



**Fédération des associations
de familles monoparentales
et recomposées du Québec**

584, rue Guizot Est
Montréal (Québec), H2P 1N3
Téléphone : (514) 729-6666
Télécopieur : (514) 729-6746
www.fafmrq.org
fafmrq.info@videotron.ca

**Perception automatique des pensions alimentaires :
Un programme à préserver**

Mémoire présenté à la Commission des finances publiques chargée d'étudier
Le projet de loi 107 –
Loi sur l'Agence du revenu du Québec

Septembre 2010

La Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ)

Notre Fédération existe depuis plus de 35 ans. Si à l'origine elle fut mise sur pied pour regrouper les familles monoparentales, depuis 1995, elle intègre aussi dans ses rangs les familles recomposées. Aujourd'hui, la FAFMRQ regroupe une cinquantaine d'associations membres à travers le Québec.

Au fil des ans, la Fédération a mené des actions importantes visant le mieux-être des familles monoparentales et recomposées. Parmi les dossiers sur lesquels la FAFMRQ s'est penchée activement, on retrouve notamment la lutte à la pauvreté, la reconnaissance et le financement des organismes communautaires Famille, les programmes de soutien à la famille, la médiation familiale et le traitement des pensions alimentaires pour enfant.

La Fédération a également inscrit son action politique dans le cadre d'un mouvement plus large de solidarité en participant à des événements comme la *Marche du Pain et des roses* de 1995 et aux dernières éditions de la *Marche mondiale des femmes*, en 2000 et en 2005. Depuis plusieurs années, la Fédération participe activement aux travaux du *Collectif pour un Québec sans pauvreté* et fut parmi les groupes ayant contribué, en 2002, à l'adoption de la *Loi 112 – Loi visant à contrer la pauvreté et l'exclusion sociale*. En septembre 2004, la FAFMRQ présentait un mémoire à la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi 57 – *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. De plus, la Fédération lutte, par le biais de diverses actions, afin d'assurer une meilleure accessibilité financière aux études pour les responsables de famille monoparentale.

En décembre 2004, la Fédération a participé à la consultation portant sur l'*Avis du Conseil du statut de la femme « Vers un nouveau contrat social pour l'égalité entre les femmes et les hommes »*. En 2005, la FAFMRQ a également présenté un mémoire dans le cadre de la réforme de la *Loi sur la protection de la jeunesse* sous le titre évocateur de « *Pauvreté et préjugés : les premiers voleurs d'enfance* ». La Fédération y faisait notamment valoir l'importance de s'assurer que les parents en difficulté aient des chances réelles de se reprendre en mains avant de se voir retirer définitivement la garde de leurs enfants.

Plus récemment, la Fédération s'est impliquée, à titre d'intervenante, dans une cause visant un meilleur encadrement juridique des conjoints de fait. Nous croyons en effet que les enfants nés hors mariage, qui représentent pourtant 60 % des enfants du Québec, sont discriminés par rapport aux enfants nés de parents mariés et qu'il est temps de modifier le *Code civil* afin de remédier à cette iniquité.

Quelques données sur la monoparentalité au Québec

Au cours des dernières décennies, la société québécoise, à l'instar des autres sociétés industrialisées, a connu de profonds bouleversements, tant au plan économique que social. Ces changements ont généré l'émergence de nouvelles formes de familles, parmi lesquelles figurent les familles monoparentales et les familles recomposées. Lors du dernier recensement de 2006, il y avait 1 267 720 familles au Québec. De ce nombre, 352 825 (28 %) étaient des familles monoparentales dont la très grande majorité (78 %) était dirigée par une femme. Cela constitue une augmentation de 17 230 familles monoparentales depuis le recensement de 2001. Selon le portrait statistique des familles tel que recensé en 2006 par Statistique Canada, les familles monoparentales canadiennes sont en hausse d'un peu plus de 6 % par rapport au recensement de 2001. Elles représentent maintenant un peu plus du quart de l'ensemble des familles. C'est le pourcentage le plus élevé jamais enregistré. C'est cependant le nombre de familles monoparentales dont le chef est un homme qui a connu la plus forte augmentation, soit 14,6 % de plus qu'en 2001.

Bien que la situation des familles monoparentales se soit améliorée au cours des dernières années, notamment suite à la mise en place, en 2005, de nouvelles mesures de soutien à la famille, les familles monoparentales québécoises, particulièrement celles dirigées par une femme, sont encore trop souvent touchées par la pauvreté. Au Québec, en 2006, le taux de faible revenu était de 25,7 % chez les familles monoparentales, comparativement à 6,5 % chez les couples avec enfants. En décembre 2008, on comptait 38 373 familles monoparentales au Programme d'aide sociale. Les chefs de ces familles représentaient 17,1 % de l'ensemble des adultes prestataires et 50,5 % des chefs de familles monoparentales au Programme d'aide sociale présentent des contraintes temporaires à l'emploi. La principale raison invoquée (77,0 %) est la présence d'enfants à charge de moins de 5 ans (incluant les grossesses).

Cette situation s'explique en partie par le fait que, pour un bon nombre de mères monoparentales, notamment celles qui ont de jeunes enfants, les possibilités réelles d'accès aux études et d'insertion en emploi sont particulièrement difficiles. Et, vu leur faible niveau de scolarité, lorsqu'elles sont sur le marché du travail, elles sont plus susceptibles d'occuper un emploi au bas de l'échelle avec des conditions minimales de travail (bas salaires, horaires atypiques, etc.). De plus, les récentes améliorations du revenu des familles monoparentales ont tendance à fondre lorsqu'on additionne les diverses hausses tarifaires que nous avons connues au cours de deux dernières années. Il s'avère donc essentiel de maintenir les diverses mesures mises en place pour assurer les meilleures conditions de vie possibles pour les familles monoparentales.

Le projet de loi 107

Depuis plus de 35 ans, la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ) lutte pour l'amélioration des conditions de vie des familles qu'elle représente. Il était donc tout naturel que notre Fédération se retrouve aux premières loges des luttes qui ont mené, en 1995, à la mise en place de la Loi 60 – *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*. Soulignons que cette loi célébrera cette année son 15^e anniversaire. L'un des objectifs de la loi était justement de réduire la pauvreté des enfants de parents séparés ou divorcés en assurant la régularité du versement des pensions alimentaires pour enfants. Or, le rôle assumé par Revenu Québec dans l'application de cette loi a toujours été de toute première importance, notamment en assurant des services personnalisés aux usagers, qu'ils soient créanciers ou des débiteurs d'une pension alimentaire.

La Fédération n'a ni les ressources nécessaires, ni la prétention d'avoir effectué une analyse approfondie du projet de loi 107 – *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*. Cependant, elle croit qu'il est essentiel de rassurer la population visée par le programme de perception des pensions alimentaires, et du fonds qui y est associé, relativement aux conséquences que pourrait avoir la transformation du ministère du Revenu en une Agence hors fonction publique. C'est pour cette raison que la FAFMRQ a fait une demande formelle au ministre du Revenu afin de pouvoir participer aux consultations particulières sur le projet de loi 107. Notre demande a d'abord été refusée, puisque selon le ministre, le projet de loi 107 créant l'Agence ne prévoit aucun changement au programme de perception des pensions alimentaires. Finalement, après plusieurs démarches, nous avons réussi à obtenir une invitation.

La FAFMRQ veut s'assurer que la transformation du ministère du Revenu en Agence n'entraînera pas de détérioration des services rendus par le Ministère ou même éventuellement à des ratés ou à des reculs dans l'application de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*. Par ailleurs, la Fédération s'inquiète de ce qu'il adviendra du Fonds des pensions alimentaires et des sommes qui y sont déposées à titre de sûreté. L'Agence nouvellement créée aura-t-elle de pouvoirs lui permettant de disposer de ces sommes différemment de ce que le ministère du Revenu est présentement en mesure de faire ? À ce titre, l'article 56 du projet de loi, qui traite des dispositions financières, affirme que « *l'Agence conserve tout surplus, à moins que*

le gouvernement d'en décide autrement ». De quels surplus parle-t-on ici au juste ? Ces surplus concernent-ils les fonds relatifs aux missions sociales du ministère du Revenu dont le Fonds des pensions alimentaires ?

À l'instar d'autres intervenants, la Fédération se questionne également sur les motivations réelles derrière une transformation du Ministère en Agence. La lutte à la fraude fiscale doit-elle obligatoirement passer par un organisme hors fonction publique ? Si le problème est un manque de ressources humaines, qu'est-ce qui empêche le gouvernement du Québec de permettre au ministère du Revenu d'embaucher davantage de personnels ?

Finalement, à titre de membre de la *Coalition opposée à la tarification et à privatisation des services publics* la FAFMRQ ne peut que déplorer que l'État abdique se déleste d'un mandat aussi important que celui de prélever des taxes et des impôts servant à financer les services publics (santé, éducation, programmes sociaux, etc.). Les pouvoirs et responsabilités conférés au président directeur général de l'Agence ainsi qu'au conseil d'administration font en sorte que le rôle de ministre du Revenu se limitera désormais à bien peu de choses. Dans les faits, le PDG aurait les mêmes pouvoirs que le Ministre sans toutefois avoir été élu démocratiquement. Une Agence du revenu hors fonction publique administrée par un non-élu aura-t-elle la même fiabilité en ce qui a trait à sa mission de faire respecter les lois fiscales ?

Les pensions alimentaires pour enfants

Afin de mieux illustrer l'importance de préserver le programme de perception automatique des pensions alimentaires, permettez-nous de faire un bref rappel des éléments qui composent le traitement des pensions alimentaires pour enfants au Québec. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la FAFMRQ s'est impliquée dans les divers processus qui ont mené à la perception automatique, à la fixation et à la défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants. La Fédération est également intervenue de près dans les luttes qui ont mené à la mise en place de séances gratuites de médiation familiale.

Perception automatique (Loi 60) – En décembre 1995, avec l'entrée en vigueur de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, le Québec se dotait d'un système de perception automatique des pensions alimentaires avec retenues à la source. Ce système avait notamment pour objectif d'assurer une régularité dans le paiement des pensions alimentaires pour enfants. Le système fonctionne maintenant très bien, sauf pour certains créanciers qui se servent de toutes les failles pour déjouer le système et cela, même si certaines lois ont été renforcées. Des modifications ont été effectuées afin de permettre au percepteur d'attribuer certains biens à des débiteurs récalcitrants, même si ces biens sont au nom de leur conjointe ou de leurs parents. Cependant, ce système, qui remplace avantageusement l'ancien service de perception, est toujours menacé par ses détracteurs qui disent que le gouvernement paie des millions pour collecter ce qui se collecterait de toute façon.

La *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires pour enfants* s'applique à tous les jugements rendus depuis son entrée en vigueur, soit le 1^{er} décembre 1995. Pour les jugements rendus avant cette date, les deux ex-conjoints peuvent, d'un commun accord, avoir accès à la perception automatique en signant le formulaire à cette fin. La pension alimentaire pour enfants est prélevée directement à la source sur le salaire du payeur. Ces montants sont acheminés au ministère du Revenu du Québec qui lui les fera parvenir au ou à la bénéficiaire deux fois par mois, c'est à dire le 1^{er} et le 16^e jour du mois, par la poste ou par dépôt direct. Cette loi s'applique également aux travailleurs autonomes. Le travailleur autonome devra d'abord transmettre un mois de pension alimentaire pour enfants au ministère du Revenu du Québec et, par la suite, il devra transmettre, par le biais de chèques postdatés, les montants requis deux fois par mois.

De cette façon, le parent qui reçoit la pension alimentaire pour enfants n'a plus à gérer lui-même le paiement ainsi que tous les problèmes qui s'y rattachent. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, plusieurs femmes devaient percevoir elles-mêmes la pension alimentaire versée pour leurs enfants. Cette situation a causé énormément de difficultés comme, par exemple, des paiements irréguliers, des paiements en retard, l'obligation d'être en contact avec leur ex-conjoint, des arrérages jamais récupérés, etc.

Défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants – Le principe des pensions alimentaires fiscalisées était excellent. C'est son application qui l'était beaucoup moins. Lorsque ce principe est apparu, la grande majorité des femmes étaient encore à la maison. Il s'agissait d'ajouter à la pension alimentaire, la part de crédit d'impôt que le débiteur recevrait sur celle-ci. Comme, à ce moment-là, les hommes gagnaient plus que les femmes, il y avait un gain supplémentaire théorique pour les enfants. Le gain était l'écart entre le pourcentage d'impôt payé par monsieur et celui payé par madame.

Sauf que tout ça était théorique et, lors des négociations, il y avait des brèches importantes dans les montants accordés. De plus, la pension était difficile à gérer puisqu'il fallait que les créancières réservent un montant pour payer l'impôt à la fin de l'année, ce qui n'est pas toujours évident. De plus, elles étaient très vulnérables vis-à-vis tout changement dans leurs situations financières. Une femme décida de porter sa cause devant les tribunaux. En 1994, Susan Thibaudeau a été déboutée en Cour suprême. Mais, les gouvernements, conscients qu'il y avait un problème et soucieux d'économiser, ont quand même décidé de défiscaliser les pensions alimentaires pour enfants. Il y avait en effet un coût au transfert fiscal et, en défiscalisant les pensions alimentaires pour enfants, les gouvernements ont promis de retourner ces économies aux enfants. Depuis le 1^{er} mai 1997, ces montants ne sont plus considérés comme un revenu aux fins d'impôt.

Fixation des pensions alimentaires pour enfants (Loi 68) – Lors du dépôt du budget fédéral, en mars 1996, la défiscalisation et les tables fédérales de fixation des pensions alimentaires pour enfants ont vu le jour. Ainsi, ce qui auparavant était laissé à la discrétion du juge, devenait calculable et prévisible. En mai 1997, le Québec emboîtait le pas en créant ses propres barèmes de fixation, barèmes qui mettaient en évidence la responsabilité financière des deux parents. La table québécoise prévoit également des calculs pour toutes les situations de garde qui peuvent survenir, des plus complexes aux plus simples. Les tables représentent des minimums et tout montant inférieur à ce qui est prévu aux tables doit être justifié.

Les tables font naître un sentiment d'équité puisqu'à revenu familial égal, traitement égal, ce qui n'était pas le cas auparavant. Elles réduisent également de façon considérable les négociations sur cette épineuse question qu'est la pension alimentaire pour enfant. C'est écrit noir sur blanc et c'est pareil pour tous.

Le projet de loi 21, adopté en avril 2004, a modifié la loi en deux points. Les parents, qu'ils soient mariés ou non, vont maintenant pouvoir déposer une requête pour leur enfant majeur aux études à temps plein. Avant, seuls les parents de couples mariés pouvaient le faire. Les enfants issus de conjoints de fait devaient déposer une requête contre leurs parents s'ils voulaient poursuivre des études. L'autre aspect concerne les enfants nés ultérieurement d'autres unions, la difficulté excessive a été assouplie pour ne garder que la notion de difficulté. Même si la notion de difficulté a été maintenue, il y a quelque chose de déresponsabilisant dans cette décision où l'on fait subir à la première famille des choix qui sont extérieurs à elle.

Médiation familiale préalable à l'audition (Loi 65) – La médiation gratuite est arrivée dans la foulée des changements aux lois régissant les pensions alimentaires. Elle propose aux couples en instance de rupture de voir s'il n'y a pas moyen qu'ils s'entendent avant qu'ils ne s'adressent au tribunal. En fait, en offrant des séances de médiation gratuites et en proposant une séance d'information, on tente de convaincre les parents qu'ils ont tout à gagner en tentant de régler leur différend eux-mêmes, en adultes, plutôt que de confier cette tâche au juge.

De plus en plus, on tente de sensibiliser les parents aux effets d'une rupture sur leurs enfants et d'en amoindrir les conséquences. Cependant, la médiation n'est pas une panacée. C'est un processus volontaire basé sur la bonne foi des parties en cause. Ainsi, un avocat peut exiger que la partie adverse fournisse les pièces requises, mais, le médiateur n'a pas ce pouvoir-là. De plus, il doit y avoir un équilibre entre les parties en présence autrement, aucune médiation n'est possible. Ceci vaut pour les cas de violence familiale ou conjugale où la FAFMRQ considère qu'il n'y a pas de médiation possible.

La Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ) s'est d'ailleurs retirée du Comité de suivi, mis sur pied en même temps que la Loi, car les travaux qui restaient concernaient la violence et la médiation et que la position de la FAFMRQ était claire. Elle l'a d'ailleurs signifiée au Ministre en produisant son propre rapport, conjointement avec le Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale et la Fédération des ressources d'hébergement pour femmes violentées et en difficulté du Québec, deux organismes qui luttent pour contrer la violence faite aux femmes.

La perception automatique, un programme à préserver !

Comme on peut le constater, des avancées importantes ont été réalisées dans les années 1990 et ont donné lieu à diverses mesures permettant un meilleur encadrement du paiement des pensions alimentaires pour enfants, avec tous les bénéfices que cela implique pour le bien-être des enfants dont les parents se séparent. Le programme de perception automatique est la clé de voûte de ce système et il est essentiel qu'il soit préservé. Des dizaines de milliers de familles monoparentales au Québec bénéficient actuellement de ce programme et verraient leurs conditions de vie se détériorer considérablement s'il venait à disparaître.

Le gouvernement du Québec est-il en mesure de garantir hors de tout doute, qu'une éventuelle transformation du ministère du Revenu du Québec en Agence hors fonction publique n'aurait aucune incidence sur le programme de perception automatique ? Il en va du bien-être de milliers de familles et il appartient à la société québécoise de l'assumer collectivement.