles sont aussi confrontées à des dépenses supplémentaires qui, lorsqu'elles ne sont pas couvertes par des régimes (publics ou privés) ou mesures, contribuent à les maintenir en situation de pauvreté.

En effet, toutes les recherches sur le sujet concluent que les ménages dans lesquels vivent une ou des personnes handicapées disposent de revenus relativement plus faibles que les autres ménages du fait, entre autres, qu'ils doivent engager des coûts supplémentaires liés aux déficiences, incapacités et situations de handicap. Les résultats de ces recherches montrent que les coûts supplémentaires des personnes handicapées sont substantiels et, plus particulièrement, pour les personnes handicapées vivant seules et les familles d'enfants handicapés. De plus, les études tendent à démontrer que l'accroissement des coûts supplémentaires va de pair avec la gravité de l'incapacité. Enfin, elles confirment que les coûts supplémentaires constituent un fardeau financier important pour les personnes et leur famille, mais plus encore, qu'ils se posent en obstacles majeurs à leur participation sociale⁵.

⁵ Ces études sont citées dans le document du LAREPSS (2014) sur les coûts supplémentaires généraux (voir note 2).

2. LES MESURES FISCALES S'ADRESSANT AUX PERSONNES HANDICAPÉES, À LEUR FAMILLE ET À LEURS PROCHES

2.1 Rôle de la fiscalité

La fiscalité a comme fonction principale de collecter les revenus qui permettent à l'État d'assurer son fonctionnement et de produire des revenus suffisants et stables pour couvrir les dépenses publiques (service de santé, d'éducation, d'aide sociale, etc.).

D'autres fonctions s'y ajoutent, mais elles ont trait au rôle que l'État joue dans l'économie, soit la régulation économique, l'allocation des ressources et la redistribution.

Au fil des ans, le gouvernement a introduit dans le régime fiscal québécois plusieurs mesures dans le but d'accorder des allègements fiscaux à certains groupes de particuliers ou d'entreprises. Cela permet au gouvernement de s'assurer que le régime fiscal tienne compte des situations particulières de certaines catégories de contribuables, telles les familles, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes aux études ou en formation et les personnes défavorisées⁶.

Ainsi, les sommes prélevées par l'État peuvent être redirigées vers certaines catégories de citoyens afin de compenser ou d'atténuer les inégalités inhérentes au fonctionnement de l'économie de marché ainsi que les effets des situations de précarité financière. De la même manière, la prise en compte par la fiscalité de la situation économique du contribuable tend à moduler le fardeau des contributions demandées.

On peut avancer qu'en instaurant des programmes de soutien fiscaux les gouvernements cherchent à rétablir l'équité entre les personnes handicapées et leur famille et le reste de la population.

⁶ MINISTÈRE DES FINANCES, *Dépenses fiscales*, Édition 2011, Québec, p. A-15.

2.2 Portrait général des mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches⁷

Le nombre de mesures fiscales touchant les personnes handicapées et leur famille au Québec est relativement élevé (on compte plus d'une vingtaine de mesures et tout autant au niveau fédéral⁸). Elles constituent en soi des mesures qui peuvent s'avérer intéressantes pour soutenir financièrement et reconnaître certaines situations particulières propres aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches.

Les mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille ou leurs proches consistent essentiellement en crédits d'impôt (remboursables et non remboursables), déductions, exemptions et remboursements de taxes.

Les personnes handicapées et leur famille bénéficient de mesures fiscales qui sont de deux ordres :

- les mesures spécifiques aux personnes handicapées et à leur famille (ou mesures directes) tel le montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques qui ne vise que les personnes ayant une incapacité sévère.
- les mesures non spécifiques aux personnes handicapées et à leur famille (ou mesures indirectes) tel le crédit pour frais médicaux qui s'applique à tout contribuable, mais qui est plus susceptible de profiter aux personnes handicapées

⁷ Dans leur étude, Blais et autres consacrent un chapitre aux mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées et à leur famille. Même si l'étude date de 2004, l'analyse effectuée desdites mesures s'avère toujours pertinente à plusieurs égards.

⁸ Voici quelques-unes des principales mesures s'adressant spécifiquement ou non aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches : 1) le montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques, 2) le crédit d'impôt pour frais médicaux (non remboursable), 3) le crédit d'impôt pour aidant naturel, 4) le crédit d'impôt pour relève bénévole, 5) le crédit d'impôt pour répit à un aidant naturel, 6) le crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés, 7) le crédit d'impôt pour frais médicaux (remboursable), 8) la prime au travail adaptée, 9) la déduction pour produits et services de soutien à une personne handicapée, 10) l'exemption sur les services de santé, les appareils médicaux et les médicaments, 11) le remboursement de taxes pour véhicule adapté au transport d'une personne handicapée, 12) le retrait d'un REER au bénéfice d'une personne atteinte d'une déficience fonctionnelle (assouplissement des règles relatives au Régime d'accession à la propriété et au Régime d'encouragement à l'éducation permanente).

compte tenu des nombreuses dépenses qu'elles ont parfois à assumer à cet égard. Parmi les mesures non spécifiques s'adressant à tous, certaines offrent une majoration du montant alloué lorsque la personne visée est une personne handicapée (ex. : le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants).

Les objectifs des diverses mesures fiscales sont variables. Certaines visent à compenser une partie des coûts supplémentaires généraux encourus par les personnes handicapées liés à leurs déficiences, incapacités et situations de handicap (montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques), alors que d'autres compensent les coûts supplémentaires spécifiques (le crédit d'impôt pour frais médicaux), assurant ainsi une certaine équité du régime fiscal (équité horizontale). D'autres sont présentées davantage comme étant des mesures incitatives (par exemple, la prime au travail adapté qui vise à inciter les personnes handicapées à intégrer le marché du travail ou à s'y maintenir).

En ce qui concerne les bénéficiaires, les mesures fiscales s'adressent, selon le cas :

- à la personne handicapée elle-même;
- aux personnes qui ont la charge (au sens fiscal) d'une personne handicapée ou qui sont liées à elle, par exemple, le montant pour autres personnes à charge;
- aux personnes qui fournissent de l'aide à une personne handicapée tel le crédit d'impôt pour aidant naturel;
- à des tiers qui ont effectué certaines dépenses contribuant à la participation sociale de personnes handicapées (entreprises ou propriétaires d'immeubles locatifs).

Ces diverses mesures sont soumises à une panoplie de critères d'admissibilité et de conditions particulières basés, entre autres, sur :

- la déficience ou l'incapacité de la personne (à prouver par une attestation de déficience complétée par un professionnel autorisé);
- l'âge de la personne handicapée ou bénéficiant de l'aide;

- les liens de parenté entre les personnes;
- la cohabitation dans un même lieu;
- le revenu de la personne ou le revenu familial;
- la nature des dépenses encourues et la justification de celles-ci.

Les dépenses globales liées aux mesures fiscales spécifiques aux personnes handicapées totalisaient 84 millions de dollars (dont 61 millions en crédits d'impôt remboursables) en 2011-2012⁹. Cette somme représente moins de 1 % de l'ensemble des dépenses de programmes et mesures spécifiques aux personnes handicapées effectuées par le gouvernement au cours de cette période¹⁰ (8,4 milliards). Les dépenses les plus importantes sont effectuées dans le cadre des services et équipements offerts aux personnes handicapées et à leur famille (5,6 milliards) et les versements d'allocations et de remboursements (2,2 milliards).

La multiplication et la complexité des dispositions fiscales ainsi que la fréquence des modifications qui y sont apportées engendrent leur lot de difficultés, notamment d'importants problèmes d'efficacité. Ainsi, bien que les mesures d'aide soient relativement nombreuses, il n'est pas certain que, dans l'état actuel des choses, elles ciblent toujours les bonnes personnes¹¹.

Des statistiques démontrent que pour de multiples raisons, dont celles liées à la complexité du système fiscal et aux conditions pour l'obtention du bénéfice fiscal, une

⁹ Ces données sont tirées du portrait des programmes et mesures destinées aux personnes handicapées produit par l'Office.

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2014), *Les programmes et mesures destinées aux personnes handicapées : portrait global et dépenses 2013-2014*, Drummondville, 25 p.

¹⁰ Le gouvernement a recours à plusieurs types d'intervention dans le cadre des programmes et mesures destinés aux personnes handicapées. Parmi ceux-ci, on retrouve l'offre de service directe à la population, les mesures fiscales, le remboursement de frais ou le versement d'une allocation directe. En date du 31 octobre 2013, l'Office a recensé 247 programmes et mesures du gouvernement du Québec destinées, en tout ou en partie, aux personnes handicapées.

¹¹ L'étude de Blais et autres fait une analyse intéressante à cet effet.

proportion relativement minime des ménages comprenant une personne handicapée profite réellement des mesures fiscales mises à leur disposition¹².

D'ailleurs, selon les données de l'EQLAV 1998 (plus récentes données disponibles à ce sujet), 92 % des personnes âgées de 15 ans et plus ayant une incapacité déclaraient ne pas avoir demandé les allégements fiscaux pour personnes handicapées. Le tiers des personnes (36 %) ne croyaient pas être admissibles aux crédits d'impôt alors que 31 % affirmaient que le ministère du Revenu ne reconnaissait pas la gravité de leur incapacité et 23 % affirmaient qu'elles ne savaient pas que de tels crédits d'impôt existaient, ou encore, qu'elles n'avaient pu obtenir le certificat médical requis (8 %). Même si ces données statistiques datent de plusieurs années, les demandes d'information reçues au courant des dernières années au Service de soutien à la personne de l'Office au sujet des mesures fiscales vont dans le même sens et confirment la méconnaissance des personnes handicapées concernant les mesures existantes ou la difficulté à les comprendre¹³.

2.3 Le montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques

Parmi toutes les mesures fiscales existantes dont peuvent bénéficier les personnes handicapées et leur famille, il y a lieu de s'intéresser de plus près au montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques, car il constitue une des principales mesures fiscales qui visent spécifiquement les personnes handicapées.

¹² Blais et autres, p. 382.

¹³ L'Office publie annuellement, à l'intention des personnes handicapées, de leur famille et de leurs proches, un guide d'information sur les mesures fiscales québécoises et fédérales. Cette publication se veut un outil d'information pratique et vulgarisé au sujet des diverses mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, leur famille et leur proches.

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2014), *Guide des mesures fiscales québécoises et fédérales à l'intention des personnes handicapées, de leur famille et de leurs proches, année d'imposition 2013*, Drummondville, 99 p.

Ce crédit d'impôt non remboursable a pour but de reconnaître que les contribuables ayant une déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques ont une capacité réduite de payer des impôts en raison des coûts additionnels qu'ils ont à supporter¹⁴. Il procure un soutien financier aux personnes handicapées qui est justifié par un souci d'équité fiscale. Il permet essentiellement de compenser, en partie, les coûts supplémentaires généraux assumés par les personnes handicapées en raison de leur déficience, incapacité ou situation de handicap. Notons que depuis 2006, ce crédit n'est plus transférable (contrairement au niveau fédéral qui permet le transfert à l'époux ou au conjoint de fait ou à une personne dont la personne handicapée est à la charge).

Plusieurs critiques ont été formulées au fil des ans au sujet de ce crédit d'impôt. Une des principales critiques est liée au fait qu'il s'agit d'un crédit non remboursable et qu'il ne vise donc que les contribuables devant payer un impôt sur leur revenu. Ainsi, la personne dont le revenu est trop faible pour payer un impôt, ce qui est le cas d'un bon nombre de personnes handicapées, ne peut bénéficier de ce crédit d'impôt qui vise pourtant à compenser les coûts supplémentaires assumés par celles-ci. Ce crédit d'impôt engendre ainsi des iniquités envers les personnes handicapées les plus pauvres.

Par ailleurs, le montant du crédit d'impôt (2 545 \$ pour l'année 2013) est jugé insuffisant, car il ne couvre très souvent qu'une partie des frais supplémentaires assumés par la personne handicapée.

¹⁴ MINISTÈRE DES FINANCES, *Dépenses fiscales*, Édition 2013, Québec, 2014, pages B-78 et B-79. À noter que ce crédit d'impôt non remboursable instauré en 1988 existait antérieurement sous la forme d'une déduction fiscale.

3. LES VOIES D'OPTIMISATION ET PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE FISCALITÉ PLUS ÉQUITABLE, PLUS EFFICACE ET PLUS SIMPLE POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES, LEUR FAMILLE ET LEURS PROCHES

La brève analyse des mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille et leurs proches démontre non seulement que ces mesures sont souvent complexes, mais aussi que certaines d'entre elles peuvent être questionnables, notamment du point de vue de leur efficacité et de leur équité.

L'Office a identifié certaines pistes d'amélioration ou d'optimisation des mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches, mais il soulève surtout des questionnements et des pistes de réflexion à explorer dans le cadre d'un examen plus approfondi de l'ensemble des diverses mesures fiscales s'adressant à ces personnes.

3.1 La politique gouvernementale *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité* : des orientations pour la révision des mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées et à leur famille

La politique gouvernementale *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité*¹⁵ a été adoptée par le gouvernement du Québec en juin 2009. Elle se veut un cadre de référence pour orienter l'action gouvernementale à l'égard des personnes handicapées et de leur famille. Celle-ci invite les partenaires gouvernementaux et la société québécoise à accroître d'ici 2019 la participation sociale de l'ensemble des personnes handicapées.

¹⁵ QUÉBEC (2009), *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité : politique gouvernementale pour accroître la participation sociale des personnes handicapées*, Drummondville, Office des personnes handicapées du Québec, 69 p.

Par l'adoption de cette politique, le gouvernement s'est engagé, entre autres, à relever le défi de faire progresser le Québec vers une société solidaire et plus équitable à l'égard des personnes handicapées et de leur famille. Ce faisant, il s'attaque aux facteurs associés à la pauvreté des personnes handicapées et de leur famille, dont le revenu et les coûts supplémentaires liés à leurs besoins particuliers.

De façon plus particulière, la politique *À part entière* cible des priorités d'intervention touchant l'ensemble des personnes handicapées. Ces priorités représentent autant d'objectifs que d'action à mettre en œuvre pour s'attaquer de façon globale aux obstacles qui entravent la participation sociale des personnes handicapées. Pour le défi *Une société solidaire et plus équitable*, une des priorités qui interpelle l'ensemble des partenaires consiste à viser une compensation adéquate des coûts supplémentaires reliés aux déficiences, aux incapacités et aux situations de handicap¹⁶. Cette priorité se fonde sur les valeurs de justice sociale et d'égalité des chances de même que sur le principe d'équité sociale qui en découle¹⁷.

Cette priorité de la politique *À part entière* vise essentiellement à ce que plus d'équité soit assurée entre les personnes handicapées et les autres membres de la société de même qu'entre les familles des personnes handicapées et les autres familles. Pour rencontrer cet objectif, la politique *À part entière* identifie divers leviers d'action à mettre en œuvre, dont la compensation complète des coûts supplémentaires généraux, et ce, sans égard au revenu ainsi qu'à l'amélioration de l'ensemble des mesures fiscales touchant plus directement les personnes handicapées, leur famille et leurs proches¹⁸.

Il y a présentement au Québec une situation de reconnaissance partielle des coûts supplémentaires généraux qui sont assumés par les personnes handicapées et leur

¹⁶ *Idem*, p. 43-44.

¹⁷ Pour une analyse plus approfondie de ces notions, consulter la section « l'enjeu de l'équité sociale » de Blais F., Gardner, D., Lareau A. (2004) *Un système de compensation plus équitable pour les personnes handicapées. Rapport final du groupe d'experts mandaté par l'Office des personnes handicapées du Québec*. Drummondville, Office des personnes handicapées du Québec, 432 p.

¹⁸ QUÉBEC (2009), *op. cit.*, p. 44 à 46.

famille. D'une part, les mécanismes de compensation financière en vigueur ne touchent qu'une partie limitée de la population des personnes handicapées et de leur famille. D'autre part, il n'a pas été établi clairement que le niveau des compensations accordées corresponde minimalement à la moyenne des dépenses réellement encourues. Cette reconnaissance partielle des coûts supplémentaires généraux constitue un facteur déterminant dans la détérioration des conditions de vie des personnes handicapées et des membres de leur famille. Des efforts doivent donc être faits pour couvrir plus adéquatement ces coûts.

Les voies d'optimisation et pistes de réflexion formulées ci-après concernant les mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches s'appuient principalement sur la politique *À part entière*, notamment sur le défi de faire progresser le Québec vers une société solidaire et plus équitable à l'égard des personnes handicapées et de leur famille.

En regard des diverses mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille et leurs proches, deux principales voies d'optimisation sont proposées par l'Office, à savoir : 1) élargir la portée et rendre plus équitable et accessible le montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques; 2) mettre en place, dans la foulée des travaux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, un chantier spécifique sur l'examen des mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches.

3.2 Le montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques : vers une bonification

On a vu dans la section précédente que ce crédit d'impôt, dans sa forme actuelle, est inéquitable. Il rejoint une portion seulement des personnes handicapées excluant les plus pauvres d'entre elles. Dans leur étude, Blais et autres mentionnent à ce sujet que :

« lorsque le législateur édicte une disposition fiscale qui permet un certain allègement, il est impératif que les conditions inhérentes permettant de profiter de la mesure soient intimement liées aux objectifs visés par la disposition. Ce crédit vise à permettre à une personne ayant une incapacité sévère de bénéficier d'une certaine forme de compensation afin d'alléger le poids économique occasionné par les coûts supplémentaires découlant de sa déficience ou de son incapacité. Or, le mécanisme utilisé par le législateur québécois, le crédit d'impôt, suggère implicitement que la "subvention" de l'État ne vise, à toutes fins pratiques, que les contribuables qui sont sur le marché du travail et qui, de surcroît, en retirent un revenu dont l'ampleur justifierait, en l'absence de ce crédit, un paiement d'impôt. Les personnes sans revenu ou avec de faibles revenus ne peuvent en pratique rien tirer de ce crédit d'impôt, comme tous les autres crédits qui ne sont pas remboursables¹⁹. »

Comme le crédit d'impôt pour déficience grave et prolongée est une mesure importante qui permet, à la base, de tenir compte des coûts supplémentaires assumés par les personnes admissibles, l'Office est d'avis qu'il faut viser à en élargir la portée et à le rendre plus équitable et accessible. Ces modifications se justifient sous l'angle de l'équité. Cette proposition rejoint une des priorités de la politique *À part entière* mentionnée précédemment qui consiste à viser une compensation adéquate des coûts supplémentaires reliés aux déficiences, aux incapacités et aux situations de handicap. Pour ce faire, un des leviers identifiés dans la politique *À part entière* consiste à compenser complètement les coûts supplémentaires généraux, et cela, sans égard au revenu.

Présentement, ce crédit d'impôt n'est pas remboursable. Il est déduit du revenu imposable de la personne handicapée. Divers rapports, études, analyses²⁰ avancent

¹⁹ BLAIS F., GARDNER, D., LAREAU A. (2004) *Un système de compensation plus équitable pour les personnes handicapées*, p. 378.

²⁰ Citons, entre autres, l'étude de Blais et autres, le Rapport (fédéral) du Comité consultatif technique sur les mesures fiscales pour les personnes handicapées, le Conseil des Canadiens avec déficiences

que ce crédit atteindrait davantage son objectif s'il était converti en crédit remboursable, ce qui permettrait à tous les contribuables admissibles, surtout les moins fortunés, d'en bénéficier.

Selon l'Office, la conversion de la mesure actuelle en crédit remboursable est une avenue intéressante à explorer, car elle permet que les sommes mises à la disposition des personnes handicapées leur soient acheminées avec le plus haut taux de succès possible.

Outre le fait de le rendre remboursable, l'Office recommande une majoration générale du montant du crédit d'impôt, et ce, au-delà des rajustements automatiques pour tenir compte de l'inflation.

Cette solution, bien que ne couvrant certainement pas l'ensemble des coûts supplémentaires généraux assumés par les personnes handicapées et leur famille, constituerait un pas dans la bonne direction. De plus, comme toutes les personnes handicapées ont des coûts supplémentaires généraux à assumer, et ce, peu importe leur revenu, le fait de rendre ce crédit d'impôt remboursable permettrait d'éliminer une disparité importante en rendant accessible ce crédit à l'ensemble des personnes handicapées.

Recommandation 1

Convertir le crédit d'impôt (non remboursable) pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques en un crédit remboursable et en majorer le montant.

3.3 L'examen des mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées et à leur famille : une analyse à approfondir

Considérant le nombre, la diversité et la complexité des mesures fiscales pouvant s'adresser aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches ainsi que

l'importance desdites mesures pour ces personnes, l'Office est d'avis qu'un examen beaucoup plus approfondi de celles-ci devrait être effectué. Ainsi, en s'appuyant sur les diverses études et données disponibles (dépenses fiscales, etc.) sur le sujet, il y aurait lieu de procéder à une analyse de l'ensemble des mesures fiscales dont bénéficient les personnes handicapées, leur famille et leurs proches, notamment en examinant de plus près les interactions des diverses mesures entre elles et avec les mesures et programmes existants qui leur sont offerts, leurs coûts, les personnes qui en bénéficient réellement, pour pouvoir éventuellement porter un regard critique sur leur efficacité et leur équité et, ultimement, sur la pertinence ou non de les modifier.

Cette analyse plus fine permettrait, entre autres, de répondre à un certain nombre de questionnements au sujet de la pertinence, de l'efficacité et de l'équité du dispositif fiscal à l'égard des personnes handicapées et de leur famille dans un contexte plus large de l'ensemble des programmes et mesures s'adressant à elles.

Au nombre des questionnements figurent ceux concernant les limites mêmes de la fiscalité. En effet, le recours à la fiscalité pour répondre à des besoins essentiels soulève beaucoup de questions en ce qui a trait notamment au degré de couverture des coûts supplémentaires et aux bénéficiaires les plus avantagés par cette façon de faire. Il y a ainsi plusieurs questions auxquelles il y aurait lieu de répondre dans le cadre d'une révision du régime fiscal des particuliers qui viserait, entre autres, les mesures s'adressant de façon plus spécifique aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches, notamment celles-ci :

- Est-ce que les diverses mesures fiscales ciblent toujours les bonnes personnes?
- La fiscalité permet-elle de prendre en compte la variabilité des situations des personnes handicapées (nature et gravité des déficiences et incapacités et des effets de celles-ci, la nature des coûts supplémentaires, etc.)? Comment le régime fiscal pourrait-il mieux tenir compte des conséquences des déficiences, incapacités et situations de handicap?

- Les dépenses fiscales sont-elles affectées aux personnes dont les besoins le justifient?
- Qui bénéficie davantage de ces sommes? Les personnes plus fortunées sont-elles avantagées? Y a-t-il un aménagement plus progressif et équitable des mesures à revoir ici, en concordance avec une revendication récurrente des associations de personnes handicapées, de rendre remboursables des crédits afin qu'une plus large proportion de personnes puisse en tirer bénéfice?
- Les principales mesures comme le crédit d'impôt pour déficience grave et prolongée rejoignent-elles effectivement leur population cible, à savoir l'ensemble des Québécois handicapés?
- Quelle proportion de personnes handicapées demande les crédits d'impôt mis à leur disposition spécifique? Comme mécanisme de redistribution de la richesse collective, le système fiscal doit s'assurer de créer des outils efficaces et simples d'application pour tous les contribuables.
- Le fait d'accorder, dans certains cas, des crédits d'impôt remboursables à des personnes en fonction du seul critère d'âge, sans considération des besoins, est-il approprié et efficient dans un contexte de vieillissement de la population?

Par ailleurs, au-delà de l'examen des mesures fiscales à proprement dit, une réflexion plus large concernant le rôle respectif des politiques fiscales et des politiques sociales pour soutenir les personnes handicapées et leur famille pourrait être abordée. Ainsi, il y aurait lieu de mieux définir et cerner les objectifs poursuivis par les mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées et leur famille dans le contexte de l'ensemble du soutien social apporté aux personnes handicapées afin de leur permettre de participer pleinement à la vie en société et en cohérence avec les politiques sociales visant à accroître leur participation sociale (politique *À part entière*, *Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées*, etc.). En fait, il faut se demander si la fiscalité est dans tous les cas le bon moyen ou mécanisme pour aider et soutenir les personnes handicapées et leur famille et compenser les coûts supplémentaires qu'elles doivent très souvent assumer.

Considérant les éléments mentionnés précédemment, l'Office recommande, dans la foulée des travaux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise que soit mis en place par le gouvernement un chantier sur l'examen des mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées et à leur famille et auquel participeraient, entre autres, le ministère des Finances du Québec, l'Office des personnes handicapées du Québec et l'Agence du revenu du Québec. Le mandat confié au groupe de travail serait de formuler au gouvernement des recommandations (identifier des voies de révision et d'optimisation) plus précises visant à rendre plus efficaces, plus simples et plus équitables les diverses mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches, et ce, dans une perspective plus globale de l'ensemble du dispositif de mesures et programmes offerts à ces personnes. Pour ce faire, des consultations nécessaires à la réalisation du mandat pourraient être menées auprès des partenaires gouvernementaux et des organismes représentatifs du mouvement d'action communautaire autonome des personnes handicapées.

Soulignons que dans le cadre de la démarche gouvernementale visant la révision permanente des programmes, l'Office propose également de mettre sur pied un mécanisme interministériel de révision des programmes destinés aux personnes handicapées et à leur famille. On peut penser que les travaux menés par ce comité interministériel et ceux abordés dans le cadre du chantier sur la fiscalité pourront s'alimenter l'un et l'autre.

Recommandation 2

Mettre en place un chantier (ou groupe de travail) sur l'examen des mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches auquel participeraient, entre autres, le ministère des Finances du Québec, l'Office des personnes handicapées du Québec et l'Agence du revenu du Québec.

Le mandat du groupe de travail serait de formuler des recommandations au gouvernement visant à rendre les diverses mesures fiscales s'adressant aux personnes handicapées, à leur famille et leurs proches plus efficaces, plus simples et plus équitables (identifier des voies d'optimisation). Celui-ci pourra mener les consultations nécessaires à la réalisation du mandat, notamment auprès des partenaires gouvernementaux et des organismes représentatifs du milieu communautaire autonome des personnes handicapées.

CONCLUSION

Les personnes handicapées, leur famille et leurs proches bénéficient d'un éventail de mesures fiscales. Certaines de ces mesures peuvent s'avérer très intéressantes pour soutenir financièrement et reconnaître certaines situations particulières propres aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches. Toute réforme du dispositif fiscal des particuliers est susceptible d'avoir des incidences importantes sur ces contribuables qui, rappelons-le, constituent un groupe particulièrement défavorisé au plan socioéconomique et souvent placé en situation de précarité financière.

Dans l'optique de rendre le régime fiscal plus équitable, l'Office propose dans un premier temps de modifier la principale mesure s'adressant aux personnes handicapées et à leur famille, à savoir le montant pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques. Pour ce faire, l'Office propose, entre autres, de convertir ce crédit d'impôt qui est présentement non remboursable en un crédit d'impôt remboursable.

Par ailleurs, considérant le nombre, la diversité et la complexité des mesures fiscales pouvant s'adresser aux personnes handicapées, à leur famille et à leurs proches ainsi que l'importance desdites mesures pour ces personnes, l'Office recommande de procéder à un examen plus approfondi de l'ensemble de ces mesures avant d'effectuer tout changement d'importance en cette matière. Il propose à cet égard la mise sur pied d'un chantier de travail spécifique sur le sujet afin d'évaluer, entre autres, l'efficacité et la pertinence des diverses mesures fiscales existantes, les interactions qu'elles ont entre elles pour pouvoir proposer par la suite des voies d'optimisation possibles qui rendraient à la fois le régime fiscal plus équitable, plus efficace et plus simple à l'égard des personnes handicapées et de leur famille. L'Office offre d'ailleurs son entière collaboration pour mener à bien ces travaux.

*Office des personnes
handicapées*

Québec 