

LE CONCEPT DE  
**REVENU**  
MINIMUM  
**GARANTI**  
ET SES APPLICATIONS

RAPPORT  
D'ÉTAPE  
DU COMITÉ  
D'EXPERTS



LE CONCEPT DE  
**REVENU  
MINIMUM  
GARANTI**  
ET SES APPLICATIONS

RAPPORT  
D'ÉTAPE  
DU COMITÉ  
D'EXPERTS

Le concept de revenu minimum garanti et ses applications - Rapport d'étape du comité d'experts

Dépôt légal – Mars 2017  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
ISBN 978-2-550-77959-9 (imprimé)  
ISBN 978-2-550-77960-5 (PDF)

© Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, 2017

# LETTRE DE TRANSMISSION DU COMITÉ D'EXPERTS SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI

Québec, février 2017

M. François Blais  
Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale

M. Carlos Leitão  
Ministre des Finances

Messieurs les Ministres,

Tel que demandé dans le mandat qui nous a été confié par le gouvernement, nous vous transmettons ci-joint le rapport d'étape préparé par notre comité dans le cadre des travaux sur le revenu minimum garanti. Ce rapport est consacré au concept de revenu minimum garanti et à ses applications pratiques.

Nous avons souhaité fonder nos travaux sur une base solide en procédant à un effort de clarification des concepts en cause, alors que la notion même de revenu minimum garanti fait référence à des propositions différant souvent de façon significative les unes par rapport aux autres. Cet effort a été réalisé avec un souci permanent d'objectivité, dans un débat où les concepts et les définitions tiennent une place majeure.

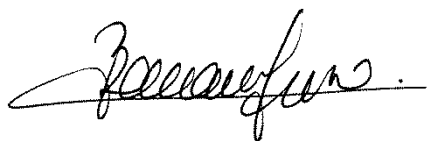
Nous avons également voulu rendre compte du recensement sélectif et des analyses effectuées concernant les applications et les expérimentations du revenu minimum garanti rendues publiques dans de nombreuses juridictions. Nous avons tenu à ce que cet exercice soit mené avec rigueur et en parfaite cohérence avec les concepts précédemment dégagés.

Notre comité est à l'œuvre depuis plusieurs semaines sur la suite des travaux devant mener à la formulation de recommandations concrètes, dans le cadre du mandat qui nous a été confié.

Il s'agit d'un mandat dont nous mesurons toute l'ampleur. Nous sommes en même temps extrêmement stimulés par la nature des enjeux en cause, ainsi que par la confiance dont vous nous faites bénéficier.

En souhaitant que ce premier produit de nos travaux réponde à vos attentes, nous vous prions de croire, Messieurs les Ministres, à l'assurance de notre considération distinguée.

Les membres du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti



Dorothée Boccanfuso, présidente du comité



Jean-Michel Cousineau, membre du comité



Raquel Fonseca, membre du comité



Lettre de transmission du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti .....	I
Introduction.....	1
<b>PREMIÈRE PARTIE : Les fondements théoriques du revenu minimum garanti.....</b>	<b>9</b>
<b>1. Les fondements et les caractéristiques du revenu minimum garanti .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Les formes du revenu minimum garanti.....</b>	<b>15</b>
2.1 L'allocation universelle .....	16
2.2 L'impôt négatif sur le revenu .....	24
2.3 Les régimes de base de soutien du revenu .....	32
<b>3. La définition du revenu minimum garanti retenue par le comité .....</b>	<b>39</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : Les applications et les expérimentations du revenu                                 minimum garanti .....</b>	<b>43</b>
<b>1. Un recensement sélectif d'applications et d'expérimentations du revenu    minimum garanti .....</b>	<b>45</b>
<b>2. Deux applications impliquant l'ensemble de la juridiction .....</b>	<b>51</b>
2.1 Une mesure en place : le <i>Alaska Permanent Fund Dividend</i> .....	52
2.2 Une réforme en cours : le <i>Universal Credit</i> au Royaume-Uni.....	60
<b>3. Deux projets passés .....</b>	<b>67</b>
3.1 Le <i>Mincome</i> au Manitoba .....	68
3.2 Le Revenu de base inconditionnel en Suisse .....	74
<b>4. Trois projets pilotes en cours ou à venir.....</b>	<b>79</b>
4.1 Un projet pilote en Finlande .....	80
4.2 Un projet pilote aux Pays-Bas.....	85
4.3 Un projet pilote en Ontario .....	90
<b>5. Les observations du comité .....</b>	<b>99</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>103</b>
<b>Annexe 1 :       Le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti.....</b>	<b>107</b>



## Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Versement d'une allocation universelle en fonction du revenu.....	17
GRAPHIQUE 2	Revenu incluant l'allocation universelle .....	17
GRAPHIQUE 3	Versement d'un impôt négatif en fonction du revenu.....	26
GRAPHIQUE 4	Revenu incluant l'impôt négatif .....	26
GRAPHIQUE 5	Versement d'un régime de base de soutien du revenu similaire à l'assistance sociale au Québec .....	33
GRAPHIQUE 6	Revenu incluant un régime de soutien du revenu de base similaire à l'assistance sociale au Québec .....	33
GRAPHIQUE 7	Allocation versée aux résidents de l'Alaska dans le cadre de l' <i>Alaska Permanent Fund Dividend</i> – 1982 à 2016.....	54
GRAPHIQUE 8	Illustration du <i>Universal Credit</i> au Royaume-Uni – Région du Grand Londres, 2016.....	63
GRAPHIQUE 9	Illustration du <i>Universal Credit</i> au Royaume-Uni – Autres régions, 2016.....	63





## Liste des tableaux

TABEAU 1	Propriétés, avantages et questionnements associés à l'allocation universelle.....	23
TABEAU 2	Propriétés, avantages et questionnements associés à l'impôt négatif sur le revenu .....	31
TABEAU 3	Propriétés, avantages et questionnements associés aux régimes de base de soutien du revenu .....	37
TABEAU 4	Synthèse des applications et expérimentations dans plusieurs juridictions.....	46
TABEAU 5	Paramètres du <i>Mincome</i> .....	70
TABEAU 6	Niveau d'allocation et taux de récupération visés pour les trois groupes expérimentaux – propositions soumises aux consultations en Ontario .....	92
TABEAU 7	Sommaire des montants versés ou devant être versés dans le cadre des applications ou des expérimentations de revenu minimum garanti de certaines juridictions .....	96
TABEAU 8	Sommaire des propriétés des trois formes de revenu minimum garanti .....	104
TABEAU 9	Sommaire des propriétés de certaines applications ou expérimentations de revenu minimum garanti – Alaska, Royaume-Uni et Manitoba .....	105
TABEAU 10	Sommaire des propriétés de certaines applications ou expérimentations de revenu minimum garanti – Suisse, Finlande, Pays-Bas (Utrecht) et Ontario .....	105



# INTRODUCTION

Le gouvernement a mis en place un comité d'experts sur le revenu minimum garanti afin de « présenter au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au ministre des Finances ses recommandations sur les questions de soutien du revenu »<sup>1</sup>.

Conformément au mandat qui lui a été confié, le comité remet au gouvernement un rapport d'étape. Ce rapport est consacré au concept de revenu minimum garanti et à ses applications pratiques.

## ❑ Le mandat confié au comité d'experts

Le gouvernement a confié au comité d'experts le mandat :

- « — de documenter et d'analyser les composantes ainsi que le fonctionnement du régime québécois de soutien du revenu actuel;
- de repérer, de documenter et d'analyser des initiatives concrètes concernant l'évolution du soutien du revenu (recension internationale);
- de poser un diagnostic sur le fonctionnement du régime québécois de soutien du revenu actuel;
- de repérer, de documenter et d'évaluer des options pour améliorer le régime québécois de soutien du revenu; [...]
- de formuler des recommandations permettant d'améliorer le régime québécois de soutien du revenu de manière à tendre vers l'instauration d'un revenu minimum garanti »<sup>2</sup>.

## ❑ Les membres du comité d'experts

La réflexion engagée sur le revenu minimum garanti a été confiée à un comité composé de :

- M<sup>me</sup> Dorothée Boccanfuso, professeure titulaire au Département d'économique de l'École de gestion de l'Université de Sherbrooke, présidente du comité;
- M. Jean-Michel Cousineau, économiste, professeur titulaire à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal;
- M<sup>me</sup> Raquel Fonseca, professeure agrégée au Département des sciences économiques de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal.

Les travaux du comité d'experts sont soutenus par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et par le ministère des Finances.

---

<sup>1</sup> MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE et MINISTÈRE DES FINANCES, *Mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti*, [http://www.gouv.qc.ca/FR/RevenuMinimumGaranti/Documents/RMG\\_MandatComiteExperts\\_20170126\\_VF.pdf](http://www.gouv.qc.ca/FR/RevenuMinimumGaranti/Documents/RMG_MandatComiteExperts_20170126_VF.pdf).

<sup>2</sup> Voir le texte intégral du mandat en page 5.

## ❑ Pourquoi un tel mandat?

Dans le mandat qu'il a confié au comité d'experts, le gouvernement précise dès l'introduction le contexte expliquant la création du comité.

Le mandat fait référence aux changements économiques, sociaux et démographiques influençant le marché du travail. C'est en réponse à ces changements que « le gouvernement du Québec souhaite entreprendre l'évaluation des mécanismes liés aux principes d'un revenu minimum garanti ».

Le texte du mandat précise que, pour définir ce nouveau modèle, « le gouvernement du Québec examinera les façons d'en arriver à une simplification, à une plus grande transparence et à un allègement administratif des différents transferts destinés aux personnes et aux familles vivant au Québec ».

La démarche ainsi engagée a pour but « d'explorer de nouvelles approches visant à lutter encore plus efficacement contre la pauvreté, à favoriser l'inclusion sociale et à tendre vers l'instauration d'un revenu minimum garanti »<sup>3</sup>.

## ❑ Les éléments à aborder dans la réalisation de ce mandat

Le mandat identifie les éléments sur lesquels le comité devra appuyer sa réflexion.

## ❑ La démarche à adopter

Le mandat donne également un certain nombre d'indications quant à la démarche que le comité d'experts doit adopter, soit :

- la prise en compte de plusieurs principes précisément identifiés;
- la documentation des effets possibles de chacune des options analysées sur une série de questions spécifiées;
- la présentation de sources de financement, lorsque nécessaire.

Il est demandé au comité d'experts de produire un rapport d'étape et un rapport final.

---

<sup>3</sup> MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE et MINISTÈRE DES FINANCES, *Mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti*, op. cit.

## ❑ La démarche retenue par le comité d'experts

Afin de remplir le mandat qui lui a été confié tout en respectant ces différentes indications, le comité a adopté la démarche suivante.

### ■ La première étape

Dans une première étape, le comité a porté son analyse sur certains des éléments devant soutenir sa réflexion.

Le comité a priorisé deux thèmes de réflexion, soit :

- les fondements théoriques et la définition à retenir du concept de revenu minimum garanti;
- les applications et les expérimentations du revenu minimum garanti recensées hors du Québec et considérées comme pertinentes.

L'analyse des fondements théoriques ainsi que des applications et des expérimentations du revenu minimum garanti a été effectuée à partir de présentations du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, du ministère des Finances, de certains experts invités par le comité, ainsi que d'une revue de travaux et d'études concernant les sujets abordés.

### ■ La deuxième étape

Dans une deuxième étape, le comité partira de ces éléments de réflexion pour dégager les constats et les diagnostics devant le mener à ses recommandations finales.

Le comité examinera les aides monétaires directes<sup>4</sup> – soit les programmes budgétaires et les mesures fiscales – constituant le régime de soutien du revenu au Québec.

Le comité portera son attention sur l'état actuel du marché du travail ainsi que sur les éléments de prospective susceptibles d'avoir un impact sur ce marché. Les caractéristiques du marché du travail et leurs modifications anticipées ont en effet un lien étroit avec les besoins en matière de soutien du revenu et les façons de sortir de la pauvreté.

Le comité identifiera ensuite des options permettant d'améliorer le régime québécois de soutien du revenu et en étudiera les impacts, en se fondant notamment sur des simulations et des évaluations confiées au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au ministère des Finances.

Ces travaux conduiront aux recommandations présentées au gouvernement.

---

<sup>4</sup> Conformément au mandat qui lui a été confié, le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti a ainsi exclu de son analyse le salaire minimum, les régimes d'assurance, dont l'assurance emploi, les régimes de rentes, les aides publiques aux organismes ainsi que les aides non monétaires, telles que les banques alimentaires. Lorsque nécessaire, le comité a cependant fait référence à certains de ces modes d'aide.

## □ Le plan du rapport d'étape

Le présent rapport rend donc compte de la première étape de la réflexion engagée par le comité.

- Dans une **première partie**, le comité précise les **fondements théoriques du revenu minimum garanti** afin de proposer une définition de ce concept, sur laquelle établir la suite des travaux.
- La **deuxième partie** du rapport d'étape est consacrée aux **applications et expérimentations du revenu minimum garanti** mises en œuvre ou projetées dans un certain nombre de juridictions, certaines de ces expérimentations étant analysées en lien avec les fondements théoriques et la définition précédemment retenue.

## **Le mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti**

### **Contexte**

Les changements économiques, sociaux et démographiques influencent le marché du travail. En réponse à ces changements et en ayant toujours comme objectif de favoriser l'accès au marché de l'emploi au plus grand nombre de citoyens, le gouvernement du Québec souhaite entreprendre l'évaluation des mécanismes liés aux principes d'un revenu minimum garanti dont la société québécoise pourrait s'inspirer pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

Afin de définir un nouveau modèle, le gouvernement du Québec examinera les façons d'en arriver à une simplification, à une plus grande transparence et à un allègement administratif des différents transferts destinés aux personnes et aux familles vivant au Québec. C'est dans cette optique que le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministre des Finances ont créé un comité d'experts pour réaliser cette première évaluation.

Cette démarche vise à explorer de nouvelles approches visant à lutter encore plus efficacement contre la pauvreté, à favoriser l'inclusion sociale et à tendre vers l'instauration d'un revenu minimum garanti.

### **Mandat principal du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti**

Le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti a comme mandat principal de présenter au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au ministre des Finances ses recommandations sur les questions de soutien du revenu.

Plus précisément, le comité d'experts a pour mandat :

- de documenter et d'analyser les composantes ainsi que le fonctionnement du régime québécois de soutien du revenu actuel;
- de repérer, de documenter et d'analyser des initiatives concrètes concernant l'évolution du soutien du revenu (recension internationale);
- de poser un diagnostic sur le fonctionnement du régime québécois de soutien du revenu actuel;
- de repérer, de documenter et d'évaluer des options pour améliorer le régime québécois de soutien du revenu;

Pour chacune de ces options, le comité d'experts devra, en tenant compte du contexte et des réalités spécifiques au Québec :

- analyser les impacts (ex. : comportement des citoyens, redistribution de la richesse, répercussions financières);
  - évaluer la faisabilité;
  - établir les modalités d'implantation et les conditions de mise en œuvre;
  - identifier les enjeux.
- de formuler des recommandations permettant d'améliorer le régime québécois de soutien du revenu de manière à tendre vers l'instauration d'un revenu minimum garanti.



## **Le mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti (suite)**

### **Éléments pour alimenter la réflexion**

Pour réaliser son mandat, le comité d'experts doit tenir compte :

- du cadre législatif et réglementaire;
- du partage des responsabilités en matière de soutien du revenu (Québec et fédéral);
- de l'environnement fiscal (Québec et fédéral);
- des approches théoriques et des expérimentations élaborées (international);
- des résultats des études et des analyses existantes.

### **Principes pour guider les travaux**

Pour réaliser son mandat, le comité d'experts doit tenir compte des principes suivants qui orienteront sa démarche en matière d'actualisation du régime québécois de soutien du revenu :

- maintenir ou améliorer la visibilité de l'aide financière gouvernementale offerte aux citoyens;
- assurer ou améliorer l'accessibilité à l'aide financière;
- simplifier la démarche des individus et l'administration;
- permettre une gestion plus efficiente de l'aide financière gouvernementale;
- favoriser l'incitation au travail;
- assurer une transition harmonieuse entre l'assistance sociale et le marché du travail;
- respecter la capacité financière de l'État.

### **Documentation des effets**

Pour chacune des options visant à améliorer le régime québécois de soutien du revenu, le rapport du comité d'experts devra présenter, par exemple :

- les gains et les pertes des ménages;
- les coûts financiers nets (les revenus fiscaux moins les dépenses budgétaires);
- le fardeau fiscal additionnel des contribuables;
- les effets sur l'incitation au travail;
- les taux de sortie des programmes d'assistance sociale;
- les taux de faible revenu;
- les effets sur l'offre de travail;
- les effets sur l'activité économique;
- les effets sur l'administration publique.

De plus, pour les options entraînant des coûts financiers, le comité d'experts devra présenter des sources de financement.

## **Le mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti (suite)**

### **Composition du comité d'experts**

Le comité est composé de trois experts nommés par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Ces experts viennent du milieu de la recherche universitaire. Ils présentent une expertise dans le domaine des politiques publiques de soutien du revenu et possèdent une connaissance des clientèles concernées par le sujet, soit les personnes en situation de faible revenu.

### **Fonctionnement du comité d'experts**

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale est chargé de coordonner l'ensemble des travaux du comité d'experts.

Le ministère des Finances et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale seront chargés d'évaluer les impacts des différentes analyses ou propositions du comité notamment au regard :

- des équilibres financiers du gouvernement du Québec;
- du revenu disponible des ménages;
- de l'administration des mesures.

Les réunions du comité doivent avoir lieu régulièrement, c'est-à-dire sur une base bimensuelle ou mensuelle.

### **Livrables**

Le comité d'experts doit produire les documents suivants :

- le rapport d'étape;
- le rapport final.

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministère des Finances, *Mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti*,  
[http://www.gouv.qc.ca/FR/RevenuMinimumGaranti/Documents/RMG\\_MandatComiteExperts\\_20170126\\_VF.pdf](http://www.gouv.qc.ca/FR/RevenuMinimumGaranti/Documents/RMG_MandatComiteExperts_20170126_VF.pdf).  
Date : le 15 juin 2016.



## **PREMIÈRE PARTIE : LES FONDEMENTS THÉORIQUES DU REVENU MINIMUM GARANTI**

Dans la démarche qu'il a retenue, le comité d'experts a d'abord réfléchi au concept même de revenu minimum garanti, en vue de dégager une définition qui sera celle du comité.

La première partie aborde successivement :

- les fondements et les caractéristiques du revenu minimum garanti;
- les formes du revenu minimum garanti;
- la définition du revenu minimum garanti retenue par le comité.



# 1. LES FONDEMENTS ET LES CARACTÉRISTIQUES DU REVENU MINIMUM GARANTI

Il importe au départ de rappeler les fondements théoriques du revenu minimum garanti, c'est-à-dire de revenir sur le concept, d'en décrire les formes et d'en préciser les propriétés, avant de présenter la définition retenue par le comité pour la suite de ses travaux.

## ❑ Le terme de revenu minimum garanti

Le terme de revenu minimum garanti doit être précisé, car il est utilisé pour désigner des régimes de soutien du revenu parfois fort différents les uns des autres.

De nombreux auteurs soulignent ce problème de définition et de dénomination<sup>5</sup>.

- Dans la synthèse sur le revenu minimum garanti qu'il a publiée en 2005, le professeur Lionel-Henri Groulx souligne ainsi que « le revenu minimum garanti recouvre des réalisations concrètes très variées et renvoie à une hétérogénéité de dispositifs institutionnels et de projets de réforme. Il conserve une imprécision terminologique considérable qui correspond à une longue liste de substituts sémantiques. »<sup>6</sup>.
- En même temps que de revenu minimum garanti, on parle ainsi de revenu annuel garanti, d'allocation universelle, de dividende social, de revenu de base, de revenu de citoyenneté, de revenu de citoyen, de revenu universel ou de revenu d'existence. Ces appellations ne sont pas exactement synonymes, et leur utilisation indifférenciée est source de confusion.

## ❑ Un concept formulé dès le XVI<sup>e</sup> siècle

En fait, le terme même de revenu minimum garanti fait référence à un concept dont on trouve les premières formulations dès le XVI<sup>e</sup> siècle.

Selon la proposition énoncée par Thomas More<sup>7</sup> dans *L'Utopie*, l'idée est de verser à tous un minimum de ressources pour que même les plus démunis aient accès à un revenu suffisant pour assurer leur subsistance<sup>8</sup>.

Toujours au XVI<sup>e</sup> siècle, Johannes Ludovicus Vivès soutient la pertinence d'une prise en charge de l'assistance aux pauvres par les pouvoirs municipaux<sup>9</sup>. Un peu plus de deux siècles plus tard, Thomas Paine défend le concept de revenu de base, dans ses écrits sur le droit de propriété<sup>10</sup>. Il s'agit pour Paine d'octroyer à chaque homme et à chaque femme ayant atteint l'âge adulte une dotation en terre, puis une pension foncière durant sa vieillesse.

<sup>5</sup> Voir notamment Yannick VANDERBORGHT et Philippe VAN PARIJS, *L'allocation universelle*, La Découverte, 2005, p. 6, ainsi que François BLAIS, Jean-Yves DUCLOS et collaborateurs, *Le revenu de citoyenneté : revue des écrits et consultation des experts*, rapport remis au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, septembre 2001, p. 12.

<sup>6</sup> Lionel-Henri GROULX, *Revenu minimum garanti : comparaison internationale, analyses et débats*, Presses de l'Université du Québec, 2005.

<sup>7</sup> More, Thomas (1478-1535), humaniste et homme politique anglais.

<sup>8</sup> La plus ancienne suggestion de garantie de revenu est formulée dans *L'Utopie*, le célèbre ouvrage de Thomas More publié en 1516. Voir à ce sujet Yannick VANDERBORGHT et Philippe VAN PARIJS, *op. cit.*

<sup>9</sup> Ludovicus Vivès, Johannes (1492-1540), humaniste et professeur à l'Université de Louvain. On lui doit le premier plan détaillé de revenu minimum garanti, publié en 1525 à l'intention des bourgmestres et des échevins de Bruges dans *De Subventionem Pauperum*.

<sup>10</sup> Paine, Thomas (1737-1809), écrivain et révolutionnaire britannique, américain et français. Il a présenté le concept de revenu de base dans *Agrarian Justice* (1795). Pour Paine, le revenu de base est une question de justice et découle de la distribution entre tous les hommes et les femmes de la valeur de la terre.

## ❑ Trois caractéristiques

Dans ce contexte, le revenu minimum garanti se définit comme un régime mis en place par un gouvernement pour assurer à chaque personne la garantie d'un revenu atteignant un niveau minimum.

Le revenu minimum garanti présente ainsi trois caractéristiques :

- Il s'agit d'un revenu<sup>11</sup>, ce qui signifie que les versements sont effectués sous forme monétaire, plutôt que sous forme de biens ou de services.
- Ce revenu est minimum, ce qui veut dire qu'il est défini en fonction d'un certain seuil.
- Le revenu est garanti, dans le sens où toutes les personnes sont assurées d'avoir accès à ces ressources minimales.

Considérant ces caractéristiques de base, le comité a choisi de présenter les systèmes de revenu minimum garanti en trois catégories, selon qu'ils prennent la forme d'une allocation universelle, d'un impôt négatif sur le revenu ou d'un régime de base de soutien du revenu, selon les appellations retenues par le comité.

---

<sup>11</sup> Le terme de revenu est utilisé ici dans son sens générique. Dans le rapport, le terme de revenu est également employé dans un sens plus spécifique lorsqu'utilisé dans le cadre fiscal. Ce sens sera précisé lorsque nécessaire.

## Le revenu minimum garanti : une vieille idée plus que jamais d'actualité

Le revenu minimum garanti imaginé à l'origine par Thomas More vise à assurer une prise en charge publique de l'assistance aux pauvres.

Au XIX<sup>e</sup> puis au XX<sup>e</sup> siècle, les réflexions concernant le revenu minimum garanti sont étroitement reliées à la création de systèmes d'assistance sociale et à la mise en place d'un État providence.

En 1883, le chancelier allemand Otto von Bismarck met sur pied le premier système généralisé d'assurances obligatoires pour tous les travailleurs. En 1942, au Royaume-Uni, le rapport de William Henry Beveridge sur les services sociaux et les services connexes jette les bases de l'État providence, instauré quelques années plus tard par le gouvernement travailliste de Clement Attlee.

### Milton Friedman, James Tobin et James Meade

Au cours de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'idée d'instaurer un revenu minimum garanti est défendue par des économistes de différentes écoles de pensée, les modalités imaginées étant cependant bien différentes.

Les propositions de deux économistes américains, tous deux prix Nobel d'économie, illustrent ces visions radicalement distinctes. En 1962, Milton Friedman propose une refonte complète de l'État social américain, en recommandant la suppression de tous les dispositifs de protection sociale et leur remplacement par un impôt négatif<sup>1</sup>. Au milieu des années 1960, James Tobin imagine également la création d'un impôt négatif, puis d'une allocation universelle, ce revenu minimum garanti n'ayant cependant pas pour but de réduire la taille et l'intervention de l'État – comme c'était le cas avec Friedman –, mais de s'ajouter au filet social existant<sup>2</sup>.

En 1995, un autre prix Nobel d'économie, James Meade, soutient le versement d'un « revenu d'existence » par le fait que la richesse est le résultat du travail collectif et de l'invectivité des générations successives, ainsi que parce qu'une bonne partie de l'activité humaine indispensable à la société – telle que le travail domestique – n'est pas rémunérée dans l'économie capitaliste<sup>3</sup>.

### De nouvelles propositions

Depuis le début des années 1980, les idées à la base même du concept de revenu minimum garanti sont plus que jamais d'actualité.

Durant les années 1980, l'idée de mettre en place un revenu minimum garanti a suscité un intérêt nouveau, illustré par la création du Basic Income Earth Network (BIEN), à l'Université de Louvain-la-Neuve, en Belgique<sup>4</sup>.

Au cours des dernières années, de nouvelles propositions de revenu minimum garanti ont été formulées, reliées au débat sur la hausse des inégalités dans les principaux pays développés, aux changements observés sur le marché du travail et aux perspectives concernant la disparition rapide de plusieurs métiers.

1 Milton Friedman, *Capitalisme et Liberté*, à contre courant, 1962.

2 Voir notamment James Tobin, J. Pechman et P. Mieszkowski, *Is Negative Income Tax Practical?*, Yale Law Journal 77, pp.1-27, 1967.

3 James Edward Meade, *Retour au plein-emploi?*, Economica, 1996.

4 Le *Basic Income Earth Network* (BIEN) a été constitué en 1986 par un ensemble de chercheurs à la suite d'un colloque organisé à l'Université de Louvain-la-Neuve.





## 2. LES FORMES DU REVENU MINIMUM GARANTI

Le comité a analysé successivement les formes :

- de l'allocation universelle;
- de l'impôt négatif sur le revenu;
- des régimes de base de soutien du revenu.

Pour chacune de ces formes, le comité en a identifié les propriétés, les avantages et les questionnements reliés à leur application.

## 2.1 L'allocation universelle

L'allocation universelle constitue la forme que l'on peut qualifier d'« absolue » du revenu minimum garanti – dans le sens du respect intégral et total du concept.

### ❑ Les propriétés de l'allocation universelle

L'allocation universelle est un revenu universel, présentant les propriétés suivantes.

#### ■ L'allocation universelle est inconditionnelle

La propriété inconditionnelle de l'allocation universelle signifie que l'allocation universelle ne dépend d'aucune condition, à l'exception de conditions inévitables telles que la résidence dans la juridiction qui l'octroie<sup>12</sup>.

Cette inconditionnalité est liée à trois dimensions essentielles.

- L'allocation universelle est versée à tous, sans égard à l'âge, depuis la naissance jusqu'à la mort.
- L'allocation universelle est versée sans égard aux revenus des personnes qui en bénéficient, ce qui signifie que l'allocation universelle n'est pas réduite en fonction du revenu. Il s'agit d'un versement uniforme et il n'est pas nécessaire d'évaluer les différentes ressources dont dispose la personne qui le reçoit<sup>13</sup>.
- Le versement de l'allocation universelle ne s'accompagne d'aucune exigence de contrepartie. En particulier, dans cette forme absolue, le revenu minimum garanti n'est conditionné par aucune exigence pour ce qui est de la disponibilité à travailler.

#### ■ L'allocation universelle est cumulable

Étant cumulable, l'allocation universelle peut s'ajouter aux différentes sources de revenu d'une personne.

#### ■ L'allocation universelle est individuelle

Le revenu minimum garanti ayant la forme d'une allocation universelle est strictement individuel. Par exemple, dans une famille de deux adultes et de deux enfants, l'allocation universelle est versée individuellement à chacun des quatre membres de la famille.

#### ■ L'allocation universelle n'est pas imposable

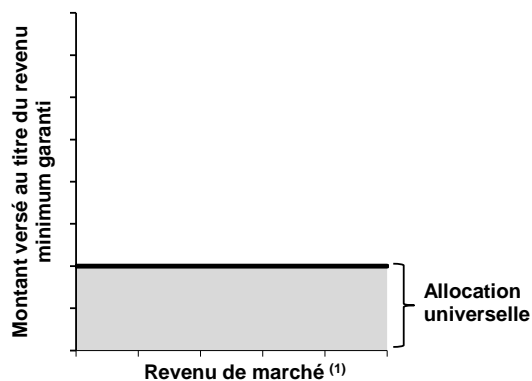
Étant affectée aux premiers besoins de base, l'allocation universelle n'est pas soumise à l'impôt.

<sup>12</sup> Voir à ce sujet, François BLAIS, *Un revenu garanti pour tous, Introduction aux principes de l'allocation universelle*, Boréal, 2001, p. 27, ainsi que François AUBRY, *L'allocation universelle : fondements et enjeux*, Centrale des syndicats nationaux, 1999, p. 14.

<sup>13</sup> Les ressources comprennent à la fois les revenus et les actifs – soit la valeur des biens possédés ainsi que les avoirs liquides, détenus sous forme d'argent, en espèces ou dans des comptes bancaires.

GRAPHIQUE 1

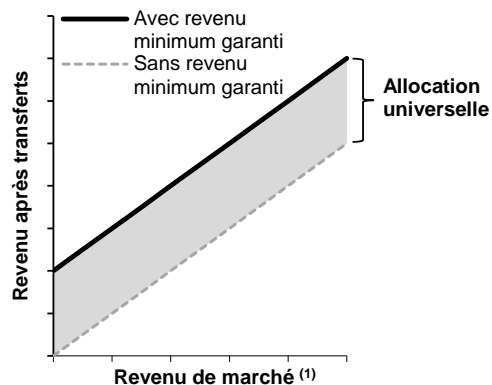
### Versement d'une allocation universelle en fonction du revenu



(1) Le revenu de marché correspond au revenu total avant les transferts gouvernementaux et les impôts.

GRAPHIQUE 2

### Revenu incluant l'allocation universelle



Note : Abstraction faite de l'impôt sur le revenu.

(1) Le revenu de marché correspond au revenu total avant les transferts gouvernementaux et les impôts.

## ❑ **Les avantages de l'allocation universelle**

L'allocation universelle a retenu l'attention d'un grand nombre de chercheurs, en raison des conséquences anticipées de ses différentes propriétés et, en particulier, de son inconditionnalité.

### ■ **Simple**

L'administration du système est simple, puisque l'allocation universelle consiste à verser un montant uniforme à tous les citoyens. L'allocation universelle est dispensée par un dispositif unique, soit un seul versement effectué par une seule administration.

### ■ **Peu coûteuse**

Les coûts administratifs de l'allocation universelle sont limités, puisque son application ne nécessite pas de vérifications particulières. L'allocation universelle ne nécessite pas de contrôles des ressources ou du statut de l'individu et n'exige aucune contrepartie, ce qui réduit les coûts de son application.

### ■ **Parfaitement transparente**

Le système est parfaitement transparent. L'allocation universelle étant versée de manière uniforme à chaque personne, tout le monde connaît le montant auquel chacun a droit.

### ■ **Non « stigmatisante »**

Son universalité permet de mettre fin à la stigmatisation des citoyens bénéficiant de soutiens accordés en raison de leur situation de pauvreté. L'allocation universelle préserve la dignité de tous, puisqu'elle ne s'accompagne d'aucune condition ni d'aucun contrôle susceptible de ranger dans une classe particulière les personnes bénéficiaires.

### ■ **Source d'indépendance, au sein d'un ménage**

Le fait que l'allocation universelle soit individuelle a pour résultat que dans un ménage, une personne ne dépend pas des autres membres du ménage pour la contribution ainsi apportée à ses besoins de base.

### ■ **La possibilité de faire des choix**

Les différentes propriétés de l'allocation universelle donnent au bénéficiaire la possibilité de faire des choix, notamment pour se former, se développer et investir dans son capital humain.

## ❑ Un système appliqué nulle part

Dans la réalité, on doit constater que dans sa forme absolue, le revenu minimum garanti n'est appliqué nulle part.

### ■ L'Alaska

Aucune juridiction n'a mis en place à ce jour un revenu minimum garanti ayant la forme d'une allocation universelle, l'Alaska ayant un programme qui s'en rapproche, sous certains aspects<sup>14</sup>.

Dans le cas de l'Alaska, on doit souligner cependant que le revenu distribué n'est pas fixé en fonction d'un seuil particulier et qu'il est imposable. Il s'agit en fait d'une rente minière et pétrolière, c'est-à-dire de la redistribution à tous les citoyens d'une partie des revenus tirés de la richesse minière et pétrolière.

### ■ La Pension de la sécurité de la vieillesse

La Pension de la sécurité de la vieillesse, versée au Canada par le gouvernement fédéral, était à l'origine un régime de soutien du revenu proche d'une allocation universelle pour un groupe défini<sup>15</sup>.

La Pension de la sécurité de la vieillesse était versée mensuellement à tous les citoyens âgés de 65 ans et plus, répondant à certaines conditions de résidence. Toutefois, elle était déjà imposable.

Depuis sa mise en place, la Pension de la sécurité de la vieillesse a évolué. Elle était à l'origine universelle pour les personnes âgées de 65 ans et plus. Son montant est maintenant récupéré en fonction du revenu net<sup>16</sup> au-delà d'un certain seuil, ce qui fait qu'elle n'est plus universelle – tout en bénéficiant à des degrés variables à la quasi-totalité des personnes âgées de 65 ans et plus. En 2016, une allocation au titre de la Pension de la sécurité de la vieillesse a été versée à 97 % des contribuables de 65 ans et plus<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Voir ci-après, page 52.

<sup>15</sup> La Pension de la sécurité de la vieillesse sera examinée de façon plus détaillée dans le rapport final du comité, avec les programmes budgétaires et les mesures fiscales constituant le régime de soutien du revenu au Québec.

<sup>16</sup> Le revenu net considéré pour la récupération de la Pension de la sécurité de la vieillesse correspond au revenu total fédéral duquel sont notamment déduites les cotisations à un régime enregistré d'épargne retraite et à un régime de pension agréée et sont soustraits la prestation universelle pour la garde d'enfants, les revenus provenant d'un régime enregistré d'épargne invalidité et certains remboursements de programmes sociaux.

<sup>17</sup> Voir à ce sujet le rapport final.

## ❑ Les questionnements soulevés par l'allocation universelle

La non-application du revenu minimum garanti, sous la forme d'une allocation universelle, s'explique par les questionnements non résolus que son application soulève. Une bonne part de ces questionnements se pose lorsque l'allocation universelle est appelée à modifier un régime de soutien du revenu déjà en place.

Les questionnements soulevés par l'allocation universelle sont essentiellement de quatre ordres.

### ■ L'incidence sur la pauvreté, l'incitation au travail et le marché du travail

En premier lieu, l'impact de l'allocation universelle sur la pauvreté, sur l'incitation au travail et sur le marché du travail fait l'objet de discussions<sup>18</sup>.

#### ■ L'incidence sur la pauvreté

La capacité de l'allocation universelle à lutter directement contre la pauvreté dépend de l'adéquation de son montant aux besoins de base.

#### ■ L'incitation au travail

L'allocation universelle pourrait apporter une réponse moins directe mais plus durable à la lutte contre la pauvreté en incitant au travail, en offrant ainsi au bénéficiaire la possibilité de sortir du « piège de la pauvreté ». Le « piège de la pauvreté » est le piège dans lequel sont prises les personnes démunies, lorsqu'elles ne sont pas incitées à travailler en raison des effets trop modestes ou même négatifs qu'aurait un travail additionnel sur leur revenu<sup>19</sup>.

Cependant, les effets de l'allocation universelle sur l'incitation au travail et sur la possibilité de sortir du « piège de la pauvreté » dépendent de plusieurs facteurs. Ces effets varient en fonction du montant de l'allocation, des groupes considérés et des préférences des individus.

- Il est possible que cette forme de revenu minimum garanti incite certaines personnes à travailler, puisque la personne qui en bénéficie conservera tous les gains supplémentaires reliés à son travail, au-delà de l'allocation reçue, en tenant compte de l'impôt normal à payer sur ces revenus. Avec l'allocation universelle, tout travail conduit automatiquement à un revenu supplémentaire.
- Plusieurs autres phénomènes peuvent jouer en sens contraire les uns par rapport aux autres, tels que l'effet de revenu<sup>20</sup> et l'effet de substitution<sup>21</sup>.

Selon l'importance de chacun de ces effets, l'allocation universelle peut avoir ou non l'impact attendu sur l'incitation au travail.

<sup>18</sup> Voir à ce sujet les travaux de James Meade visant à démontrer les effets positifs d'un « dividende social » sur le chômage et sur la pauvreté.

<sup>19</sup> L'OCDE utilise l'expression « trappe à bas salaire » ou « trappe à pauvreté », qui « se rapporte aux conséquences financières d'une augmentation des horaires de travail (ou du salaire) pour les travailleurs à bas salaire. Il y a « trappe » lorsqu'une augmentation du salaire brut ne se traduit pas par une augmentation du revenu net ressentie par l'individu comme rémunérant suffisamment l'effort supplémentaire consenti. »  
Voir, OCDE, *Perspectives sur l'emploi de l'OCDE*, 2005, p. 146, <https://www.oecd.org/fr/els/emp/36780919.pdf>.

<sup>20</sup> Dans ce cas, l'effet de revenu provient de l'allocation universelle. Lorsque l'allocation universelle est versée, l'individu bénéficiant d'une hausse de son revenu disponible n'est pas incité à travailler ou à travailler davantage. S'il travaillait déjà, il peut même décider de travailler moins afin de disposer de plus de temps libre à revenu égal.

<sup>21</sup> L'effet de substitution résulte de l'arbitrage d'un agent économique entre différentes situations, le conduisant à augmenter ou à diminuer ses heures de travail. Par exemple, il peut être incité à travailler davantage si chaque heure additionnelle consacrée au travail rapporte davantage que la seule allocation universelle.

## ■ Le marché du travail

À ces effets s'ajoute l'effet de l'allocation universelle sur le marché du travail – soit sur le chômage et les salaires.

L'allocation universelle pourrait réduire le chômage à la condition toutefois qu'il y ait des emplois disponibles sur le marché du travail. Une personne incitée à travailler n'est pas certaine de trouver du travail, si les emplois disponibles sont en nombre insuffisant ou ne correspondent pas à ses intérêts ou à ses qualifications.

L'allocation universelle aurait également des conséquences sur le niveau des salaires. L'allocation universelle offrant un choix plus large aux individus, elle aurait un impact sur les salaires selon les préférences des individus et les caractéristiques des emplois. La mise en place d'une allocation universelle aurait ainsi pour effet de faire en sorte que les salaires augmentent pour certaines occupations, et qu'ils diminuent pour d'autres.

## ■ Le coût de l'allocation universelle et la façon de la financer

Le deuxième questionnement porte sur le coût de l'allocation universelle, et donc sur la façon de la financer.

Les discussions concernant l'allocation universelle portent généralement sur le coût élevé que représenterait la mise en place d'un tel système, s'il conduit au versement à tous d'un montant significatif.

Dans la conception de l'allocation universelle, rien n'indique de façon précise le mode de financement de ce revenu minimum garanti par le gouvernement. Cette question est soulevée dès que l'on veut appliquer concrètement l'allocation universelle : les propositions d'allocation universelle doivent s'accompagner de recommandations quant aux façons d'en financer la mise en place.

Trois options sont envisageables.

- Le financement pourrait être assuré en partie grâce aux économies effectuées sur les mesures de soutien du revenu existantes – programmes sociaux ou mesures fiscales –, si ces mesures sont supprimées.
- Il est possible également que le financement provienne en partie des économies réalisées grâce aux simplifications administratives obtenues en raison de la mise en place d'une allocation universelle, par rapport aux mesures en vigueur.
- Si les mesures existantes sont maintenues, et si les économies administratives sont insuffisantes, le coût additionnel de l'allocation universelle devra être financé au moins en partie par de nouveaux revenus, soit par exemple les impôts, les taxes ou les redevances.



## ■ Les impacts sur le revenu disponible des personnes

La question du financement conduit à un troisième questionnement, soit celui des impacts sur le revenu disponible des personnes.

Le niveau de l'allocation et le mode de financement retenu feront apparaître des gagnants et des perdants, par rapport au système existant.

- La mise en place de l'allocation universelle fera des gagnants, par exemple en bénéficiant aux personnes non couvertes par le système de soutien du revenu existant.
- Si elle s'accompagne de la suppression des protections existantes, elle pourrait également faire des perdants parmi les clientèles jusque-là protégées et soulever ainsi des problèmes de justice sociale.
- Si la mise en place d'une allocation universelle s'accompagne du maintien des dispositions existantes, elle représentera un coût élevé, qu'il faudra financer. Ce financement pourrait également faire apparaître des perdants, à la suite de la création du nouveau système.

## ■ L'acceptabilité sociale

En quatrième lieu enfin, la mise en place d'une allocation universelle soulève des questions d'acceptabilité sociale.

Certains critiques de l'allocation universelle reprochent au concept de dévaloriser le travail. Avec une allocation universelle dont le montant est relativement élevé, le travail n'est plus essentiel à la subsistance et à la vie en société. Le travail n'apporte que des revenus additionnels par rapport aux ressources de base, ces ressources étant assurées que l'on travaille ou pas.

Pour d'autres critiques, l'allocation universelle n'est pas acceptable puisque même les personnes ayant des revenus élevés en bénéficieraient.

Plusieurs adversaires de l'allocation universelle craignent que la mise en place d'un tel système n'attire un grand nombre de personnes démunies dans la juridiction concernée.

Dans les débats consacrés à l'éventuelle mise en place d'une allocation universelle, cette acceptabilité sociale a pris une grande part<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> On fait notamment référence au référendum organisé en Suisse en 2016 sur un projet d'allocation universelle, et aux arguments ayant conduit à son rejet. Voir ci-après, page 74.

## ❑ Un concept intéressant, mais beaucoup de questionnements

Comme on le voit, l'allocation universelle – soit le revenu minimum garanti dans sa forme absolue – est un concept intéressant pour beaucoup de chercheurs. L'application de ce concept soulève cependant un grand nombre de questionnements lorsque l'on souhaite passer de la théorie à la pratique.

TABEAU 1

### Propriétés, avantages et questionnements associés à l'allocation universelle

Propriétés	Avantages	Questionnements
<p>L'allocation universelle est :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– inconditionnelle <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ elle est versée à tous, sans égard à l'âge</li> <li>▪ elle est versée sans égard aux ressources (revenus et actifs) et est donc uniforme</li> <li>▪ elle est versée sans exigence de contrepartie</li> </ul> </li> <li>– cumulable</li> <li>– individuelle</li> <li>– non imposable</li> </ul>	<p>L'allocation universelle est :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– simple sur le plan administratif</li> <li>– peu coûteuse pour ce qui est des coûts administratifs</li> <li>– parfaitement transparente</li> <li>– non « stigmatisante » pour les plus démunis</li> <li>– source d'indépendance au sein d'un ménage</li> <li>– un moyen de donner au bénéficiaire la possibilité de faire des choix</li> </ul>	<p>L'allocation universelle soulève des questionnements non résolus concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– son incidence réelle sur la pauvreté, sur l'incitation au travail et sur le marché du travail (le chômage et les salaires)</li> <li>– son coût élevé et son financement</li> <li>– l'apparition de gagnants et de perdants en raison du niveau de l'allocation et de son mode de financement</li> <li>– son acceptabilité sociale</li> </ul>

### La dimension philosophique de l'allocation universelle

Sur le plan philosophique, la mise en place d'une allocation universelle découle pour plusieurs auteurs d'une conception de la liberté et de la justice.

Le philosophe américain John Rawls (1921-2002) a tenté d'articuler dans la théorie qu'il a élaborée la liberté individuelle et la solidarité sociale<sup>1,2</sup>. La justice est conçue comme un système où « chaque personne doit avoir un droit égal au système total le plus étendu de libertés de base égales pour tous, compatible avec un même système pour tous »<sup>3</sup>.

Selon plusieurs auteurs, l'allocation universelle permet à chacun de faire ce qu'il souhaite de sa vie, en raison d'un accès effectif de tous à des ressources de base, sans obligation d'aucune sorte. Selon cette conception, l'allocation universelle élargit les choix de vie et permet plus de liberté dans l'usage et l'emploi de son temps.

Cette liberté comporte cependant deux limites : elle ne doit pas entraîner de dommages à d'autres personnes, et elle doit être utilisée pour mettre en œuvre un projet de vie raisonnable.

1 John Rawls, *Théorie de la justice*, éditions du Seuil, 1987 et 1997.

2 Martin Ravallion, *The Economics of Poverty, History, Measurement and policy*, Oxford University Press, 2016, p. 87.

3 John Rawls, *op. cit.*, p. 341.

## 2.2 L'impôt négatif sur le revenu

Le revenu minimum garanti peut prendre une deuxième forme, soit celle de l'impôt négatif sur le revenu.

### ☐ Une définition

On peut définir simplement l'impôt négatif sur le revenu comme une prestation versée par l'administration fiscale à un contribuable, cette prestation étant calculée en fonction du revenu de ce contribuable et intégrée dans le système d'imposition, selon certaines modalités d'application.

### ☐ Les modalités d'application

#### ■ Un crédit d'impôt remboursable

L'impôt négatif sur le revenu est un transfert prenant la forme d'un crédit d'impôt remboursable<sup>23</sup>, au-delà duquel tout autre revenu gagné sera imposable. C'est le caractère remboursable du crédit d'impôt qui explique le versement d'un impôt négatif, en l'absence de revenu gagné ou en cas de faible revenu gagné.

Dans sa forme la plus complète, l'impôt négatif sur le revenu est fondé sur un crédit d'impôt remboursable à la fois uniforme et universel – ce qui l'apparente à l'allocation universelle pour ce qui est de ses effets bruts.

#### ■ L'imposition des revenus additionnels

Dans cette forme complète, les contribuables n'ayant d'autre revenu que le revenu minimum garanti recevront un impôt négatif maximal, égal au crédit d'impôt.

Par la suite, au fur et à mesure qu'ils gagneront des revenus additionnels, ces contribuables seront redevables d'un impôt sur ces revenus. Cet impôt réduira graduellement l'allocation versée au titre de l'impôt négatif.

À un certain point, l'allocation sera complètement annulée par le montant de l'impôt dû sur les revenus additionnels. Au-delà de ce point, les contribuables ne recevront plus d'allocation et devront payer de l'impôt<sup>24</sup>.

#### ■ Un grand nombre de modalités de calcul

En l'absence de revenu, le montant de l'impôt négatif sur le revenu équivaut ainsi au montant que le contribuable aurait reçu dans le cadre de l'allocation universelle.

En fait, il existe un grand nombre de modalités de calcul d'un impôt négatif sur le revenu, s'éloignant plus ou moins de l'allocation universelle. Ces modalités résultent de la façon dont est déterminé l'impôt sur le revenu ainsi que des règles d'arrimage entre cet impôt et l'impôt négatif.

---

<sup>23</sup> Montant qui peut être accordé à un individu, même s'il n'a pas d'impôt à payer.

<sup>24</sup> Voir ci-après les graphiques 3 et 4 de la page 26.

## ❑ **Les propriétés de l'impôt négatif sur le revenu**

Les propriétés de l'impôt négatif sur le revenu découlent du caractère uniforme et universel du crédit d'impôt remboursable et de son intégration dans le système d'imposition.

### ■ **Non imposable**

Par définition, le crédit d'impôt remboursable n'est pas imposable. L'impôt négatif est intégré dans le système d'imposition, mais le crédit d'impôt remboursable qui en est le cœur n'est pas imposable.

L'allocation versée en fonction du crédit d'impôt remboursable est réduite en raison de l'impôt à payer sur les autres revenus.

### ■ **Conditionnel au revenu gagné et à la production d'une déclaration de revenus**

Le versement de l'impôt négatif est conditionnel au revenu gagné. Comme on vient de le voir, dès que le contribuable reçoit d'autres revenus que le crédit d'impôt remboursable, le versement de l'impôt négatif découlant de ce crédit d'impôt remboursable diminue au fur et à mesure de l'augmentation du montant de l'impôt à acquitter sur les revenus additionnels.

Par contre, pour bénéficier de l'impôt négatif, il n'est pas nécessaire d'évaluer les différents actifs dont dispose le contribuable.

Dans tous les cas, le contribuable doit remplir une déclaration de revenus pour recevoir l'impôt négatif.

### ■ **Cumulable**

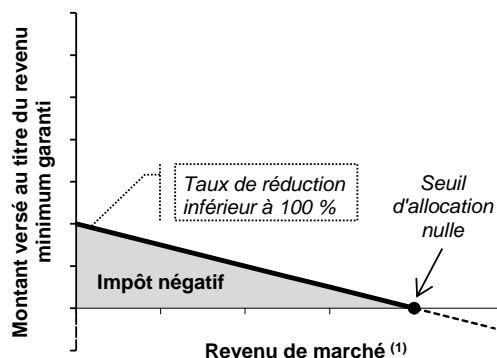
Comme l'allocation universelle, l'impôt négatif sur le revenu est cumulable.

### ■ **Pas forcément individuel**

À la différence de l'allocation universelle, l'impôt négatif n'est pas forcément individuel. L'impôt négatif peut tenir compte du revenu du ménage ou du revenu familial.

GRAPHIQUE 3

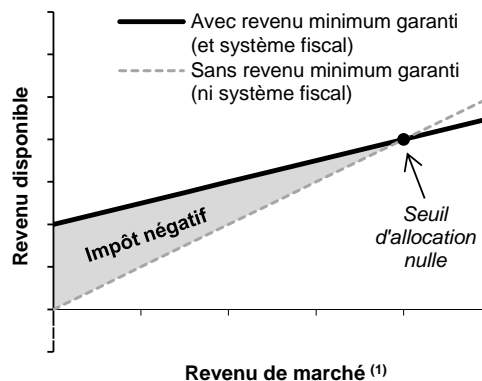
### Versement d'un impôt négatif en fonction du revenu



Note : La portion négative de la courbe correspond à l'impôt devant être payé au-delà du seuil d'allocation nulle.  
 (1) Le revenu de marché correspond au revenu total avant les transferts gouvernementaux et les impôts.

GRAPHIQUE 4

### Revenu incluant l'impôt négatif



Note : Avec prise en compte de l'impôt au-delà du seuil d'allocation nulle.  
 (1) Le revenu de marché correspond au revenu total avant les transferts gouvernementaux et les impôts.

## ❑ **Les avantages de l'impôt négatif sur le revenu**

Lorsqu'on le compare à l'allocation universelle, l'impôt négatif comporte plusieurs avantages. Ces avantages permettent de répondre à certains questionnements soulevés avec l'allocation universelle.

### ■ **Potentiellement plus acceptable socialement**

En étant intégré dans l'ensemble du dispositif fiscal, l'impôt négatif est potentiellement plus acceptable socialement que l'allocation universelle. Son intégration dans un système fiscal dont la structure de taux est généralement progressive<sup>25</sup> facilite cette acceptabilité, aucune allocation n'étant versée aux contribuables à haut revenu.

### ■ **Peut être financé par l'impôt**

En raison de cette intégration, l'impôt négatif sur le revenu peut être directement financé par l'impôt sur le revenu des particuliers.

### ■ **Des transferts totaux moins importants**

L'intégration dans l'ensemble du dispositif fiscal a un autre avantage : à montant égal, l'impôt négatif donne lieu à des transferts totaux moins importants qu'avec l'allocation universelle.

### ■ **Peut répondre aux situations particulières**

En s'éloignant de son application dans sa forme la plus complète, l'impôt négatif permet certains ajustements. L'impôt négatif sur le revenu peut être modulé de manière à répondre aux besoins nés de situations particulières.

### ■ **Peut être appliqué au niveau de l'individu**

De plus, et toujours par rapport à l'allocation universelle, l'impôt négatif permet de bénéficier d'une certaine flexibilité pour ce qui est de son application ou non au niveau de l'individu. Avec l'impôt négatif, il est possible de tenir compte du ménage.

### ■ **La possibilité de faire des choix**

Comme dans le cas de l'allocation universelle, l'impôt négatif sur le revenu donne au bénéficiaire la possibilité de faire des choix, notamment pour se former, se développer et investir dans son capital humain. Cette liberté de faire des choix n'est pleinement effective que si l'impôt négatif est appliqué au niveau de l'individu.

### ■ **Des avantages liés à plusieurs facteurs**

Au total, il faut souligner qu'en fait, ces différents avantages dépendent du niveau de l'impôt négatif ainsi que de la structure d'imposition dans laquelle l'impôt négatif est intégré.

---

<sup>25</sup> L'impôt sur le revenu est progressif dans la plupart des juridictions des pays développés.

## ❑ **Les questionnements soulevés par l'impôt négatif sur le revenu**

L'impôt négatif sur le revenu soulève plusieurs questionnements.

### ■ **Moins transparent**

Par rapport à l'allocation universelle, l'impôt négatif sur le revenu perd en transparence, puisque le montant reçu par le bénéficiaire varie en fonction du revenu.

### ■ **Moins simple**

L'impôt négatif perd également en simplicité.

L'impôt négatif sur le revenu est une forme de revenu minimum garanti moins simple à administrer que l'allocation universelle. Il nécessite qu'une déclaration d'impôt soit produite, même si le bénéficiaire n'a aucun revenu. En général, il est cependant plus facile de mettre en place un mécanisme d'impôt négatif, intégré dans le système fiscal existant, que de créer un nouveau système fiscal.

### ■ **Les effets sur la pauvreté, l'incitation au travail et le marché du travail**

Comme dans le cas de l'allocation universelle, l'incidence de l'impôt négatif sur la pauvreté, sur l'incitation au travail et sur le marché du travail fait l'objet de discussions.

#### ■ **La lutte contre la pauvreté**

La capacité de l'impôt négatif à lutter contre la pauvreté dépend directement de l'adéquation entre son montant et les besoins de base.

#### ■ **L'incitation au travail**

Comme dans le cas de l'allocation universelle, il est possible que l'impôt négatif incite certaines personnes à travailler, l'individu pouvant conserver une part significative de ses gains additionnels malgré l'imposition de ceux-ci.

L'impôt négatif peut avoir des effets variables sur l'incitation au travail et sur la possibilité de sortir du « piège de la pauvreté »<sup>26</sup>, ces effets variant en fonction du montant de l'impôt négatif, des groupes considérés et des préférences des individus.

#### ■ **Le marché du travail**

Comme dans le cas de l'allocation universelle, l'impact effectif de l'impôt négatif sur l'incitation au travail dépend également des effets de l'impôt négatif sur le marché du travail – soit sur le chômage et les salaires.

---

<sup>26</sup> Voir ci-dessus, page 20.

## ■ Les modalités d'application

Un autre questionnement découle des modalités d'application de l'impôt négatif.

Les conditions liées au versement de l'impôt négatif sur le revenu empêchent de rejoindre immédiatement la population concernée. Le fait de remplir une déclaration de revenus constitue une étape supplémentaire, par rapport à l'allocation universelle. Ces modalités font en sorte qu'il n'est pas acquis que tous les bénéficiaires potentiels soient rejoints.

On souligne souvent que l'impôt négatif sur le revenu est versé *ex-post*, une fois que les déclarations fiscales ont été remplies et contrôlées, alors que l'allocation universelle prend la forme d'un versement immédiat, effectué dès le début de la période concernée. De plus, les effets attendus de l'impôt négatif risquent de ne se produire qu'avec du retard.

Il faut cependant souligner que cette caractéristique des modalités d'application peut être atténuée par les retenues à la source et les versements anticipés<sup>27</sup>.

## ■ Un enjeu de financement

De la même façon que l'allocation universelle, l'impôt négatif soulève un enjeu de financement – mais dans une moindre mesure, en raison de son intégration dans l'ensemble du dispositif fiscal.

Le financement pourra être assuré en partie grâce aux économies effectuées en supprimant les mesures de soutien du revenu existantes, ou au moyen des économies résultant des simplifications administratives obtenues en remplaçant les mesures en place.

Le financement pourra également provenir de nouveaux revenus, soit par exemple les impôts – en utilisant l'intégration dans le dispositif fiscal –, les taxes ou les redevances.

L'ampleur de cet enjeu dépendra de la générosité du système. Le mode de financement et l'importance des transferts effectués feront apparaître des gagnants et des perdants, par rapport au système existant.

---

<sup>27</sup> Voir Yannick VANDERBORGHT et Philippe VAN PARIJS, *op. cit.*, pp. 26 et suivantes.



## ❑ De nombreuses applications partielles

Comme dans le cas de l'allocation universelle, on ne connaît pas d'exemple complet d'impôt négatif sur le revenu.

On peut par contre citer de nombreux exemples de systèmes d'impôt négatif partiels, appliqués dans les juridictions des pays développés – à commencer par des systèmes existant au Québec et dans l'ensemble du Canada.

### ■ Le soutien aux enfants

Le soutien aux enfants<sup>28</sup>, mis en place au Québec en 2005, comprend un volet de base et un volet additionnel, répondant tous les deux aux caractéristiques d'un impôt négatif. Les deux volets sont intégrés dans le système fiscal, et l'unité d'application utilisée est le ménage.

- Le volet de base est universel, au sein du groupe des familles avec enfants. La seule condition exigée est d'avoir au moins un enfant à charge de moins de dix-huit ans. Le volet de base est non imposable. Il n'est pas réduit en fonction du revenu.
- Le volet additionnel est conditionnel au revenu, en plus de ne s'appliquer qu'aux ménages ayant au moins un enfant à charge de moins de dix-huit ans. Le volet additionnel n'est pas imposable, mais il est réduit en fonction du revenu.

### ■ L'Allocation canadienne pour enfants

La nouvelle Allocation canadienne pour enfants<sup>29</sup>, mise en place en 2016, prend également la forme d'un impôt négatif.

L'Allocation canadienne pour enfant est intégrée dans le système fiscal, et l'unité d'application utilisée est le ménage. L'Allocation canadienne pour enfants est conditionnelle à la présence d'au moins un enfant à charge de moins de dix-huit ans dans le ménage.

Elle est également conditionnelle au revenu, et cela dans sa totalité. L'Allocation canadienne pour enfants n'est pas imposable, mais elle est réduite en fonction du revenu. Contrairement au soutien aux enfants, elle ne comporte pas de portion universelle.

---

<sup>28</sup> Le soutien aux enfants sera examiné de façon plus détaillée dans le rapport final du comité, avec les programmes budgétaires et les mesures fiscales constituant le régime de soutien du revenu au Québec.

<sup>29</sup> L'Allocation canadienne pour enfants sera examinée de façon plus détaillée dans le rapport final du comité, avec les programmes budgétaires et les mesures fiscales constituant le régime de soutien du revenu au Québec.

TABLEAU 2

**Propriétés, avantages et questionnements associés à l'impôt négatif sur le revenu**

Propriétés	Avantages	Questionnements
<p>L'impôt négatif sur le revenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– comprend un crédit d'impôt remboursable, par définition non imposable</li> <li>– est conditionnel <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ au revenu gagné (et est donc réduit en raison de l'impôt à payer), mais versé sans égard aux actifs</li> <li>▪ à la production d'une déclaration de revenus</li> </ul> </li> <li>– est cumulable</li> <li>– n'est pas forcément individuel</li> </ul>	<p>L'impôt négatif sur le revenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– peut être plus acceptable socialement que l'allocation universelle</li> <li>– peut être directement financé par l'impôt sur le revenu des particuliers</li> <li>– donne lieu à des transferts totaux moins importants qu'avec l'allocation universelle</li> <li>– en s'éloignant de sa forme complète, peut répondre aux situations particulières</li> <li>– permet de bénéficier d'une certaine flexibilité pour ce qui est de son application ou non au niveau de l'individu</li> <li>– donne au bénéficiaire la possibilité de faire des choix, si l'impôt négatif sur le revenu est appliqué au niveau de l'individu</li> </ul> <p>Ces avantages dépendent du niveau de l'impôt négatif et de la structure d'imposition.</p>	<p>Par rapport à l'allocation universelle, l'impôt négatif sur le revenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– perd en transparence</li> <li>– perd en simplicité</li> </ul> <p>Comme dans le cas de l'allocation universelle, les effets réels de l'impôt négatif sur la pauvreté, sur l'incitation au travail et sur le marché du travail font l'objet de discussions.</p> <p>Les modalités d'application soulèvent des questionnements liés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– au fait de devoir remplir une déclaration de revenus <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ il n'est pas acquis que tous les bénéficiaires soient rejoins</li> </ul> </li> <li>– au versement normalement effectué <i>ex-post</i>, une fois la déclaration fiscale remplie et contrôlée <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ les effets attendus risquent de se produire avec délai</li> </ul> </li> </ul> <p>Ce questionnement peut être atténué compte tenu des retenues à la source et des versements anticipés.</p> <p>Le financement peut faire apparaître des gagnants et des perdants, en raison du niveau de l'allocation et du mode choisi pour la financer.</p>

## 2.3 Les régimes de base de soutien du revenu

On range dans la troisième forme de revenu minimum garanti les régimes de base de soutien du revenu, dont les caractéristiques rejoignent la définition de départ du revenu minimum garanti sans correspondre à toutes les exigences de la forme la plus absolue – l'allocation universelle – ou de la forme la plus complète de l'impôt négatif sur le revenu.

Il s'agit des modes de soutien du revenu définis dans la plupart des pays développés, pour assurer aux plus vulnérables des ressources minimales, reliées à un seuil minimum.

Ces aides sont garanties, dans le sens où toute personne pourra y avoir recours, si elle se trouve sans ressources. Par contre, ces aides ne sont versées qu'à des personnes ciblées en raison de leur absence de ressources.

Dans certains cas, ces aides pourraient également être classées dans la catégorie des formes moins complètes d'impôt négatif sur le revenu.

### ☐ Les propriétés des régimes de base de soutien du revenu

#### ■ Conditionnels

Les aides accordées dans le cadre des régimes de base de soutien du revenu sont conditionnelles.

Ces aides sont conditionnelles aux revenus, aux actifs et à certaines contreparties.

- Elles sont liées à l'absence ou à l'insuffisance de ressources. Le montant de l'aide peut être réduit des actifs ou d'une partie des actifs du bénéficiaire, ainsi que de ses revenus additionnels.
- Les aides sont souvent versées en contrepartie d'exigences précises en matière de disponibilité au travail.

#### ■ Cumulables

En général, ces aides sont en général cumulables.

#### ■ Généralement pas individuels

Généralement, ces aides ne sont pas individuelles. Il arrive souvent que ces aides soient définies sur la base du ménage et non de l'individu.

#### ■ Souvent imposables

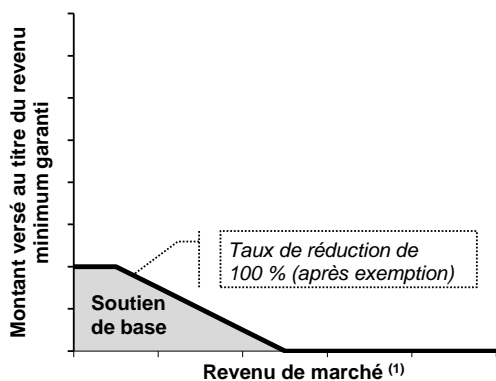
Ces aides sont souvent imposables.

#### ■ Réduits en fonction du revenu

Dans les régimes de base de soutien du revenu, les aides sont le plus souvent réduites au fur et à mesure de l'augmentation de revenus additionnels.

GRAPHIQUE 5

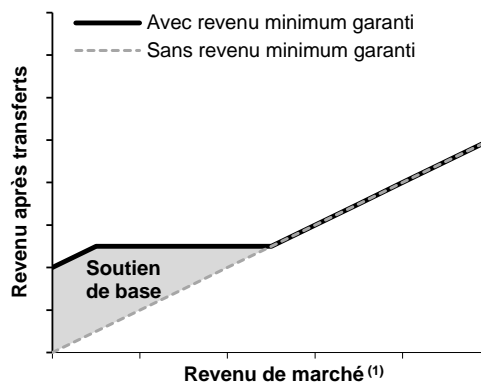
### Versement d'un régime de base de soutien du revenu similaire à l'assistance sociale au Québec



(1) Le revenu de marché correspond au revenu total avant les transferts gouvernementaux et les impôts.

GRAPHIQUE 6

### Revenu incluant un régime de soutien du revenu de base similaire à l'assistance sociale au Québec



Note : Abstraction faite de l'impôt sur le revenu.

(1) Le revenu de marché correspond au revenu total avant les transferts gouvernementaux et les impôts.

## ❑ **Les avantages des régimes de base de soutien du revenu**

Les régimes de base de soutien du revenu ont comme avantage de pouvoir être financés plus facilement par la fiscalité ou par d'autres sources de revenu, car les coûts totaux sont moins élevés, tout dépendant du niveau de l'allocation.

Autre avantage, ils sont susceptibles de répondre à des situations particulières plus rapidement, en définissant des aides plus ciblées visant des populations moins nombreuses.

## ❑ **Les questionnements soulevés par les régimes de base de soutien du revenu**

Les régimes de base de soutien du revenu sont définis dans le cadre de programmes très variés. Leur mise en place et leur impact ont fait l'objet de multiples analyses et études, donnant lieu à de nombreux questionnements reliés au filet social mis en place dans une collectivité donnée.

### ■ **L'incidence réelle sur la pauvreté, sur l'incitation à travailler et sur le marché du travail**

#### ■ **La lutte contre la pauvreté**

Comme pour l'allocation universelle et l'impôt négatif sur le revenu, l'impact des régimes de base de soutien du revenu sur la pauvreté est directement lié à l'adéquation des montants alloués par rapport aux besoins de base.

Dans les régimes de base de soutien du revenu, l'aide peut être conditionnelle aux actifs détenus. L'aide est accordée en dernier recours, ce qui force les personnes concernées à se départir d'une partie de leurs actifs et donc à s'appauvrir encore davantage avant d'obtenir le soutien attendu.

#### ■ **L'incitation au travail**

Dans les régimes de base de soutien du revenu, les personnes concernées sont souvent incitées à travailler au moyen de contreparties exigées de leur part, ou au moyen de pénalités imposées si certaines exigences ne sont pas satisfaites quant aux efforts de travail à consentir.

Les taux effectifs marginaux d'imposition risquent d'être trop élevés, à moins que les aides accordées ne soient bien arrimées avec les transferts sociofiscaux et que les efforts de travail déployés soient suffisamment récompensés.

Par ailleurs, et comme pour l'allocation universelle et l'impôt négatif sur le revenu, les régimes de base de soutien du revenu auront des effets variables sur l'incitation au travail en fonction du montant de l'aide accordée, des groupes considérés et des préférences des individus.

#### ■ **Le marché du travail**

L'impact effectif des régimes de base de soutien du revenu sur l'incitation au travail dépend également des effets de l'aide sur le marché du travail, soit sur le chômage et sur les salaires.

#### ■ **L'accessibilité**

Les régimes de base de soutien du revenu soumettent le versement de l'aide financière à de multiples conditions, ce qui en limite l'accessibilité.

## ■ Le coût d'administration

Par rapport à l'allocation universelle et à l'impôt négatif sur le revenu, la vérification de l'admissibilité, les exigences de contrôle et la gestion des changements fréquents dans les situations particulières des personnes entraînent des coûts dans la gestion des programmes, nécessitant la mise en place d'une administration souvent lourde.

Ces coûts peuvent être plus élevés que dans l'allocation universelle ou dans l'impôt négatif sur le revenu.

## ■ La complexité

La complexité des régimes de base de soutien du revenu découle de l'objectif de prendre en compte un grand nombre de situations particulières. De nombreuses règles sont mises en place pour s'adapter à ces différentes situations, mais également pour vérifier l'admissibilité des personnes souhaitant bénéficier des mesures définies.

## ■ La transparence

Par rapport à l'allocation universelle et à l'impôt négatif sur le revenu, les régimes de base de soutien du revenu perdent en transparence en raison de leur complexité : ces régimes varient en fonction des situations particulières et prévoient de nombreuses règles d'admissibilité.

## ■ Le caractère « stigmatisant » pour les plus démunis

À la différence de l'allocation universelle et de l'impôt négatif sur le revenu, les régimes de base de soutien du revenu enferment les personnes concernées dans des statuts ayant pour conséquence de les stigmatiser. Ce caractère « stigmatisant » peut avoir des conséquences importantes sur leur intégration sociale et professionnelle.

## ■ Le financement

Les régimes de base de soutien du revenu soulèvent un enjeu de financement, mais dans une moindre mesure que les autres formes de revenu minimum garanti. Comme on l'a vu précédemment, ils peuvent être financés plus facilement que l'allocation universelle ou l'impôt négatif sur le revenu, car les coûts totaux sont moins élevés – tout dépendant du niveau de l'aide versée.

Toutefois, par rapport à une situation où ces régimes n'existent pas, le financement sera assuré en collectant de nouveaux impôts, des taxes ou des redevances – ce qui fera des gagnants et des perdants.

## ❑ De nombreuses applications

Tous les pays développés ont mis en place à des degrés différents des régimes de base de soutien du revenu dont les propriétés rejoignent au moins en partie la définition de départ du revenu minimum garanti.

### ■ L'assistance sociale québécoise

Au Québec, l'assistance sociale est un exemple d'une modalité de soutien du revenu rejoignant certaines caractéristiques de base du revenu minimum garanti.

- L'assistance sociale est garantie sans être universelle ou inconditionnelle. Au Québec, toute personne peut compter sur cette aide, afin de bénéficier d'une protection minimale. Il faut cependant que le bénéficiaire démontre que ses ressources sont insuffisantes pour couvrir les besoins considérés comme minimaux.
- Généralement, l'aide n'est pas conditionnée par une contrepartie<sup>30</sup>.
- L'assistance sociale est imposable, mais généralement, le montant reçu par les bénéficiaires n'atteint pas le seuil d'imposition.
- Son montant est réduit en fonction du revenu. Au-delà d'un certain montant de revenu, le taux de réduction est de 100 %, ce qui signifie que l'aide est réduite de un dollar pour chaque dollar de revenu gagné<sup>31</sup>.

### ■ Le Supplément de revenu garanti

Au Canada, le Supplément de revenu garanti<sup>32</sup> est également un exemple de régime de base de soutien du revenu.

- Le Supplément de revenu garanti est versé à compter de 65 ans aux personnes et aux ménages à faible revenu.
- Le Supplément de revenu garanti n'est pas imposable, et son montant est réduit selon le revenu du ménage.

---

<sup>30</sup> Les objectifs du programme Objectif emploi prévoient l'introduction d'une certaine contrepartie. L'assistance sociale sera examinée de façon plus détaillée dans le rapport final du comité, avec les programmes budgétaires et les mesures fiscales constituant le régime de soutien du revenu au Québec.

<sup>31</sup> Cet effet est atténué par d'autres mécanismes, tels que la prime au travail, qui vise l'incitation au travail. La prime au travail sera examinée de façon plus détaillée dans le rapport final du comité, avec les programmes budgétaires et les mesures fiscales constituant le régime de soutien du revenu au Québec.

<sup>32</sup> Le Supplément de revenu garanti sera examiné de façon plus détaillée dans le rapport final du comité, avec les programmes budgétaires et les mesures fiscales constituant le régime de soutien du revenu au Québec.

TABLEAU 3

**Propriétés, avantages et questionnements associés aux régimes de base de soutien du revenu**

Propriétés	Avantages	Questionnements
<p>Les aides accordées dans le cadre des régimes de base de soutien du revenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sont conditionnelles <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ au revenu et aux actifs</li> <li>▪ souvent à des exigences en matière de disponibilité au travail</li> </ul> </li> <li>– sont en général cumulables</li> <li>– ne sont généralement pas individuelles</li> <li>– sont souvent imposables</li> <li>– sont le plus souvent réduites en fonction des revenus</li> </ul>	<p>Les régimes de base de soutien du revenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sont financés plus facilement par la fiscalité ou par d'autres sources de revenu, car les coûts totaux sont moins élevés</li> <li>– peuvent répondre à des situations particulières plus rapidement</li> </ul>	<p>Les régimes de base de soutien du revenu soulèvent des questionnements reliés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– à leur incidence réelle sur la pauvreté, sur l'incitation à travailler et sur le marché du travail</li> <li>– à leur accessibilité</li> <li>– au coût de leur administration</li> <li>– à leur complexité</li> <li>– à la transparence</li> <li>– à leur caractère « stigmatisant » pour les plus démunis</li> </ul> <p>Le financement peut faire apparaître des gagnants et des perdants, en raison du niveau de l'allocation et du mode choisi pour la financer.</p>





### 3. LA DÉFINITION DU REVENU MINIMUM GARANTI RETENUE PAR LE COMITÉ

Cette revue des trois formes de revenu minimum garanti et de leurs propriétés respectives montre que le concept de revenu minimum garanti recouvre des modalités très diverses, ayant chacune leurs avantages mais soulevant des questionnements différents selon les formes analysées.

On doit constater en même temps que les idées à la base du concept de revenu minimum garanti sont plus que jamais d'actualité, comme en font foi les expérimentations engagées ou annoncées dans plusieurs juridictions au cours des derniers mois.

#### ☐ **S'appuyer sur les idées de base**

Le mandat confié au comité par le gouvernement du Québec s'inscrit donc dans une réflexion touchant un grand nombre de pays développés, à partir de certaines idées de base communes aux différentes formes concevables de revenu minimum garanti.

Le comité choisit de s'appuyer sur ces idées de base dans la suite de ses travaux.

Le comité retient comme définition du revenu minimum garanti tout système offrant une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal.

Cette définition permet de tenir compte de ce qui existe déjà, sans dénaturer le concept.

Le mandat confié par le gouvernement au comité, tel que le comité l'interprète, consiste ainsi à réfléchir aux modifications à apporter au régime actuel de soutien du revenu appliqué au Québec en partant de cette définition de base pour qu'il évolue vers une forme plus complète de revenu minimum garanti.

## **Les propositions de revenu minimum garanti formulées au Québec et au Canada**

Dans leur rapport de 2001 sur le « revenu de citoyenneté »<sup>1</sup>, François Blais et Jean-Yves Duclos présentent les deux jalons, au Québec, de la réflexion entourant la mise en place d'un revenu annuel garanti, ainsi que le tournant historique marqué au Canada par la Commission Macdonald – précédé en 1973 de la publication du Document de travail sur la sécurité sociale au Canada (Livre orange).

Dans le rapport publié en 2009 par le Centre canadien de politiques alternatives<sup>2</sup>, Margot Young et James P. Mulvale font référence de plus aux premières propositions de revenu garanti présentées par le gouvernement albertain en 1933, puis en 1971 à Ottawa par le comité présidé par le sénateur David Croll.

### **Les premières propositions**

En 1933, le gouvernement du Crédit social élu en Alberta et dirigé par William Aberhart propose le versement à tous d'un « crédit social », prenant la forme d'un paiement en espèces, afin de stimuler l'économie et de redistribuer la richesse.

La mise en œuvre de ce crédit social se heurte à des problèmes de financement et à l'opposition du gouvernement fédéral, qui invoque sa compétence constitutionnelle en matière de système bancaire et de monnaie. Ernest Manning succède à William Aberhart à la tête de l'Alberta et abandonne l'idée de ce crédit social en 1944.

En 1971, le comité spécial du Sénat sur la pauvreté, présidé par le sénateur David Croll, recommande la création d'un revenu annuel garanti, financé et administré par le gouvernement fédéral et distribué sous la forme d'un impôt négatif sur le revenu.

Le comité identifie trois conditions, soit que le revenu distribué soit suffisant, qu'il préserve l'incitation à travailler et qu'il soit fiscalement possible. Ce revenu garanti remplacerait les programmes fédéraux de soutien du revenu, à l'exception du programme d'assurance-emploi (à l'époque assurance-chômage), du Régime de pension du Canada et des pensions des anciens combattants.

La recommandation n'a jamais été appliquée, en raison de son coût et des critiques concernant l'impact sur l'incitation à travailler.

### **Le rapport de la Commission Castonguay-Nepveu**

La Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social a été instituée par le gouvernement du Québec le 9 novembre 1966. La commission était présidée par Claude Castonguay, Gérard Nepveu agissant comme secrétaire. Le cinquième volume du rapport aborde le sujet de la sécurité du revenu et en propose une réforme. La commission le rendit public en 1971.

La commission propose un régime général d'allocations sociales, comprenant deux volets intégrés – soit une protection plus équitable contre les risques économiques et sociaux et une plus forte incitation à la réintégration au marché du travail.

### **Le Document de travail sur la sécurité sociale au Canada (Livre orange)**

En 1973, le gouvernement fédéral lance un document de travail devant servir de base pour les futures discussions fédérales-provinciales. Le dossier est à l'époque sous la responsabilité du ministre fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social, Marc Lalonde.

Ce document amorce un long débat concernant la révision de l'ensemble de la politique fédérale en la matière, incluant l'hypothèse d'un régime de revenu annuel garanti assez proche du modèle proposé par la Commission Castonguay-Nepveu. Ces propositions ne sont pas entérinées, essentiellement en raison des coûts anticipés à court et à long terme.

## Les propositions de revenu minimum garanti formulées au Québec et au Canada (suite)

### Le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers

À l'automne 1984, le gouvernement du Québec publie un livre blanc visant à explorer des possibilités de réforme de la fiscalité des particuliers. Le livre blanc accorde une grande place à l'effet négatif d'un taux marginal de taxation trop élevé sur le travail. Le livre blanc propose une nouvelle articulation du régime d'imposition des individus et des ménages avec les divers transferts sociaux, avec pour objectif d'instaurer un véritable programme de garantie du revenu.

Les orientations contenues dans ce livre blanc ont guidé les changements apportés au régime de soutien du revenu du Québec dans les années qui ont suivi.

### La commission Macdonald

Le 5 novembre 1982, le gouvernement fédéral met en place la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, présidée par Donald Stovel Macdonald. Le rapport est rendu public en 1985.

Dans son rapport, la commission Macdonald propose la création d'un Régime universel de sécurité du revenu. Dans l'esprit des commissaires, cette proposition s'inscrit dans la vision d'ensemble du rapport, prônant la libéralisation de l'économie, l'ouverture des marchés et la facilitation des échanges commerciaux avec l'extérieur par une main-d'œuvre plus flexible, plus mobile et moins coûteuse.

La commission propose un Régime universel de sécurité du revenu comportant des niveaux de revenus garantis et des taux de récupération fiscale relativement faibles. Ce système remplacerait la plupart des programmes existants de transfert du revenu, ainsi que des exemptions et des crédits d'impôt aux personnes et à la famille.

Aucune suite n'a été donnée à cette proposition, en raison des réactions et des critiques provenant des groupes et des partis venant de différents horizons.

- 1 François Blais, Jean-Yves Duclos et collaborateurs, *Le revenu de citoyenneté : revue des écrits et consultation des experts*, rapport remis au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, septembre 2001, pp. 50 et suivantes.
- 2 Margot Young et James P. Mulvale, *Possibilities and Prospects : The Debate Over a Guaranteed Income*, Centre canadien de politiques alternatives, novembre 2009.



## DEUXIÈME PARTIE : LES APPLICATIONS ET LES EXPÉRIMENTATIONS DU REVENU MINIMUM GARANTI

Au cours des dernières années, le concept de revenu minimum garanti a fait l'objet de nombreuses applications et expérimentations à travers le monde.

Le comité a procédé à un recensement sélectif des applications et des expérimentations rendues publiques, pour lesquelles il était possible de disposer d'un minimum d'informations.

Le comité a ensuite analysé de façon plus approfondie sept applications ou expérimentations en les classant en trois groupes, soit :

- deux applications impliquant l'ensemble de la juridiction, en Alaska et au Royaume-Uni;
- deux projets passés, soit au Manitoba et en Suisse;
- trois projets pilotes en cours ou à venir, en Finlande, aux Pays-Bas et en Ontario.

À partir de ce recensement et de ces analyses, le comité présente plusieurs observations.



## 1. UN RECENSEMENT SÉLECTIF D'APPLICATIONS ET D'EXPÉRIMENTATIONS DU REVENU MINIMUM GARANTI

Le comité a procédé à un recensement sélectif d'applications et d'expérimentations du revenu minimum garanti, engagées à travers le monde au cours des dernières années<sup>33</sup>.

Ce recensement, le plus représentatif possible, a porté sur les applications et les expérimentations pour lesquelles il était possible de disposer de certaines informations de base et d'une documentation minimale.

### ☐ Des applications et des expérimentations de natures très diverses

Les différentes applications et expérimentations sont de natures très diverses.

Dans le recensement effectué, on trouve à la fois des applications portant sur l'ensemble de la juridiction concernée, des projets pilotes réalisés sur un faible échantillon de personnes et de simples projets encore au stade des discussions.

Pour un grand nombre d'applications et d'expérimentations recensées, les informations disponibles ne permettent pas de vérifier si les propriétés de ces applications et de ces expérimentations permettent effectivement de les classer dans l'un des groupes de revenu minimum garanti précédemment définis.

### ☐ Les applications et les expérimentations retenues

L'ensemble des expériences recensées, et pour lesquelles des données minimales étaient disponibles, est présenté dans le tableau ci-après.

Le tableau présente d'abord la juridiction dans laquelle l'application ou l'expérimentation a eu lieu, le nom de cette application ou expérimentation et l'année où elle a débuté ou la période durant laquelle elle s'est déroulée.

Le tableau informe ensuite sur le nombre de participants ainsi que sur l'importance de ce nombre par rapport à l'ensemble de la population de la juridiction, afin de donner une idée de l'importance du projet.

Les expériences recensées sont classées selon qu'il s'agit :

- d'applications actuelles;
- de projets passés;
- d'expérimentations en cours, à venir ou toujours en discussion.

Les applications et les expérimentations considérées comme pertinentes pour la réflexion du comité – et, pour cette raison, analysées par la suite de façon plus approfondie – sont marquées d'un astérisque.

---

<sup>33</sup> Sauf indication contraire, les données présentées dans la partie consacrée aux applications et aux expérimentations du revenu minimum garanti reposent sur les données disponibles au 19 janvier 2017.



TABLEAU 4

**Synthèse des applications et expérimentations dans plusieurs juridictions**

Juridiction	Nom du programme	Année	Nombre de participants	Part de la population <sup>(1)</sup>
<b>Des applications actuellement en cours</b>				
États-Unis				
– Alaska <sup>*(2)</sup>	<i>Alaska Permanent Fund Dividend</i>	1982	644 511 personnes	87,4 %
République populaire de Chine <sup>(3)</sup>	<i>Zuidi shenghuo baozhang ou Dibao (Revenu minimum de subsistance)</i>	1999	74,5 millions de personnes	5,5 %
– Macao <sup>(4)</sup>	<i>Wealth Partaking Scheme</i>	2008	682 393 personnes	—
Portugal <sup>(5)</sup>	<i>Rendimento Mínimo Garantido</i>	1996	214 058 personnes	2,1 %
Mexique <sup>(6)</sup>	<i>PROSPERA Programa de Inclusión Social</i>	1997	25,1 millions de personnes (6,0 millions de familles)	19,7 %
Brésil <sup>(7)</sup>	<i>Bolsa Família</i>	2003	13,6 millions de familles	16,3 %
– Quatinga Velho (Ville de São Paulo)	<i>Basic Income Unconditional<sup>(8)</sup></i>	2008-2014	100 personnes	0,00 %
Iran <sup>(9)</sup>	<i>La réforme des subventions aux carburants</i>	2010	72,5 millions de personnes <sup>(10)</sup>	96,3 % <sup>(10)</sup>
Royaume-Uni <sup>*(11)</sup>	<i>Universal Credit</i>	2013	434 104 personnes	0,7 %
<b>Des applications et des expérimentations passées ou n'ayant pas eu de suites</b>				
États-Unis <sup>(12)</sup>				
– New Jersey et Pennsylvanie	<i>New Jersey Income Maintenance Experiment</i>	1968-1972	1 357 familles	0,05 %
– Caroline du Nord et Iowa	<i>The Rural Income Maintenance Experiment</i>	1969-1973	809 familles	0,03 %
– Gary, Indiana	<i>Gary Income Maintenance Experiment</i>	1971-1974	1 780 familles	0,08 %
– Seattle, Washington et Denver, Colorado	<i>Seattle-Denver Income Maintenance Experiment</i>	1971-1982	4 800 familles	0,21 %
– New York City	<i>Opportunity NYC – Family Rewards</i>	2007-2010	2 400 familles	0,03 %
Canada – Manitoba* (notamment la Ville de Dauphin)	<i>Manitoba Basic Annual Income Experiment – Mincome</i>	1974-1979	1 700 familles <sup>(13)</sup>	0,4 %
Ouganda	<i>Youth Opportunities Program</i>	2006	5 460 jeunes	0,02 %
Namibie	<i>Basic Income Grant Pilote Project</i>	2008-2009	930 personnes	
– Omitara				
– Otjivero				0,04 %
Inde (Madhya Pradesh)	<i>Madhya Pradesh Unconditional Cash Transfer Project</i>	2011-2012	5 547 personnes	0,00 %
Kenya	<i>GiveDirectly Unconditional Cash Transfer Program<sup>(14)</sup></i>	2011-2013	503 familles	0,00 %
Suisse <sup>*(15)</sup>	<i>L'initiative pour un revenu de base inconditionnel</i>	2016	8 039 060 personnes <sup>(16)</sup>	100 % <sup>(16)</sup>

TABLEAU 4

**Synthèse des applications et expérimentations dans plusieurs juridictions (suite)**

Juridiction	Nom du programme	Année	Nombre de participants	Part de la population <sup>(1)</sup>
<b>Des expérimentations en cours, à venir ou en discussion</b>				
Finlande*	Projet pilote de revenu minimum garanti	2017-2018	2 000 personnes entre 25 et 58 ans <sup>(17)</sup>	0,04 %
Pays-Bas <sup>(18)</sup> (jusqu'à 25 villes)	Projet pilote de revenu minimum garanti	Sur 2 ans, possiblement dès 2017	Jusqu'à 4 % des personnes inscrites à l'assistance sociale	0,13 %
— Ville d'Utrecht*	<i>Weten Wat Werkt</i>	2017	600 volontaires	0,17 %
Ontario*	Projet pilote sur le revenu de base	2017 <sup>(19)</sup>	<i>Non disponible</i>	—
France <sup>(20)</sup>	Le revenu de base en France : de l'utopie à l'expérimentation	Sur 3 ans	Jusqu'à 30 000 personnes	0,05 %
Département de la Gironde <sup>(21)</sup>	Revenu de base, de l'utopie à la réalité	2017 <sup>(22)</sup>	<i>Non disponible</i>	—

Note : Liste non exhaustive. Seules les juridictions ayant des projets concrets ont été considérées.

\* Les astérisques indiquent les juridictions dont les expériences sont présentées plus en détail dans la suite du rapport.

(1) La part de la population a été calculée comme le ratio entre le nombre de participants et la population totale. Lorsqu'il s'agit de ménages, un ratio de 2,5 a été appliqué.

(2) Données de l'année 2015 pour l'Alaska.

(3) Données de l'année 2013 pour la Chine. Voir Dorothy J. Solinger, *Les allocataires du dibao*, Perspectives chinoises, Dossier # 2008/4, pp. 38 à 49, <http://perspectiveschinoises.revues.org/5137>. Voir aussi Unicef, *Children in China: An Atlas of Social Indicators 2014*, <http://www.unicef.cn/en/atlas/economy/827.html>.

(4) Pour Macao, voir Furui Cheng, *China : Macao gives an annual state bonus to all citizens*, <http://basicincome.org/news/2016/08/china-macao-gives-an-annual-state-bonus-to-all-citizens/>, Basic Income Earth Network (BIEN), 31 août 2016. Voir aussi Gouvernement de la région administrative spéciale de Macao, [http://www.planocp.gov.mo/2016/files/press\\_rel\\_20160919\\_e.html](http://www.planocp.gov.mo/2016/files/press_rel_20160919_e.html).

(5) Pedro Perista et Isabel Baptista, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes*, Portugal, 2015, Commission européenne, octobre 2015. Il s'agit du nombre de bénéficiaires du programme au mois de novembre 2016.

(6) Le nombre de bénéficiaires du programme correspond à mai-juin 2016 et la population totale, à l'année 2015. voir :

<http://pub.sedesol.gob.mx/spp/RepNumBenEdoDet.jsp>. Pour le programme PROSPERA, voir : [https://www.prospira.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdq1/temp/Taller\\_internacional/Background\\_information\\_PROSPERA.pdf](https://www.prospira.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdq1/temp/Taller_internacional/Background_information_PROSPERA.pdf).

(7) Le nombre de bénéficiaires du programme correspond au mois de janvier 2017 et la population totale, à l'année 2015. Tatiana Britto et Fábio Veras Soares, *Conditional Cash Transfers and the Basic Income Grant in Brazil: Will They Ever Merge?*, The International Policy Centre for Inclusive Growth, n° 124, janvier 2011, <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager124.pdf>. Voir aussi : <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/janeiro/bolsa-familia-13-5-milhoes-de-beneficiarios-terao-a-renda-complementada-em-janeiro>.

(8) Ce programme a été mis en place par l'organisation non gouvernementale ReCivitas de 2008 à 2014. Il a été rendu permanent en 2016 et porte maintenant le nom de « The Basic Income Startup ». Voir : Marcus Vinicius Brancaglione et Bruna Augusto Pereira, *Analytical Report of Three Years of the Pilot-project of Basic Income Guarantee in Quatinga Velho*, ReCivitas, 2012 et <http://www.recivitas.org/basic-income-startup>.

(9) Pour l'Iran, voir Karl Widerquist et Michael Howard, *Exporting the Alaska Model: Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform around the World*, New York : Palgrave Macmillan, 2012, cité par Hamid Tabatabai, *From Price Subsidies to Basic Income: The Iran Model and its Lessons*.

(10) Le nombre de participants est celui de l'année 2010. 100 % de la population du pays est admissible, ceux qui ne l'ont pas reçu l'ont refusé.

(11) Nombre de personnes ayant bénéficié du *Universal Credit* entre mai 2013 et décembre 2016. Le gouvernement prévoit qu'entre 6 et 7 millions de familles y auront accès lorsqu'il sera pleinement mis en œuvre d'ici 2022.

(12) États-Unis, Alicia H. Munnell, *Lessons from the Income Maintenance Experiments : An overview*, New England Economic Review, 1987.

(13) MB: University of Manitoba, Institute for Social and Economic Research, 1988 *Manitoba basic annual income experiment (MINCOME)*, 1974-1979, <http://data.library.utoronto.ca/microdata/manitoba-basic-annual-income-experiment-mincome-1974-1979>, Winnipeg.

(14) Johannes Haushofer et Jeremy Shapiro, *The Short-Term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor: Experimental Evidence from Kenya*, Princeton University, 25 avril 2016, [https://www.princeton.edu/~joha/publications/Haushofer\\_Shapiro\\_UCT\\_2016.04.25.pdf](https://www.princeton.edu/~joha/publications/Haushofer_Shapiro_UCT_2016.04.25.pdf). Un nouveau projet similaire d'une durée de 12 ans, annoncé en 2016, est actuellement en préparation au Kenya par ce même organisme, voir : <https://www.givedirectly.org/basic-income>.

(15) Conseil fédéral suisse, Message concernant l'initiative populaire « Pour un revenu de base inconditionnel », 14.058, 27 août 2014.

(16) Le nombre de participants correspond à la population résidante permanente en 2012. Selon le Conseil fédéral suisse, bien que la totalité de la population aurait été admissible, les conditions d'octroi de ce revenu à certains étrangers auraient dû être définies dans la pratique.

(17) Il s'agit de 2 000 personnes de 25 à 58 ans qui, en novembre 2016, recevaient des allocations quotidiennes de base ou un soutien à l'emploi.

(18) Florie Barnhoorn, NETHERLANDS: *Design of BI Experiments Proposed*, Basic Income Earth Network (BIEN), 26 octobre 2016.

(19) Le gouvernement de l'Ontario publiera à la fin du mois de février 2017 un rapport sur les consultations menées en ligne et en personne. Il publiera son plan final au printemps 2017.

(20) Recommandations du Sénat, *Le Revenu de base en France : de l'utopie à l'expérimentation*, <https://www.senat.fr/rap/r16-035/r16-035-syn.pdf>, octobre 2016.

(21) Xavier Ridon, *La Gironde va aussi tester le revenu de base*, <http://rue89bordeaux.com/2016/09/la-gironde-veut-aussi-tester-le-revenu-de-base/>, Rue89Bordeaux, 29 septembre 2016.

(22) Année d'entrée en vigueur souhaitée.

Sources : Compilations par le ministère des Finances du Québec et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

## ❑ **Quelques constats sur les applications et les expérimentations recensées**

Le recensement effectué permet de constater qu'un grand nombre d'applications ou de projets se réclamant du concept de revenu minimum garanti ont été mis en place ou proposés à travers le monde, depuis la fin des années 1960.

### ■ **Deux vagues observées**

De nombreuses initiatives ont été engagées à la fin des années 1960 et au début des années 1970.

On observe une deuxième vague d'applications ou d'expérimentations se réclamant du concept de revenu minimum garanti depuis le début des années 2000.

### ■ **Une contribution limitée à la réflexion engagée**

Le comité constate qu'une grande partie de ces applications et de ces expérimentations ne permettent de contribuer que de manière très limitée aux réflexions et aux analyses du comité.

Il est très difficile d'obtenir des informations fiables et rigoureuses sur ces projets.

Il est surtout extrêmement délicat d'établir des parallèles avec la situation du Québec pour en tirer des enseignements dans le cadre du présent rapport. Le contexte institutionnel est souvent trop différent pour que l'on puisse fonder sur ces applications et ces expérimentations des conclusions utilisables dans le cadre québécois.

## ❑ **Sept applications ou expérimentations proches des réalités québécoises**

Parmi les applications et les expérimentations recensées, le comité a identifié sept cas proches des réalités québécoises. Il s'agit de pays ou de juridictions développés ayant mis en place des systèmes de soutien du revenu assurant en pratique un revenu minimum garanti dans son acception la plus large.

Dans tous les cas, les autorités concernées ont annoncé leur intention d'aller plus loin – ou ont été saisies de propositions à cette fin. Elles ont institué des formes de soutien proches du revenu minimum garanti dans une approche plus complète, s'approchant parfois d'un impôt négatif ou d'une forme d'allocation universelle.

### ■ **Trois groupes**

Le comité a analysé ces applications et ces expérimentations en les classant en trois groupes.

Le comité a d'abord porté son attention sur les applications réalisées en Alaska et au Royaume-Uni – dans les deux cas à l'échelle de l'ensemble de la juridiction.

- Dans le cas de l'Alaska, le système mis en place – le *Alaska Permanent Fund Dividend* – est en vigueur depuis 1982.
- La réforme engagée au Royaume-Uni visant à créer le *Universal Credit* est en cours de déploiement.

Le comité a ensuite analysé les projets passés au Manitoba et en Suisse.

- Il s'agit du projet d'expérimentation touchant un échantillon de personnes mis en œuvre au Manitoba en 1974 – le *Mincome* – et du projet d'application d'un Revenu de base inconditionnel mené en Suisse, dont le principe a été rejeté par référendum en 2016.

Le comité a enfin recensé trois projets d'expérimentation touchant un échantillon de personnes, tout juste commencés ou encore à venir – soit les projets annoncés en Finlande, aux Pays-Bas et en Ontario.



## 2. DEUX APPLICATIONS IMPLIQUANT L'ENSEMBLE DE LA JURIDICTION

Le comité a analysé deux applications impliquant l'ensemble de la juridiction, soit :

- une mesure en place : le *Alaska Permanent Fund Dividend*;
- une réforme en cours : le *Universal Credit* au Royaume-Uni.

## 2.1 Une mesure en place : le *Alaska Permanent Fund Dividend*

### □ La mesure

Le *Alaska Permanent Fund Dividend* est en vigueur depuis 1982. Depuis cette date, le gouvernement de l'Alaska distribue à ses résidents une allocation annuelle dont le montant varie chaque année en fonction des revenus miniers et pétroliers de l'État.

Ces revenus proviennent du *Alaska Permanent Fund*, un fonds d'État créé en 1976 et qui est géré par une société publique, la *Alaska Permanent Fund Corporation*<sup>34</sup>.

Le Fonds perçoit au moins 25 % des revenus tirés de l'exploitation des ressources minières et pétrolières, ces revenus étant ensuite investis dans un portefeuille d'actifs. Au 19 janvier 2017, le capital du Fonds atteignait 56 milliards \$ US (74 milliards \$ CAN<sup>35</sup>), pour une population de 739 828 personnes en 2016<sup>36</sup>.

L'allocation versée chaque année à la population provient des revenus de placement produits par le Fonds, le capital n'étant pas touché. L'allocation versée en 2016 a été établie à 1 022 dollars américains<sup>37</sup> par personne (1 349 \$ CAN).

L'allocation est versée chaque année, généralement au mois d'octobre. On peut la qualifier de rente sur les ressources minières et pétrolières.

---

<sup>34</sup> ALASKA PERMANENT FUND CORPORATION, *What is the Alaska Permanent Fund?*, <http://www.apfc.org/home/Content/aboutFund/aboutPermFund.cfm>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>35</sup> La conversion est effectuée avec le taux de change moyen de 2016, soit 1,32 \$ CAN pour 1 \$ US.

<sup>36</sup> GOUVERNEMENT DE L'ALASKA, DEPARTMENT OF LABOR AND WORKFORCE DEVELOPMENT, <http://live.laborstats.alaska.gov/pop/>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>37</sup> GOUVERNEMENT DE L'ALASKA, *Tax Information*, <http://pfd.alaska.gov/Payments/Tax-Information>, site consulté le 1<sup>er</sup> février 2017.

## ❑ Les propriétés

L'allocation versée en Alaska se rapproche sur de nombreux points de l'allocation universelle – la forme absolue du revenu minimum garanti.

### ■ Des propriétés proches de l'allocation universelle

Les versements sont inconditionnels, à l'exception des conditions liées à la résidence<sup>38</sup>.

- L'allocation est versée sans égard aux revenus et ne s'accompagne d'aucune exigence de contrepartie. Les versements sont les mêmes pour tous les citoyens.
- La seule condition imposée concerne la résidence : les citoyens admissibles doivent notamment avoir été résidents de l'Alaska du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de l'année précédente, et ne pas avoir été reconnus coupables ou emprisonnés pour certains crimes au cours de l'année<sup>39</sup>.

L'allocation est cumulaire : elle s'ajoute aux différentes sources de revenu du bénéficiaire<sup>40</sup>.

L'allocation est ainsi universelle : elle bénéficie à chaque résident de l'Alaska, quel que soit son âge<sup>41</sup>. En 2016, à partir d'une allocation de 1 022 dollars américains, une famille de deux parents et de deux enfants a reçu 4 088 dollars américains (5 396 \$ CAN).

---

<sup>38</sup> Scott GOLDSMITH, *The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee*, University of Alaska Anchorage, juillet 2010.

<sup>39</sup> GOUVERNEMENT DE L'ALASKA, *Eligibility Requirements*, <http://pfd.alaska.gov/Eligibility/Requirements>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>40</sup> Scott GOLDSMITH, *op. cit.*

<sup>41</sup> *Ibid.*



## ■ Des distinctions sur certains points

Sur plusieurs points cependant, le *Alaska Permanent Fund Dividend* se distingue du modèle de l'allocation universelle.

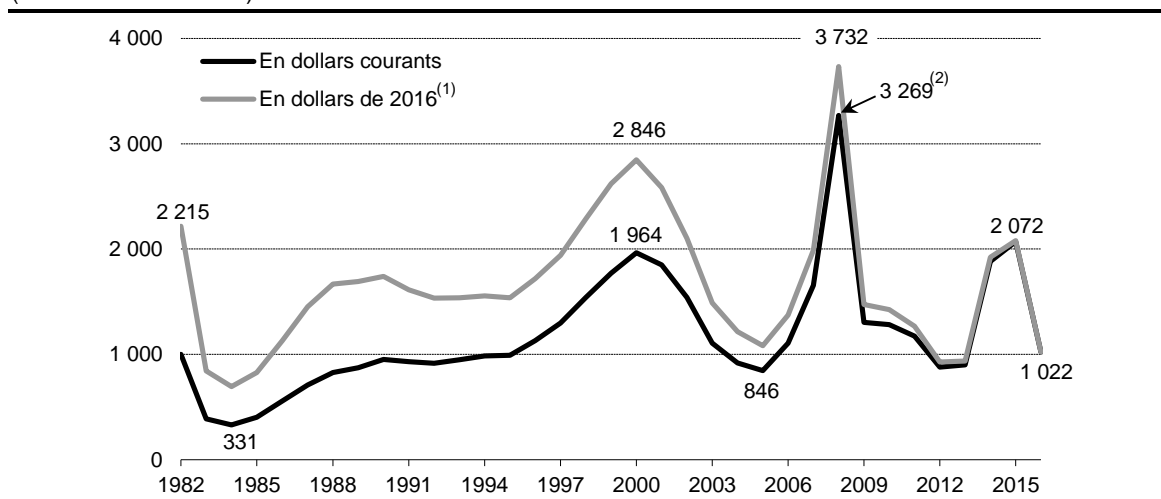
- Les versements sont imposables<sup>42</sup>.
- Le montant de l'allocation n'est pas défini en fonction d'un certain seuil : l'allocation évolue selon l'ampleur des redevances minières et pétrolières.

Les versements sont calculés en fonction de la moyenne des revenus produits par le Fonds permanent de l'Alaska au cours des cinq dernières années<sup>43</sup>. Ainsi, le montant de l'allocation suit généralement l'évolution des prix du pétrole. Le montant de l'allocation est passé de 1 000 \$ US (1 320 \$ CAN) par personne en 1982 à 331 \$ US (437 \$ CAN) en 1984, pour remonter à 3 269 \$ US (4 315 \$ CAN) en 2008 et redescendre à 1 022 \$ US en 2016<sup>44,45</sup>.

- Par ailleurs, les montants versés sont nettement inférieurs au seuil de pauvreté. En 2015, le seuil de pauvreté en Alaska s'établissait à 14 720 \$ US (19 430 \$ CAN) pour une personne seule<sup>46</sup>.

GRAPHIQUE 7

**Allocation versée aux résidents de l'Alaska dans le cadre de l'*Alaska Permanent Fund Dividend* – 1982 à 2016**  
(en dollars américains)



(1) Les montants ont été indexés à l'aide de l'indice des prix à la consommation de l'État de l'Alaska.

(2) En 2008, deux versements ont été effectués exceptionnellement.

Source : Alaska Permanent Fund Division.

<sup>42</sup> GOUVERNEMENT DE L'ALASKA, *Tax Information*, op.cit.

<sup>43</sup> ALASKA DEPARTMENT OF REVENUE, *Permanent Fund Dividend Division 2015 Annual Report*, p. 6.

<sup>44</sup> GOUVERNEMENT DE L'ALASKA, *Summary of Dividend Applications & Payments*, <http://pfd.alaska.gov/Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>45</sup> ALASKA DEPARTMENT OF REVENUE, *Permanent Fund Dividend Division 2008 Annual Report*, p. 5.

<sup>46</sup> US DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, *U.S. Federal Poverty Guidelines Used to Determine Financial Eligibility for Certain Federal Programs*, <https://aspe.hhs.gov/poverty-guidelines>, site consulté le 19 janvier 2017.

## ❑ Les impacts

### ■ Des avantages conformes à ceux attendus d'une allocation universelle

Conformément aux avantages anticipés de l'allocation universelle, le système semble simple, transparent et facile à administrer. Son caractère universel évite également la « stigmatisation » des citoyens les plus vulnérables, puisqu'ils ne sont pas les seuls à en bénéficier.

La mesure n'étant pas financée par les taxes et les impôts, elle n'a pas d'impact négatif sur les individus en raison de son financement. Elle prive cependant le gouvernement de l'État, et donc l'ensemble de la collectivité, de certaines sources de revenu, devant être compensées par ailleurs.

### ■ Certains effets soulignés dans les études effectuées

Peu d'études ont été effectuées concernant les impacts de l'*Alaska Permanent Fund Dividend*<sup>47</sup>, mais les études disponibles soulignent plusieurs effets positifs pouvant découler de cette mesure<sup>48</sup>, soit :

- une baisse du taux de pauvreté chez les populations autochtones, de 25 % en 1980 à 19 % en 1990, à laquelle a pu contribuer cette mesure;
- une augmentation de l'épargne en Alaska.

Une étude menée sur les naissances en Alaska à partir de données administratives indique un effet faible mais positif entre le versement de l'allocation et le poids des bébés à la naissance<sup>49</sup>.

Les études disponibles mentionnent également que plusieurs effets non souhaités observés pourraient être attribuables au programme, soit :

- une affluence d'une population vulnérable, notamment des retraités et des familles nombreuses à faible revenu, en raison des dividendes attirants<sup>50</sup>;
- une baisse du taux de salaire, s'expliquant par une hausse du taux de chômage consécutive à l'arrivée de nouveaux demandeurs d'emplois attirés par l'allocation<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Voir notamment :

- Scott GOLDSMITH, *op. cit.*;
- Patrick J. O'BRIEN et Dennis OLSON, *The Alaska Permanent Fund and Dividend Distribution Program*, Public Finance Review, 18(2), 139-156, 1990;
- Chang-Tai HSIEH, *Do Consumers React to Anticipated Income Changes? Evidence from the Alaska Permanent Fund*, American Economic Review, vol. 93, n° 1, 2003, pp. 397-405;
- Lorenz KUENG, *Revisiting the Response of Household Spending to the Alaska Permanent Fund Dividend using CE Data*, juillet 2015.

<sup>48</sup> Scott GOLDSMITH, *op. cit.*

<sup>49</sup> Wankyo CHUNG et Beomsoo KIM, *Money Transfer and Birth Weight – A causal Link from Alaska*, Korea Development Institute, mars 2011.

<sup>50</sup> Scott GOLDSMITH, *op. cit.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

## ■ Un fort attachement, à la suite d'une tentative de remise en cause

On constate par ailleurs que les citoyens de l'Alaska ont manifesté un fort attachement à l'*Alaska Permanent Fund Dividend*, dont ils ont refusé la remise en cause, aux dépens du financement des services publics<sup>52</sup>.

En 1999, le gouvernement de l'Alaska avait connu des difficultés financières en raison de la chute des prix du baril de pétrole. Un référendum a alors été organisé, afin de consulter la population sur la possibilité d'utiliser une part du fonds pour payer les services publics. Plus de 80 % de la population a rejeté cette proposition<sup>53</sup>.

## ■ Une nouvelle remise en cause et un débat

La baisse récente des prix du pétrole conduit à une nouvelle remise en cause des règles de l'*Alaska Permanent Fund Dividend*.

Selon le gouverneur de l'Alaska, Bill Walker, le versement des dividendes dans le futur pourrait ne plus être soutenable, alors que la baisse des prix du pétrole a entraîné des déficits budgétaires historiques et a paralysé l'économie ces dernières années<sup>54</sup>.

Le fonctionnement du *Alaska Permanent Fund* fait actuellement l'objet d'un débat. Le Sénat de l'Alaska étudie notamment une proposition de réforme, afin que soit modifié le mode de calcul des dividendes, permettant d'en réduire le montant et la volatilité, et ainsi accroître la prévisibilité de l'allocation<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> GOUVERNEMENT DE L'ALASKA, *Official Election Pamphlet*, <http://www.elections.alaska.gov/doc/oep/1999/ballang.htm>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>53</sup> GOUVERNEMENT DE L'ALASKA, *Election Summary Report*, <http://www.elections.alaska.gov/results/99SPEC/results.pdf>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>54</sup> BILL WALKER, *2016 State of the budget*, <http://gov.alaska.gov/newsroom/2016/04/2016-state-of-the-budget/>, 14 avril 2016.

<sup>55</sup> ALASKA SENATE, *Sen. Stedman's Plan Guards, Grows Alaskans' Permanent Fund*, <https://alaskasenate.org/2016/press/news/stedman-guards-grows-alaskans-permanent-fund>, 2 février 2017.

## Principaux indicateurs économiques – Alaska et Québec

Afin de mettre en contexte les informations concernant l'Alaska, le tableau suivant présente les principaux indicateurs économiques de cette juridiction, par rapport au Québec.

### Principaux indicateurs économiques – 2015

Indicateur	Alaska	Québec
<b>Marché du travail</b>		
Taux d'emploi (% de la population de 15 ans et plus)	58,3	59,9
Taux d'activité (% de la population de 15 ans et plus)	63,5 <sup>(1)</sup>	64,8
Taux de chômage (% de la population active)	6,5 <sup>(1)</sup>	7,6
<b>Population</b>		
Croissance de la population de 15 ans et plus (%, moyenne cinq ans)	0,9	0,8
<b>Revenu et répartition</b>		
PIB réel par habitant (en \$ US, à parité du pouvoir d'achat)	73 518	36 946
Coefficient de Gini <sup>(2)</sup>	0,43 <sup>(3)</sup>	0,28
Taux de faible revenu (en %)	9,2 <sup>(4)</sup>	13,7 <sup>(5)</sup>

(1) Population âgée de 16 ans et plus pour l'Alaska.

(2) En 2015 pour l'Alaska et en 2014 pour le Québec. L'indice se situe entre 0 et 1, où 0 indique qu'il n'y a aucune inégalité de revenus et de niveau de vie et 1 indique une totale inégalité.

(3) Contrairement aux coefficients de Gini utilisés dans les autres tableaux du document, le coefficient utilisé pour l'Alaska dans ce tableau exclut les impôts et les transferts des gouvernements. Pour le Québec, le coefficient de Gini avant transferts et impôts s'établit à 0,43.

(4) Taux de pauvreté, selon les seuils de pauvreté établis par le *U.S. Census Bureau*.

(5) En 2014. Le taux de faible revenu est défini comme la proportion de la population dont le revenu est en dessous du seuil de faible revenu. Celui-ci représente la moitié du revenu médian des ménages (après impôts et transferts).

Sources : Pour l'Alaska, les statistiques concernant le marché du travail et la population proviennent d'IHS Markit. Le PIB réel par habitant provient du *Bureau of economic analysis*, tandis que le coefficient de Gini et le taux de faible revenu ont été estimés par le *U.S. Census Bureau*. Pour le Québec, le PIB réel par habitant provient de l'Institut de la statistique du Québec. Les autres statistiques proviennent de Statistique Canada. Compilations par le ministère des Finances du Québec et par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

## Le *Earned Income Tax Credit* : un supplément mis en place aux États-Unis pour les travailleurs à faible revenu

### Un programme s'apparentant à la prime au travail du Québec

Le *Earned Income Tax Credit* est un crédit d'impôt remboursable mis en place par l'administration fédérale américaine et destiné à venir en aide aux travailleurs américains à faible revenu<sup>1</sup>. Pour les résidents de l'Alaska, ce programme est donc combiné avec le *Alaska Permanent Fund Dividend*.

Ce programme est souvent évoqué dans les discussions sur le revenu minimum garanti, mais il s'apparente en fait à la prime au travail du Québec.

Le *Earned Income Tax Credit* ne constitue pas un revenu minimum garanti selon la définition retenue par le comité, puisqu'il n'offre pas une garantie de ressources monétaires pour tous : il ne permet pas aux personnes sans revenu de travail d'atteindre un certain seuil de revenu.

Le *Earned Income Tax Credit* représente néanmoins la mesure d'aide aux ménages à faible revenu la plus importante aux États-Unis, rejoignant près de 28 millions de ménages (22,5 % des ménages américains) en 2014, pour un montant total d'aide versée de 66,7 milliards \$ US<sup>2</sup>.

### La description du *Earned Income Tax Credit*

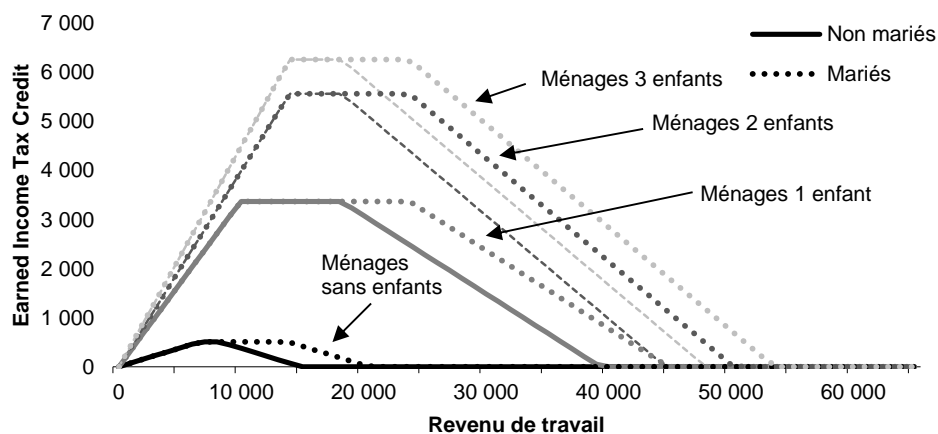
Le *Earned Income Tax Credit* est réclamé dans le cadre de la déclaration générale de revenus du gouvernement fédéral américain. À l'instar d'autres crédits d'impôt, il peut être réclamé par anticipation au moyen d'un ajustement des retenues à la source sur le chèque de paie des salariés<sup>3</sup>.

Le *Earned Income Tax Credit* est déterminé en fonction du revenu gagné d'un ménage (revenu d'emploi, pourboires et revenu net de travail autonome) ainsi que de sa situation familiale (marié, nombre d'enfants).

Le montant maximal pour un ménage sans enfants est de 506 \$ US, de 3 373 \$ US pour un ménage ayant un enfant, de 5 572 \$ US pour un ménage ayant deux enfants et de 6 269 \$ US pour un ménage ayant trois enfants ou plus. La prestation moyenne est de 2 407 \$ US<sup>4</sup>.

### Valeur du *Earned Income Tax Credit* en fonction des revenus gagnés selon le type de ménage – 2016

(en dollars américains)



## **Le *Earned Income Tax Credit* : un supplément mis en place aux États-Unis pour les travailleurs à faible revenu (suite)**

Pour un bénéficiaire, les versements du *Earned Income Tax Credit* s'ajoutent à ses revenus de travail.

### **Autres sources d'aide**

Les versements du *Earned Income Tax Credit* s'ajoutent à d'autres aides gouvernementales, variables d'un État à l'autre.

Elles s'ajoutent aussi aux sources d'aide qui composent le filet de sécurité du revenu américain assuré par le gouvernement fédéral, soit notamment :

- le *Child Credit*, qui aide les ménages à assumer les coûts associés au fait d'élever des enfants<sup>5</sup>;
- le programme *HeadStart*, qui aide les familles à faible revenu pour le développement des jeunes enfants<sup>6</sup>;
- le *Supplemental Security Income*, offrant une aide financière aux ménages à faible revenu dont les adultes sont âgés ou handicapés<sup>7</sup>.

Par ailleurs, certains programmes sont financés par le gouvernement fédéral et administrés par les différents États, par exemple :

- le *Temporary Assistance For Needy Families*, qui vise à réduire la dépendance des familles à faible revenu. Dans la majorité des États, cette aide est d'une durée de cinq ans<sup>8</sup>;
- le *Supplemental Nutrition Assistance Program*, qui offre une assistance aux ménages à faible revenu pour l'achat de produits alimentaires<sup>9</sup> au moyen d'une carte prépayée utilisable dans certains établissements autorisés.

Note : On retrouve, dans 26 États américains et dans le District de Columbia, des mesures similaires et faisant office de compléments au *Earned Income Tax Credit* fédéral.

1 Jessica Hathaway, *Tax Credits for Working Families: Earned Income Tax Credit (EITC)*, National Conference of State Legislatures, 31 janvier 2017.

2 *Ibid.*

3 Internal Revenue Service, Publication 505: *Tax Withholding and Estimated Tax* (2016), pp. 5-6, [https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p505.pdf?\\_ga=1.75619666.651956441.1477593623](https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p505.pdf?_ga=1.75619666.651956441.1477593623).

4 Internal Revenue Service, *2016 EITC Income Limits, Maximum Credit Amounts and Tax Law Updates*, 3 novembre 2016, <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit/eitc-income-limits-maximum-credit-amounts>.

5 Policy Basics: *The Child Tax Credit*, Center on Budget and Policy Priorities, 21 octobre 2016, <http://www.cbpp.org/research/federal-tax/policy-basics-the-child-tax-credit?fa=view&id=2989>.

6 *Head Start Programs*, U.S. Department of Health and Human Services, 15 août 2016, <https://www.acf.hhs.gov/ohs/about/head-start>.

7 *Supplemental Security Income Home Page* – 2016 Edition, Social Security, février 2017, <https://www.ssa.gov/ssi/>.

8 *Policy Basics: An introduction to TANF*, Center on Budget and Policy Priorities, 15 juin 2015, <http://www.cbpp.org/research/policy-basics-an-introduction-to-tanf>.

9 United State Department of Agriculture Food and Nutrition Service, *Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*, <https://www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>.

## 2.2 Une réforme en cours : le *Universal Credit* au Royaume-Uni

Le *Universal Credit* a été introduit en 2013, dans le cadre de la réforme de l'État providence amorcée avec le *Welfare Reform Act* de 2012<sup>56</sup>.

### □ La mesure

#### ■ Une implantation graduelle

Le *Universal Credit* est implanté de façon graduelle et devrait être pleinement en vigueur en mars 2022<sup>57</sup>.

Il a été offert d'abord dans certaines régions et pour certains types de ménage uniquement (personnes seules et couples sans enfants)<sup>58</sup>. À terme, entre 6 et 7 millions de ménages devraient bénéficier du *Universal Credit*<sup>59</sup>.

Le *Universal Credit* est administré par le ministère du Travail et des Retraites (*Department for Work and Pensions*), responsable des programmes de protection sociale<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Welfare Reform Act 2012 regulations*, <https://www.gov.uk/government/publications/welfare-reform-act-2012-regulations/welfare-reform-act-2012-regulations>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>57</sup> Richard KEEN et Steven KENNEDY, *Universal Credit changes from April 2016*, Briefing paper Number CBP7446, House of Commons Library, 16 novembre 2016, p. 3, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7446/CBP-7446.pdf>.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>59</sup> En avril 2016, il est précisé que le *Universal Credit* devrait rejoindre entre 6 et 7 millions de ménages. *Ibid.*, p. 9. En 2010, ce chiffre était estimé à 8 millions de ménages. Voir DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS, *Universal Credit: welfare that works*, novembre 2010, p. 37, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48897/universal-credit-full-document.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48897/universal-credit-full-document.pdf).

<sup>60</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions>, site consulté le 19 janvier 2017.

## ■ Six allocations ou crédits d'impôt remplacés

Le *Universal Credit* remplace six allocations ou crédits d'impôt<sup>61</sup>, soit :

- l'allocation de chercheur d'emploi liée au revenu (*Income-Based Jobseeker's Allowance*);
- l'allocation de travail et de soutien liée au revenu (*Income-related Employment And Support Allowance*);
- le complément de revenu (*Income Support*);
- le crédit d'impôt pour personnes exerçant une activité (*Working Tax Credit*);
- le crédit d'impôt pour enfants (*Child Tax Credit*);
- l'allocation de logement (*Housing Benefit*).

Les six mesures remplacées restent en vigueur durant la période transitoire<sup>62</sup> et certaines règles s'appliquent durant cette période.

- Un ménage dont l'un des conjoints demande le *Universal Credit* n'a plus le droit de demander l'une des mesures remplacées<sup>63</sup>.
- Lorsque le montant du *Universal Credit* est inférieur à la somme des montants prévus par les programmes dont bénéficie déjà un ménage, une compensation supplémentaire est versée à celui-ci afin de lui assurer le même niveau d'aide que dans l'ancien régime<sup>64</sup>. La compensation est versée jusqu'à ce que le montant d'aide initial (non indexé) soit atteint.

---

<sup>61</sup> Richard KEEN et Steven KENNEDY, *op. cit.* p. 5.

<sup>62</sup> *Ibid*, p. 9.

<sup>63</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit – If you're claiming other benefits*, <https://www.gov.uk/universal-credit/claiming-other-benefits>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>64</sup> Richard KEEN et Steven KENNEDY, *op. cit.*, p. 21.



## ■ Les modalités de calcul de l'aide

Le *Universal Credit* est versé sur une base mensuelle et est réduit à un taux de 65 % pour chaque livre sterling gagnée<sup>65</sup>.

Les ménages avec enfants ou composés d'une personne handicapée peuvent exclure un revenu de travail d'un montant défini, selon qu'ils demandent ou non une aide au logement. Un ménage ayant des actifs supérieurs à 16 000 £ (28 480 \$ CAN)<sup>66</sup> ne peut pas demander le *Universal Credit*<sup>67</sup>. Le montant du *Universal Credit* est réduit dès que l'actif dépasse 6 000 £ (10 680 \$ CAN).

Le *Universal Credit* est divisé en plusieurs composantes selon les besoins du ménage, soit<sup>68</sup> :

- une prestation de base;
- une aide au logement;
- un soutien aux enfants;
- une prestation pour personne handicapée.

Les différents montants sont additionnés avant d'être réduits en fonction du revenu net, le cas échéant.

Toutefois, il existe un plafond des prestations que peut recevoir un ménage. Ce plafond inclut notamment le montant découlant du *Universal Credit*, mais également d'autres prestations comme le crédit d'impôt pour enfants ou l'indemnité pour invalidité grave<sup>69</sup>.

La limite maximale de l'ensemble des composantes est plus élevée dans la région du Grand Londres, où le coût de la vie est plus important<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> En avril 2017, le taux de réduction passera à 63 %.  
Voir GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit: different earning patterns and your payments (payment cycles)*, <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-different-earning-patterns-and-your-payments/universal-credit-different-earning-patterns-and-your-payments-payment-cycles>.

<sup>66</sup> La conversion est effectuée avec le taux de change moyen de 2016, soit 1,78 \$ CAN pour 1 £.

<sup>67</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit – Eligibility*, <https://www.gov.uk/universal-credit/eligibility>, site consulté le 19 janvier 2017.

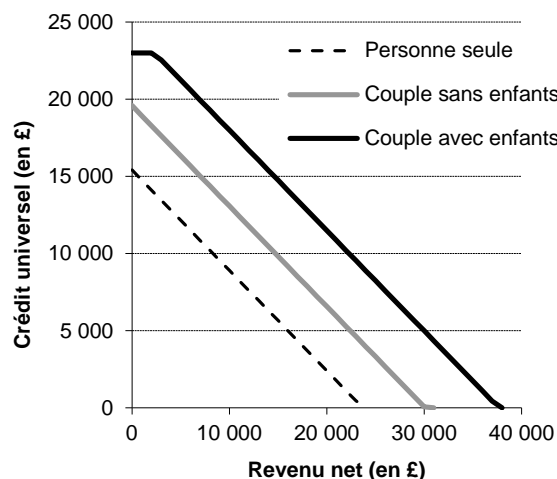
<sup>68</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit – What you'll get*, <https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>69</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit – Benefits affected by the cap*, <https://www.gov.uk/benefit-cap/benefits-included-in-the-cap>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>70</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit – Benefit cap amounts*, <https://www.gov.uk/benefit-cap/benefit-cap-amounts>, site consulté le 19 janvier 2017.

GRAPHIQUE 8

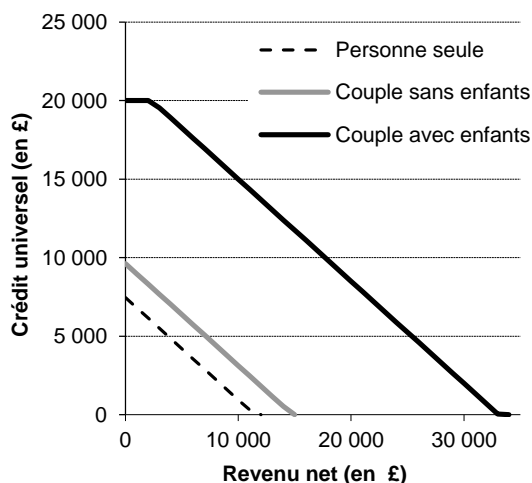
### Illustration du *Universal Credit* au Royaume-Uni – Région du Grand Londres, 2016



Hypothèse : Tous les membres du couple ont plus de 25 ans et le ménage habite un logement privé ayant un nombre adéquat de pièces dans le centre-ville de Londres. Le couple avec enfants reçoit la prestation maximale pour la garde d'enfants.

GRAPHIQUE 9

### Illustration du *Universal Credit* au Royaume-Uni – Autres régions, 2016



Hypothèse : Tous les membres du couple ont plus de 25 ans et le ménage habite un logement privé ayant un nombre adéquat de pièces dans l'une des autres régions où les loyers sont les plus bas. Le couple avec enfants reçoit la prestation maximale pour la garde d'enfants.

## ■ Des exigences en matière de recherche d'emploi

Pour demander le *Universal Credit*, un individu doit d'abord remplir un formulaire, puis se présenter dans un centre d'emploi pour y rencontrer un agent<sup>71</sup>.

Le prestataire du *Universal Credit* doit signer un engagement à chercher du travail ou à augmenter son revenu s'il travaille déjà. Le plan de réinsertion à l'emploi est fondé sur la situation personnelle de chaque ménage et est régulièrement révisé<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit – How to claim*, <https://www.gov.uk/universal-credit/how-to-claim>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>72</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit and your claimant commitment*, <https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-and-your-claimant-commitment-quick-guide/universal-credit-and-your-claimant-commitment>, site consulté le 19 janvier 2017.

## ❑ Les propriétés

Le *Universal Credit* mis en place au Royaume-Uni est un versement diminuant en fonction du revenu. Il est non imposable<sup>73</sup>.

### ■ Un nom qui peut prêter à confusion

La dénomination de « crédit universel » peut cependant prêter à confusion, car le *Universal Credit* est soumis à de nombreuses conditions.

- Le *Universal Credit* ne comporte aucune composante universelle : l'aide versée est réductible en fonction du revenu et ne bénéficie qu'aux ménages à faible ou à moyen revenu.
- Un test d'actif contraint les ménages à utiliser leur épargne avant de pouvoir bénéficier de la mesure<sup>74</sup>.
- Un engagement formel à chercher activement un emploi est également nécessaire afin de bénéficier de la mesure<sup>75</sup>.

### ■ Une aide proche de l'impôt négatif, mais assortie de conditions contraignantes

L'aide varie beaucoup en fonction de l'âge des membres du ménage, de leur situation géographique et du nombre d'enfants qu'ils ont<sup>76</sup>.

Le *Universal Credit* ne vise pas en soi à donner une plus grande liberté économique aux ménages. Il a été mis en place principalement pour inciter les ménages à faible revenu à intégrer le marché du travail.

Il s'agit en fait d'une forme proche d'un impôt négatif, mais dont les conditions très contraignantes le rendent plus proche encore d'un régime de base de soutien du revenu<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Income Tax – Tax-free and taxable state benefits*, <https://www.gov.uk/income-tax/taxfree-and-taxable-state-benefits>, site consulté le 7 février 2017.

<sup>74</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit – Eligibility*, *op.cit.*

<sup>75</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit and your claimant commitment*, *op.cit.*

<sup>76</sup> GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit – What you'll get*, *op. cit.*

<sup>77</sup> Richard KEEN et Steven KENNEDY, *op. cit.*, p. 3.

## ❑ Les impacts

La mise en œuvre complète du *Universal Credit* est prévue pour 2022, après plusieurs retards dus à des problèmes informatiques. C'est à ce moment seulement que tous ses impacts se feront sentir.

À terme, la réforme devrait réduire le taux effectif marginal d'imposition de 1,4 million de ménages dont le taux<sup>78</sup> est supérieur à 70 %<sup>79</sup>.

Les coûts d'implantation ont largement dépassé les prévisions, passant de 2,4 milliards de livres<sup>80</sup> (4,3 milliards \$ CAN) à 15,8 milliards de livres<sup>81</sup> (28,1 milliards \$ CAN).

## ■ Certaines faiblesses relevées par les études

Plusieurs études ont relevé certaines faiblesses du *Universal Credit*, pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté comme de l'incitation au travail.

- En recevant les allocations sur une base mensuelle, plutôt qu'hebdomadaire comme avant, les ménages vulnérables ont pu avoir des difficultés à gérer leur budget<sup>82</sup>.
- Le *Universal Credit* pourrait dissuader les personnes seules à retourner au travail. Quand il s'agit d'un couple, un seul membre de la famille pourrait être incité à travailler<sup>83</sup>.

---

<sup>78</sup> Le taux effectif marginal d'imposition désigne la part d'un dollar additionnel en revenu récupérée par les gouvernements sous la forme d'augmentation des impôts, des cotisations additionnelles ou de la réduction des transferts sociofiscaux.

<sup>79</sup> James BROWNE, Andrew HOOD et Robert JOYCE, *The (changing) effects of universal credit*, Institute for Fiscal Studies, 3 février 2016.

<sup>80</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Universal Credit progress*, septembre 2013, p. 4.

<sup>81</sup> Rajeev SYAL et Rowena MASON, *Labour says universal credit will take 495 years to roll out as cost rise £3bn*, The Guardian, 25 juin 2015.

<sup>82</sup> Kim THOMAS, *Universal Credit Could Prove an Uphill Struggle of Low Income Families*, The Guardian, décembre 2015.

<sup>83</sup> Richard KEEN et Steven KENNEDY, *op. cit.*, p. 25.

## Principaux indicateurs économiques – Royaume-Uni et Québec

Afin de mettre en contexte les informations concernant le Royaume-Uni, le tableau suivant présente les principaux indicateurs économiques de ce pays, par rapport au Québec.

### Principaux indicateurs économiques – 2015

Indicateur	Royaume-Uni	Québec
<b>Marché du travail</b>		
Taux d'emploi (% de la population de 15 ans et plus)	59,6	59,9
Taux d'activité (% de la population de 15 ans et plus)	63,1	64,8
Taux de chômage (% de la population active)	5,5	7,6
<b>Population</b>		
Croissance de la population de 15 ans et plus (%, moyenne cinq ans)	0,9	0,8
<b>Revenu et répartition</b>		
PIB réel par habitant (en \$ US, à parité du pouvoir d'achat)	41 351	36 946
Coefficient de Gini <sup>(1)</sup>	0,33	0,28
Taux de faible revenu <sup>(2)</sup> (en %)	10,4	13,7

(1) En 2012 pour le Royaume-Uni et en 2014 pour le Québec. L'indice se situe entre 0 et 1, où 0 indique qu'il n'y a aucune inégalité de revenus et de niveau de vie et 1 indique une totale inégalité.

(2) En 2013 pour le Royaume-Uni et en 2014 pour le Québec. Pour ces deux juridictions, le taux de faible revenu est défini comme la proportion de la population dont le revenu est en dessous du seuil de faible revenu. Celui-ci représente la moitié du revenu médian des ménages (après impôts et transferts).

Sources : Pour le Royaume-Uni, le taux d'emploi, le taux d'activité, le taux de chômage, le taux de faible revenu et la croissance de la population proviennent de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le coefficient de Gini provient de la Banque mondiale. Pour le Royaume-Uni et le Québec, le PIB réel par habitant provient de l'Institut de la Statistique du Québec. Pour le Québec, les autres statistiques proviennent de Statistique Canada. Compilations par le ministère des Finances du Québec et par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

### 3. DEUX PROJETS PASSÉS

Le comité a analysé deux projets passés, soit :

- le *Mincome* au Manitoba;
- le Revenu de base inconditionnel en Suisse.

### 3.1 Le *Mincome* au Manitoba

#### □ La mesure

Le 22 février 1974, le gouvernement du Manitoba annonçait le démarrage d'un projet de revenu de base présenté comme une solution de remplacement de l'aide sociale<sup>84</sup>, soit le *Manitoba Basic Annual Income Experiment* aussi appelé le *Mincome* (contraction de *Minimum Income*).

Ce projet était doté d'une enveloppe de 17 millions de dollars, financée à 75 % par le gouvernement fédéral et à 25 % par le Manitoba<sup>85</sup>. L'expérimentation devait rejoindre des ménages de Winnipeg et de divers milieux ruraux.

Le projet faisait suite aux expériences amorcées entre 1968 et 1971 dans certains États ou villes aux États-Unis (New Jersey, Iowa, Caroline du Nord, Seattle, Denver et Gary)<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> En plus du revenu de base, il était notamment possible de recevoir des prestations spéciales d'aide sociale pour certains besoins particuliers. Cependant, les participants devaient choisir entre la prestation de base d'aide sociale et le revenu de base offert par le *Mincome*.

Voir Derek HUM, Michael E. LAUB et Brian J. POWELL, *The Objectives and Design of the Manitoba Basic Annual Income Experiment*, technical report n°1, 1979; pp. 63-64;  
<http://dataverse.lib.umanitoba.ca/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.5203/FK2/XAGGJT>.

<sup>85</sup> GOUVERNEMENT DU MANITOBA, *\$17M Basic Income Experiment to Start* [communiqué], 22 février 1974, [http://news.gov.mb.ca/news/archives/1974/02/1974-02-22-\\$17m\\_basic\\_income\\_experiment\\_to\\_start.pdf](http://news.gov.mb.ca/news/archives/1974/02/1974-02-22-$17m_basic_income_experiment_to_start.pdf).

<sup>86</sup> Derek HUM et Wayne SIMPSON, *Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States*, *Journal of Labor Economics*, 1993, vol. 11, n° 1, pt. 2, p. S269, <http://home.cc.umanitoba.ca/~simpson/JOLE1993.pdf>.

## ■ Les modalités de l'expérimentation

L'expérimentation était conduite auprès de deux groupes de ménages à faible revenu (familles ou personnes seules), choisis au hasard<sup>87</sup>. L'adhésion au projet était volontaire. Un premier groupe était constitué de ménages de la ville de Winnipeg. Un deuxième groupe était constitué de ménages habitant en milieu rural.

Un troisième groupe de ménages venant de la ville de Dauphin avait été ajouté, pour constituer un « site de saturation »<sup>88</sup>.

Les adultes devaient notamment être âgés de moins de 58 ans et compter sur un revenu familial annuel de moins de 13 000 \$ (dans le cas d'un ménage composé d'un couple et de deux enfants)<sup>89</sup>.

La durée de participation à l'expérimentation était de trois ans. Les 1 700 ménages inscrits à l'expérimentation ont ensuite été interviewés tous les quatre mois sur une période de quatre ans.

Le soutien du revenu proposé aux participants variait en 1975 entre 3 800 \$ et 5 800 \$ pour un ménage de quatre personnes (deux adultes et deux enfants) et le taux de réduction du revenu de base consenti variait de 35 % à 75 %<sup>90</sup>. L'aide consentie était indexée périodiquement afin de maintenir constante la valeur de l'allocation<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> Voir les précisions apportées par l'Université de Toronto à propos de l'expérience *Mincome : Manitoba Basic Annual Income Experiment (Mincome)*, 1974-1979,

<http://data.library.utoronto.ca/microdata/manitoba-basic-annual-income-experiment-mincome-1974-1979>.

<sup>88</sup> Le recours à une stratégie d'enquête par saturation permet, d'un point de vue méthodologique, de généraliser les résultats à l'ensemble de la population à laquelle l'échantillon analysé appartient.

Voir Alvaro PIRES, *Échantillonnage et recherche qualitative: essai théorique et méthodologique*, Université d'Ottawa, 1997, pp. 67-68,

[http://classiques.ugac.ca/contemporains/pires\\_alvaro/echantillonnage\\_recherche\\_qualitative/echantillon\\_recherche\\_qual.pdf](http://classiques.ugac.ca/contemporains/pires_alvaro/echantillonnage_recherche_qualitative/echantillon_recherche_qual.pdf).

<sup>89</sup> *Manitoba Basic Annual Income Experiment (Mincome)*, 1974-1979 : *op. cit.*,

<http://data.library.utoronto.ca/microdata/manitoba-basic-annual-income-experiment-mincome-1974-1979>.

<sup>90</sup> Derek HUM, Michael E. LAUB et Brian J. POWELL, *op. cit.*, p. 23.

<sup>91</sup> *Ibid.*



## ■ Les scénarios testés

L'expérimentation prévoyait le recours à huit scénarios proposant aux participants autant de combinaisons distinctes de revenus de base et de taux de récupération des revenus additionnels. Au cours de l'expérimentation, les participants assignés au scénario 6 ont été fusionnés à ceux du scénario 7 en raison du nombre important d'abandons observé.

En tout, sept scénarios ont ainsi été testés, auxquels s'est ajouté un groupe de contrôle<sup>92</sup>, constitué de ménages à faible revenu inscrits à l'aide sociale, dont le taux de récupération avoisinait les 100 %<sup>93</sup>.

TABEAU 5

### Paramètres du *Mincome* (en dollars de 1975)

Revenu de base par ménage (annuel)	Taux de récupération sur les revenus additionnels		
	35 %	50 %	75 %
3 800 \$	Scénario 1	Scénario 3	Scénario 6
4 800 \$	Scénario 2	Scénario 4	Scénario 7
5 800 \$		Scénario 5	Scénario 8

Les participants à l'expérimentation pouvaient ainsi compter sur un revenu de base représentant entre 29,4 % et 44,9 % du revenu médian canadien<sup>94</sup>.

Par ailleurs, 20 % des personnes appartenant à des familles à faible revenu de la communauté de Dauphin ont reçu un *Mincome* fondé sur les caractéristiques définies pour le scénario 3<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> Gregory C. MASON, *Methodological and Logistical Issues in Social Experiments: The Case of Mincome*, University of Manitoba, 1983, p. 4.

<sup>93</sup> Voir Derek HUM, Michael E. LAUB et Brian J. POWELL, *op. cit.*, pp. 63-64.

<sup>94</sup> En 1972, le revenu familial médian d'un ménage de quatre personnes était estimé à 11 234 \$. Voir Derek HUM, Michael E. LAUB et Brian J. POWELL, *op. cit.*, p. 32.

<sup>95</sup> David CALNITSKY, *More Normal than Welfare...* *op. cit.*, p. 32.

## ❑ Les propriétés

Le modèle de soutien du revenu proposé consistait en un impôt négatif dont le montant de base équivalait plus ou moins à l'aide sociale de l'époque<sup>96</sup>.

Le projet ne visait que les ménages à faible revenu. Il ne s'agissait pas d'un programme universel. Le versement de l'allocation était régulier (mensuel) et était effectué en faveur des ménages<sup>97</sup>.

Comme le revenu de base était ajusté en fonction des revenus additionnels déclarés par les bénéficiaires au taux se rapportant à leur groupe d'appartenance, il était conditionnel à un test de revenu.

Le revenu de base versé était cumulable, mais il décroissait avec la hausse des revenus additionnels. Comme il prenait la forme d'un crédit d'impôt remboursable, le revenu de base n'était pas imposable.

---

<sup>96</sup> Il était notamment possible de recevoir, en plus du revenu de base, des prestations spéciales d'aide sociale pour certains besoins particuliers. Cependant, les participants devaient choisir entre la prestation de base d'aide sociale et le revenu de base offert par le *Mincome*.  
Voir Derek HUM, Michael E. LAUB et Brian J. POWELL, *op. cit.*, pp. 63-64.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 2.

## ❑ Les impacts

Le projet a été suspendu en 1979, faute de financement. Aucun rapport n'a été publié par le groupe de recherche.

### ■ Les résultats observés selon quelques études

Cependant, des travaux ultérieurs ont été réalisés, notamment par Derek Hum et Wayne Simpson (1991, 1993) et par Evelyn L. Forget (2008, 2011), ainsi que par David Calnitsky (2016).

Selon ces études, les résultats suivants ont été observés.

Les participants ont peu réduit leurs heures de travail<sup>98</sup> :

- baisse de 1 % chez les hommes;
- baisse de 3 % chez les femmes en couple;
- baisse de 5 % chez les femmes chefs de famille monoparentale.

Des effets positifs ont été observés en matière de santé et d'éducation<sup>99</sup> :

- hausse de la durée de fréquentation de l'école secondaire;
- baisse du nombre et de la durée des hospitalisations;
- baisse des diagnostics de problèmes de santé mentale, des accidents et des blessures.

Selon David Calnitsky, la participation au projet *Mincome* n'a pas été « stigmatisante » pour les participants.

Bien que le projet *Mincome* ait ciblé les ménages à faible revenu, les participants et les autres Manitobains voyaient une nette différence entre ce projet et l'aide sociale. Les participants ont été traités, en somme, comme « tous les Canadiens », et la perception du programme par la communauté a renforcé cette image<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Derek HUM et Wayne SIMPSON, *A Guaranteed Annual Income? From Mincome to Millennium*, Options Politiques, janvier-février 2001, p. 80, ainsi que Derek HUM et Wayne SIMPSON, *Economic Response to...*, *op. cit.*; p. S280.

<sup>99</sup> Evelyn L. FORGET: *The town with no poverty: Using Health Administration Data to Revisit Outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment*, University of Manitoba, Février 2011, [https://public.econ.duke.edu/~erw/197/forget-cea%20\(2\).pdf](https://public.econ.duke.edu/~erw/197/forget-cea%20(2).pdf).

<sup>100</sup> David CALNITSKY, *More Normal than Welfare: The Mincome Experiment, Stigma, and Community Experience*, University of Wisconsin-Madison, Canadian Sociological Association, 2016; pp. 63-64, [https://umanitoba.ca/media/Calnitsky\\_More\\_Normal\\_than\\_Welfare\\_CRS.pdf](https://umanitoba.ca/media/Calnitsky_More_Normal_than_Welfare_CRS.pdf).

## ■ Des limites importantes

Les études réalisées présentent les nombreuses limites de l'expérimentation.

La décision de participer ou non à l'expérience *Mincome* dépendait dans une certaine mesure des gains financiers escomptés. Ainsi, beaucoup de familles appartenant aux différents groupes ont quitté les expériences avant la fin.

Dans le cas des participants de Winnipeg, 427 des 1 187 familles (36 %) inscrites n'ont pas participé à l'ensemble des entrevues prévues<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Derek HUM et Wayne SIMPSON, *Economic Response to...*, op. cit., p. S278.

## 3.2 Le Revenu de base inconditionnel en Suisse

Le Revenu de base inconditionnel a été proposé en Suisse à partir d'avril 2012 par un groupe sans affiliation politique<sup>102</sup>. En 2014, le Conseil fédéral de la Suisse (le gouvernement) s'est opposé à la proposition formulée pour l'établissement d'un revenu de base inconditionnel<sup>103</sup>, en raison notamment de son coût trop important<sup>104</sup>. En 2015, le Parlement suisse s'y est également opposé<sup>105</sup>.

À la suite de ces oppositions, un projet d'introduction dans la Constitution d'un revenu minimum garanti a été soumis à la population par voie d'un référendum tenu le 5 juin 2016<sup>106</sup>. Cette proposition a été rejetée par la population<sup>107</sup>. Il faut cependant préciser que la consultation ne spécifiait pas le montant du revenu de base<sup>108</sup>. Les Suisses se sont exprimés sur un principe<sup>109</sup> plutôt que sur un mécanisme précis et défini.

Malgré cet échec, il est intéressant d'analyser le contenu de la proposition issue de l'initiative populaire « Pour un revenu de base inconditionnel », ainsi que le débat public qui s'est ensuivi.

### □ La mesure

Le Revenu de base inconditionnel initialement proposé par ses promoteurs comme base de discussion prenait la forme du versement d'une allocation mensuelle, totalisant 30 000 FS<sup>110</sup> (40 200 \$ CAN<sup>111</sup>) par an pour les adultes et 7 500 FS (10 050 \$ CAN) pour les enfants de moins de 18 ans.

Ce revenu de base aurait été versé aux Suisses d'origine, ainsi qu'aux étrangers en situation régulière de résidence<sup>112</sup>, salariés ou sans emploi<sup>113</sup>.

L'allocation aurait alors remplacé les autres aides sociales en totalité ou en partie<sup>114</sup>.

<sup>102</sup> INITIATIVE FÉDÉRALE REVENU DE BASE INCONDITIONNEL, *Un plus pour la Suisse, votation du 5 juin 2016* [dossier de presse], mars 2016, p. 6, [http://initiative-revenudebase.ch/wp-content/uploads/2016/03/dossier\\_de\\_presse\\_BGE-RBI.pdf](http://initiative-revenudebase.ch/wp-content/uploads/2016/03/dossier_de_presse_BGE-RBI.pdf).

<sup>103</sup> CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Message concernant l'initiative populaire « Pour un revenu de base inconditionnel »*, the Gazette, 14.058, 27 août 2014, p. 6303, <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/6303.pdf> et CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Le Conseil fédéral rejette l'initiative populaire « Pour un revenu de base inconditionnel »* [communiqué], 27 août 2014, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-54202.html>.

<sup>104</sup> CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Message concernant l'initiative...*, *op. cit.*, p. 6304.

<sup>105</sup> LE COURRIER, *Le Parlement opposé à un revenu de base*, <http://www.lecourrier.ch/135116/le-parlement-oppose-a-un-revenu-de-base>, 17 décembre 2015.

<sup>106</sup> INITIATIVE FÉDÉRALE REVENU DE BASE INCONDITIONNEL, *op. cit.*, p. 6.

<sup>107</sup> LE MONDE, *Les Suisses rejettent l'instauration d'un « revenu de base inconditionnel »*, [http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/06/05/les-suissees-appelles-a-se-prononcer-sur-le-revenu-de-base-inconditionnel\\_4936537\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/06/05/les-suissees-appelles-a-se-prononcer-sur-le-revenu-de-base-inconditionnel_4936537_3214.html), 5 juin 2016.

<sup>108</sup> INITIATIVE FÉDÉRALE REVENU DE BASE INCONDITIONNEL, *op. cit.*, p. 7.

<sup>109</sup> BASIC INCOME EARTH NETWORK – SWITZERLAND, *Initiative populaire fédérale « Pour un revenu de base inconditionnel »*, Genève, 10 décembre 2014, p. 17.

<sup>110</sup> INITIATIVE FÉDÉRALE REVENU DE BASE INCONDITIONNEL, *op. cit.*, p. 6.

<sup>111</sup> La conversion est effectuée avec le taux de change moyen de 2016, soit 1,34 \$ CAN pour 1 FS.

<sup>112</sup> INITIATIVE FÉDÉRALE REVENU DE BASE INCONDITIONNEL, *op. cit.*, p. 13.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>114</sup> CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Message concernant l'initiative...*, *op. cit.*, p. 6321.

## ■ Les arguments justifiant la proposition

Selon les initiateurs du projet, le Revenu de base inconditionnel visait notamment à répondre à la croissance de l'automatisation et à son impact pour l'avenir des travailleurs<sup>115</sup>.

Le Revenu de base inconditionnel visait à « permettre à l'ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique »<sup>116</sup>.

## □ Les propriétés

Le Revenu de base inconditionnel aurait été versé sans égard aux revenus<sup>117</sup> et sans exigence de contrepartie<sup>118</sup>.

Il aurait été cumulable et individuel<sup>119</sup>.

## ■ Des propriétés correspondant à l'allocation universelle

En raison de ces propriétés, le projet de Revenu de base inconditionnel semblait simple et transparent.

Le revenu de base ainsi proposé correspondait à la définition d'une allocation universelle.

---

<sup>115</sup> INITIATIVE FÉDÉRALE REVENU DE BASE INCONDITIONNEL, *op. cit.*, p. 8.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 11.

## ❑ Les impacts

Le projet de Revenu de base inconditionnel a été rejeté par le gouvernement en raison de quatre principaux arguments<sup>120</sup>, correspondant aux impacts anticipés.

### ■ Les quatre arguments principaux avancés contre le projet

#### ■ Le financement

Le premier argument contre le Revenu de base universel concernait son financement.

Le gouvernement s'est opposé à la mise en place d'un Revenu de base inconditionnel en raison principalement de son coût élevé et de ses effets négatifs potentiels sur l'économie suisse<sup>121</sup>.

— Les coûts d'un tel projet ont été estimés à 208 milliards FS (279 milliards \$ CAN) par an<sup>122</sup>, soit 33 % du PIB suisse<sup>123</sup>. Une partie de ce montant aurait été financée par la suppression par les organismes de prestations sociales existants<sup>124</sup>.

— Toutefois, le besoin de financement résiduel, chiffré à 25 milliards FS (34 milliards \$ CAN), aurait dû être financé par des économies budgétaires ou des hausses d'impôt importantes<sup>125</sup>.

#### ■ La lutte contre la pauvreté

Le deuxième argument était relié à la lutte contre la pauvreté<sup>126</sup>.

Le gouvernement a estimé que l'introduction du Revenu de base inconditionnel n'aurait pas permis de remplacer intégralement ni de simplifier la sécurité sociale. Pour certains ménages, il aurait fallu au contraire maintenir les prestations de sécurité sociale supérieures au Revenu de base inconditionnel, afin d'éviter une détérioration de leur situation financière.

#### ■ L'incitation au travail

Le troisième argument concernait l'incitation au travail<sup>127</sup>.

Toujours selon le gouvernement, le Revenu de base inconditionnel aurait diminué l'incitation à travailler, ce qui aurait nui aux efforts d'insertion sur le marché du travail et aurait entraîné des pertes fiscales supplémentaires.

<sup>120</sup> CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Message concernant l'initiative...*, *op. cit.*

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 6304.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 6316.

<sup>123</sup> Selon le Fonds monétaire international, le produit intérieur brut de la Suisse a atteint 639 milliards FS (856 milliards \$ CAN) en 2015.

<sup>124</sup> BASIC INCOME EARTH NETWORK – SWITZERLAND, *op. cit.*, p. 1.

<sup>125</sup> CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Le Conseil fédéral rejette l'initiative « Pour un revenu de base inconditionnel »* [communiqué], 8 avril 2016, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-61295.html>.

<sup>126</sup> CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Message concernant l'initiative...*, *op. cit.*, p. 6321.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 6318.

## ■ L'acceptabilité sociale

Le quatrième et dernier argument invoqué était étroitement lié à l'acceptabilité sociale du projet et concernait la valeur du travail.

Selon le gouvernement, le Revenu de base inconditionnel aurait menacé la cohésion sociale, en raison notamment du sentiment d'injustice qu'auraient pu ressentir de nombreuses personnes, alors que tous recevraient une prestation de l'État sans contrepartie<sup>128</sup>.

## ■ Le rejet du projet

En 2013, une pétition sur le projet d'introduction d'un Revenu de base inconditionnel dans la Constitution a recueilli plus de 126 000 signatures<sup>129</sup>.

Le projet de loi a été rejeté par le parlement suisse en 2015<sup>130</sup>.

Le référendum sur le projet s'est tenu le 5 juin 2016. Le projet a été rejeté par 76,9 % de la population, avec un taux de participation de 47,0 %<sup>131</sup>.

Selon certains analystes, le rejet de la proposition par la population s'explique notamment par le fait que les citoyens n'ont pas ressenti le besoin d'une expérience aussi radicale<sup>132</sup>. En effet, un mécanisme social soutient déjà les personnes incapables de subvenir à leurs besoins<sup>133</sup>.

Par ailleurs, le taux de pauvreté de la Suisse – 8,6 % en 2013 –, se situe parmi les plus bas dans les pays de l'OCDE, alors que le taux d'emploi du pays, situé à 65,8 % en 2015, était le quatrième plus élevé parmi les pays de l'OCDE (55,9 %) <sup>134</sup>.

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 6320.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 6304.

<sup>130</sup> LE COURRIER, *op.cit.*

<sup>131</sup> CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Votation N° 601 – Tableau récapitulatif*, <https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20160605/det601.html>.

<sup>132</sup> Ralph ATKINS et Gemma TETLOW, *Switzerland votes against state-provided basic income*, Financial Times, 5 juin 2016.

<sup>133</sup> CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Message concernant l'initiative...*, *op. cit.*, p. 6320.

<sup>134</sup> ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *OECD.Stat – Distribution des revenus et pauvreté*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD&Lang=fr#>.



## Principaux indicateurs économiques – Suisse et Québec

Afin de mettre en contexte les informations concernant la Suisse, le tableau suivant présente les principaux indicateurs économiques de ce pays, par rapport au Québec.

### Principaux indicateurs économiques – 2015

Indicateur	Suisse	Québec
<b>Marché du travail</b>		
Taux d'emploi (% de la population de 15 ans et plus)	65,8	59,9
Taux d'activité (% de la population de 15 ans et plus)	68,9	64,8
Taux de chômage (% de la population active)	4,5	7,6
<b>Population</b>		
Croissance de la population de 15 ans et plus (%, moyenne cinq ans)	0,8	0,8
<b>Revenu et répartition</b>		
PIB réel par habitant (en \$ US, à parité du pouvoir d'achat)	60 491	36 946
Coefficient de Gini <sup>(1)</sup>	0,32	0,28
Taux de faible revenu <sup>(2)</sup> (en %)	8,6	13,7

(1) En 2012 pour la Suisse et en 2014 pour le Québec. L'indice se situe entre 0 et 1, où 0 indique qu'il n'y a aucune inégalité de revenus et de niveau de vie et 1 indique une totale inégalité.

(2) En 2013 pour la Suisse et en 2014 pour le Québec. Pour ces deux juridictions, le taux de faible revenu est défini comme la proportion de la population dont le revenu est en dessous du seuil de faible revenu. Celui-ci représente la moitié du revenu médian des ménages (après impôts et transferts).

Sources : Pour la Suisse, le taux d'emploi, le taux d'activité, le taux de chômage, le taux de faible revenu et la croissance de la population proviennent de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le coefficient de Gini provient de la Banque mondiale. Pour la Suisse et le Québec, le PIB réel par habitant provient de l'Institut de la statistique du Québec. Les autres statistiques pour le Québec proviennent de Statistique Canada. Compilations par le ministère des Finances du Québec et par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

## 4. TROIS PROJETS PILOTES EN COURS OU À VENIR

Trois projets pilotes visant à expérimenter des formes de revenu minimum garanti ont été engagés ou sont sur le point de l'être, soit :

- en Finlande;
- aux Pays-Bas;
- en Ontario.

Le comité a pris connaissance des informations disponibles concernant ces trois projets pilotes, en essayant de les caractériser par rapport aux différentes formes de revenu minimum garanti, d'identifier les impacts attendus et d'indiquer les suivis prévus.

## 4.1 Un projet pilote en Finlande

Le 13 décembre 2016, le parlement de la Finlande a voté en faveur de la mise en place d'un projet pilote de revenu minimum garanti<sup>135</sup>, appelé « revenu de base ». Celui-ci fait partie des mesures visées par le pays pour réformer le système de sécurité sociale et encourager l'emploi<sup>136</sup>.

### □ La mesure

Le projet pilote<sup>137</sup> de revenu minimum garanti de la Finlande a commencé le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et durera deux ans.

Au terme de la période, si les résultats étaient concluants, la Finlande adopterait un revenu minimum garanti, devenant ainsi le premier pays européen à mettre en place ce système<sup>138</sup>.

### ■ Les modalités du projet pilote

Le projet pilote cible 2 000 personnes âgées de 25 à 58 ans qui, en novembre 2016, recevaient des allocations quotidiennes de base (13 %) ou un soutien à l'emploi (87 %). Parmi les personnes sélectionnées pour le projet, 48 % sont des femmes et 52 % sont des hommes<sup>139</sup>. Leur participation au projet pilote est obligatoire.

Les personnes sélectionnées reçoivent depuis janvier 2017, et recevront jusqu'à la fin de 2018, un revenu minimum mensuel non imposable de 560 €<sup>140</sup> (818 \$ CAN<sup>141</sup>), soit 6 720 € (9 811 \$ CAN) par an.

Le montant versé au titre du revenu minimum garanti ne remplace pas tous les avantages sociaux existants<sup>142</sup>. Le montant versé remplace partiellement ou en totalité l'allocation de chômage imposable versée par la Finlande à chaque demandeur d'emploi, selon sa situation<sup>143</sup>.

<sup>135</sup> KELA (l'organisme gouvernemental chargé d'administrer le revenu de base), *Preparations for the basic income experiment continue*, 14 décembre 2016, [http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset\\_publisher/IN08GY2nIrZo/content/preparations-for-the-basic-income-experiment-continue?\\_101\\_INSTANCE\\_3a1vR0lztzeZ\\_redirect=%2Fweb%2Fen](http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/preparations-for-the-basic-income-experiment-continue?_101_INSTANCE_3a1vR0lztzeZ_redirect=%2Fweb%2Fen).

<sup>136</sup> MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE FINLANDE, *Legislative proposal on basic income experiment submitted to Parliament*, 25 octobre 2016 (version anglaise), [http://stm.fi/en/article/-/asset\\_publisher/lakiehdotus-perustulokokeilusta-eduskunnan-kasiteltavaksi](http://stm.fi/en/article/-/asset_publisher/lakiehdotus-perustulokokeilusta-eduskunnan-kasiteltavaksi)

<sup>137</sup> KELA, *Preparations for the basic income... op. cit.*

<sup>138</sup> ATLANTICO, *La Finlande va tester le revenu universel*, <http://www.atlantico.fr/pepites/finlande-va-tester-revenu-universel-2803364.html>, 26 août 2016.

<sup>139</sup> KELA, *Kela has mailed the decisions on the basic income to those who were selected for the basic income experiment*, [http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset\\_publisher/IN08GY2nIrZo/content/kela-has-mailed-the-decisions-on-the-basic-income-to-those-who-were-selected-for-the-basic-income-experiment?\\_101\\_INSTANCE\\_3a1vR0lztzeZ\\_redirect=%2Fweb%2Fen](http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/kela-has-mailed-the-decisions-on-the-basic-income-to-those-who-were-selected-for-the-basic-income-experiment?_101_INSTANCE_3a1vR0lztzeZ_redirect=%2Fweb%2Fen), site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>140</sup> KELA, *First payments of basic income go out today*, 9 janvier 2017, [http://www.kela.fi/web/en/press-releases/-/asset\\_publisher/LgL2lQBbkq98/content/first-payments-of-basic-income-go-out-today?\\_101\\_INSTANCE\\_LgL2lQBbkq98\\_redirect=%2Fweb%2Fen%2Fpress-releases](http://www.kela.fi/web/en/press-releases/-/asset_publisher/LgL2lQBbkq98/content/first-payments-of-basic-income-go-out-today?_101_INSTANCE_LgL2lQBbkq98_redirect=%2Fweb%2Fen%2Fpress-releases).

<sup>141</sup> La conversion est effectuée avec le taux de change moyen de 2016, soit 1,46 \$ CAN pour 1 €.

<sup>142</sup> KELA, *How basic income affect the other social security benefits?*, <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-how-other-social-security-benefits-affect>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>143</sup> L'allocation de chômage (allocation mensuelle de base) est de 697 € en moyenne et est sujette à une retenue de 20 %.

Voir KELA, *Amount and taxation*, <http://www.kela.fi/web/en/basic-unemployment-allowance-amount-and-taxation>.

## ■ Des coûts bien encadrés

Les coûts du projet sont encadrés par une loi budgétaire adoptée à l'automne 2016 et autorisant le gouvernement à financer cette initiative à partir d'une enveloppe de 20 millions €<sup>144</sup> (29,2 millions \$ CAN).

La population a indiqué ne pas être prête à assumer le coût de la mesure en payant des impôts et des taxes plus élevés<sup>145</sup>.

## □ Les propriétés

Le projet testé en Finlande ne semble pas correspondre pleinement à une allocation universelle, puisqu'il ne vise qu'un groupe ciblé par un échantillon<sup>146</sup>. En effet, l'expérimentation vise explicitement les personnes recevant l'allocation de chômage de base<sup>147</sup>. Son caractère universel n'est donc pas expérimenté en dehors de ce groupe particulier, qui n'est pas représentatif de la population.

Le projet est ainsi expérimenté sur des personnes ayant peu ou pas de revenus, mais l'allocation sera versée sans égard aux revenus de travail gagnés durant la période du projet pilote<sup>148</sup>.

L'allocation versée n'est pas imposable<sup>149</sup>.

L'allocation ne comporte pas d'exigences de contrepartie, notamment pour ce qui est de la disponibilité au travail<sup>150</sup>.

## ■ Une forme s'approchant d'un régime de base de soutien du revenu

En raison de ces propriétés, le projet pilote mis en place par la Finlande s'approche d'une forme de régime de base de soutien du revenu – malgré certaines similitudes avec l'allocation universelle.

<sup>144</sup> KELA, *From idea to experiment : Report on Universal Basic Income in Finland*, Working paper 106, 2016, p. 60.

<sup>145</sup> *Ibid.* p. 10.

<sup>146</sup> KELA, *Frequently asked questions about basic income*, <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-frequently-asked-questions>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> KELA, *First payments of basic income go out today* [communiqué], 9 janvier 2017, [http://www.kela.fi/web/en/press-releases/-/asset\\_publisher/LqL2IQBbkq98/content/first-payments-of-basic-income-go-out-today?\\_101\\_INSTANCE\\_LqL2IQBbkq98\\_redirect=%2Fweb%2Fen%2Fpress-releases](http://www.kela.fi/web/en/press-releases/-/asset_publisher/LqL2IQBbkq98/content/first-payments-of-basic-income-go-out-today?_101_INSTANCE_LqL2IQBbkq98_redirect=%2Fweb%2Fen%2Fpress-releases).

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> KELA, *Frequently asked questions about basic income*, <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-frequently-asked-questions>, site consulté le 19 janvier 2017.

## ❑ Les impacts attendus

Selon la loi de finances déposée en août 2016 par le ministère de la Santé et des Affaires sociales de la Finlande, le revenu minimum garanti devrait notamment<sup>151</sup> :

- éliminer les mesures qui découragent les bénéficiaires d'allocations sociales de participer au marché du travail;
- réformer le système de sécurité sociale;
- réduire la bureaucratie;
- simplifier le système de sécurité sociale, jugé très complexe.

## ■ L'impact attendu sur le marché du travail : un élément central

L'impact attendu sur le marché du travail semble central pour le gouvernement finlandais.

Selon Olli Kangas, un chercheur associé à l'expérimentation en cours, le gouvernement cherche à réduire les « désincitatifs » à l'emploi affaiblissant le système de sécurité du revenu, tels que<sup>152</sup> :

- l'effet du cumul des diverses allocations en place, responsable de taux de récupération élevés (de 80 % à 100 %);
- la présence de lourdeurs bureaucratiques, entraînant de longues périodes d'attente sans aide financière entre deux emplois, ces longues périodes sans aide rendant les bénéficiaires hésitants à accepter un emploi de courte durée;
- la difficulté de combiner les allocations sociales et les revenus d'emploi temporaire ou provenant d'un travail autonome;
- les changements aux conditions du marché du travail.

En mettant en place un revenu minimum garanti, la Finlande tente ainsi de dynamiser son marché du travail.

<sup>151</sup> KELA, *Ministry of Social Affairs and Health requests opinions on a basic income experiment* [communiqué], 25 août 2016, [http://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/sosiaali-ja-terveysministerio-pyytaa-lausuntoja-osittaisen-perustulokeilun-toteuttamisesta?\\_101\\_INSTANCE\\_yr7QpNmIjMjSj\\_languageId=en\\_US](http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sosiaali-ja-terveysministerio-pyytaa-lausuntoja-osittaisen-perustulokeilun-toteuttamisesta?_101_INSTANCE_yr7QpNmIjMjSj_languageId=en_US).

<sup>152</sup> Olli KANGAS et Laura KALLIOMAA-PUHA; *Basic income experiment in Finland*, European Social Policy Network, 2016, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15135&langId=en>.

## ❑ Le suivi

Les résultats du projet pilote seront publiés en 2019 dans un rapport de recherche. Ce rapport devrait permettre de répondre aux trois questions soulevées dans le cadre de l'expérimentation<sup>153</sup>, soit :

- Comment le système d'assistance sociale pourrait-il être redéfini afin de répondre aux changements concernant la nature du travail?
- Le système d'assistance sociale peut-il être redéfini afin de faire la promotion de la participation active au marché du travail et de renforcer l'incitation au travail?
- La bureaucratie peut-elle être réduite et le système d'assistance social simplifié?

---

<sup>153</sup> KELA, *Objectives and implementation of the Basic Income Experiment*, <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation>, site consulté le 1<sup>er</sup> février 2017.  
Voir aussi les critiques recensées par un chercheur participant au projet de revenu de base en Finlande :  
Olli KANGAS : *The Finnish basic income experiment – “a foolish and outrageously expensive travesty”?* – *A discussion of the reasons behind the choice of experimental design*, <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3316>, newsletter, 28 septembre 2016.

## Principaux indicateurs économiques – Finlande et Québec

Afin de mettre en contexte les informations concernant la Finlande, le tableau suivant présente les principaux indicateurs économiques de ce pays, par rapport au Québec.

### Principaux indicateurs économiques – 2015

Indicateur	Finlande	Québec
<b>Marché du travail</b>		
Taux d'emploi (% de la population de 15 ans et plus)	59,9	59,9
Taux d'activité (% de la population de 15 ans et plus)	66,0	64,8
Taux de chômage (% de la population active)	9,3	7,6
<b>Population</b>		
Croissance de la population de 15 ans et plus (%, moyenne sur cinq ans)	0,5	0,8
<b>Revenu et répartition</b>		
PIB réel par habitant (en \$ US, à parité du pouvoir d'achat)	40 990	36 946
Coefficient de Gini <sup>(1)</sup>	0,27	0,28
Taux de faible revenu <sup>(2)</sup> (en %)	6,8	13,7

(1) En 2012 pour la Finlande et en 2014 pour le Québec. L'indice se situe entre 0 et 1, où 0 indique qu'il n'y a aucune inégalité de revenus et de niveau de vie et 1 indique une totale inégalité.

(2) En 2014. Le taux de faible revenu est défini comme la proportion de la population dont le revenu est au-dessous du seuil de faible revenu. Celui-ci représente la moitié du revenu médian des ménages (après impôts et transferts).

Sources : Pour la Finlande, le taux d'emploi, le taux d'activité, le taux de chômage, le taux de faible revenu et la croissance de la population proviennent de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le coefficient de Gini provient de la Banque mondiale. Pour la Finlande et le Québec, le PIB réel par habitant provient de l'Institut de la statistique du Québec. Les autres statistiques pour le Québec proviennent de Statistique Canada. Compilations par le ministère des Finances du Québec et par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

## 4.2 Un projet pilote aux Pays-Bas

Depuis 2015, à la suite d'une réforme de la législation sur l'emploi et l'assistance sociale, les villes des Pays-Bas se sont vu confier de plus grandes responsabilités en matière de sécurité du revenu<sup>154</sup>. Par la suite, plusieurs villes des Pays-Bas ont manifesté leur intérêt à expérimenter une forme de revenu minimum garanti<sup>155</sup>.

Le 30 septembre 2016, le gouvernement néerlandais autorisait la mise en place de projets pilotes sur l'introduction d'un revenu minimum garanti dans un maximum de 25 municipalités regroupant 4 % du nombre de prestataires d'aide sociale du pays<sup>156,157</sup>.

### □ La mesure

Les projets pilotes peuvent démarrer à compter de 2017 et dureront deux ans<sup>158</sup>. Ils devraient comporter de trois à six groupes selon la taille des municipalités et des paramètres différents seraient appliqués à chacun des groupes.

- Parmi ces groupes devrait au moins figurer un groupe de contrôle au sein duquel les conditions normales de l'assistance sociale s'appliqueraient.
- Les autres groupes seraient soumis à des exigences de contrepartie plus ou moins contraignantes par rapport aux règles normales de l'assistance sociale, ou se verraient offrir la possibilité de conserver leurs éventuels gains d'emploi, en deçà d'une certaine limite.

---

<sup>154</sup> Bert-Jan BUIJSKOOL, Simon BROEK, et Giancarlo DENTE (Fondazione Giacomo Brodolini), *The Social and Employment Situation in the Netherlands and Outlook on the Dutch EU Presidency 2016*, Briefing, Employment and social affairs, European Parliament, octobre 2015.

<sup>155</sup> THE GUARDIAN, *Dutch city plans to pay citizens a 'basic income', and Greens say it could work in the UK*, <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/26/dutch-city-utrecht-basic-income-uk-greens>, 26 décembre 2015.

<sup>156</sup> Principalement dans des grandes villes comme Utrecht, Wageningue, Tilbourg, Groningue et Nimègue.

<sup>157</sup> Florie BARNHOORN, *NETHERLANDS: Design of BI Experiments Proposed*, Basic Income Earth Network (BIEN), 26 octobre 2016.

<sup>158</sup> *Ibid.*



## ■ Le cas particulier de la Ville d'Utrecht

Le projet le plus avancé à ce jour est celui de la Ville d'Utrecht. C'est également celui pour lequel le plus d'information est disponible.

Présenté comme un projet de recherche, le projet prévoit le versement d'un revenu minimum garanti à certains individus bénéficiant de l'assistance sociale pendant deux ans et à en évaluer l'impact sur le système de prestations sociales, ainsi que sur la participation au marché du travail<sup>159,160</sup>.

Les services de l'économiste Loek Groot, professeur agrégé de l'Université d'Utrecht, ont été retenus par le gouvernement local pour administrer cette expérimentation<sup>161</sup>.

## ■ Les modalités du projet pilote envisagé par la Ville d'Utrecht

L'expérience prévue par la Ville d'Utrecht devrait être mise en place en mai 2017 et 600 personnes inscrites à l'assistance sociale seront sélectionnées pour y participer<sup>162</sup>. La participation au projet serait volontaire.

Les travailleurs à temps plein ou partiel, ainsi que les travailleurs indépendants en seraient exclus.

Les 600 personnes seraient réparties en six groupes<sup>163</sup>. Les définitions de ces groupes sont semblables à celles prévues dans le cadre proposé pour l'ensemble des Pays-Bas, sans être cependant exactement les mêmes. Il existe notamment des différences quant aux exigences de contrepartie testées. Des changements peuvent encore être apportés à ces groupes. La mise en place de l'expérimentation n'est pas terminée et l'ensemble des paramètres n'est pas définitif<sup>164</sup>.

Un premier groupe continuerait d'être soumis aux conditions normales de l'assistance sociale, agissant comme groupe contrôle.

Les autres groupes recevraient le montant de l'assistance sociale, mais seraient soumis à des exigences de contrepartie plus ou moins contraignantes par rapport aux règles normales de l'assistance sociale ou se verraient offrir la possibilité de conserver leurs éventuels gains d'emploi, en deçà d'une certaine limite. Dans certains cas, les participants pourraient également bénéficier d'un supplément, à la condition de réaliser certaines activités.

Selon la Ville d'Utrecht, l'un des groupes a historiquement été associé au terme « revenu de base »<sup>165</sup>. Toutefois, l'expérience ne porte pas spécifiquement sur un revenu minimum garanti pour tous les citoyens, mais sur les effets de règles alternatives sur le comportement des bénéficiaires de l'assistance sociale<sup>166</sup>.

<sup>159</sup> VILLE D'UTRECHT, *Experiment 'Weten Wat Werkt': study of the use of alternative social assistance rules*, <https://www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt>, site consulté le 19 janvier 2017.

<sup>160</sup> Florie BARNHOORN, *Basic Income in the Netherlands: From Grassroots into the Political Arena*, Basic Income Earth Network (BIEN), 30 juillet 2016.

<sup>161</sup> Loek GROOT, *Utrecht : l'expérimentation d'un revenu de base local*, Metis, 2 juillet 2016, [http://www.metiseurope.eu/utrecht-l-experimentation-d-un-revenu-de-base-local\\_fr\\_70\\_art\\_30388.html](http://www.metiseurope.eu/utrecht-l-experimentation-d-un-revenu-de-base-local_fr_70_art_30388.html).

<sup>162</sup> VILLE D'UTRECHT, *op.cit.*

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> *Ibid.*

## ❑ Les propriétés

Le projet testé par la Ville d'Utrecht ne semble pas correspondre à une allocation universelle.

- Il vise uniquement des personnes recevant de l'assistance sociale.
- Les versements sont conditionnels au revenu et sont assortis, dans plusieurs cas, d'obligations de contrepartie<sup>167</sup>.

## ■ Une forme de régime de base de soutien du revenu

Les différentes variantes testées s'approchent ainsi de différentes formes plus ou moins conditionnelles d'aides sociales<sup>168</sup> – soit d'un régime de base de soutien du revenu.

## ❑ Les impacts attendus

Aux Pays-Bas, la mise en place des projets pilotes fait suite à une refonte récente de certaines lois relatives à l'emploi et à l'assistance sociale. Cette refonte vise notamment à stimuler l'emploi<sup>169</sup>.

Dans le cas particulier d'Utrecht, les chercheurs tentent d'en apprendre un peu plus sur ce qui motive les gens, sur les incitations auxquelles les gens répondent<sup>170</sup>.

Le projet vise également à stimuler la participation au marché du travail, dans un contexte de réforme du système de prestations sociales<sup>171</sup>.

## ❑ Les suivis

Il faudra maintenant surveiller l'évolution du projet de loi néerlandais et son approbation éventuelle, puisque ce projet de loi cadre n'a pas été encore adopté. Le cas échéant, d'autres municipalités pourraient annoncer des projets pilotes. Ce n'est qu'une fois que ceux-ci seront lancés qu'il sera possible d'analyser la nature des résultats qui pourront en découler.

D'autres projets sont actuellement en élaboration. Notamment, la Ville de Terneuse a annoncé son intention de mettre en place prochainement un projet pilote portant sur un revenu de base<sup>172</sup>. Cependant, le gouvernement néerlandais a indiqué ne pas soutenir ce projet dans sa forme actuelle, en raison de l'absence d'obligations pour le prestataire<sup>173</sup>.

---

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> Le taux de récupération des revenus additionnels obtenus par les participants demeure le même que celui applicable au programme d'aide sociale néerlandais, qui est généralement de 100 %.  
Voir Sijr HOEIJMAKERS, *Experimenting with Basic Income in the Netherlands: General Considerations*, présentation sur Youtube, mise en ligne le 9 novembre 2016.

<sup>169</sup> GOUVERNEMENT DES PAYS-BAS, *National Reform Programme 2015 The Netherlands*, 2015,  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015\\_netherlands\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_netherlands_en.pdf).

<sup>170</sup> Tracy Brown HAMILTON, *The Netherlands' Upcoming Money-for-Nothing Experiment*, The Atlantic, juin 2016,  
<http://www.theatlantic.com/business/archive/2016/06/netherlandsutrechtuniversalbasicincomeexperiment/487883/>.

<sup>171</sup> Loek GROOT, *op. cit.*

<sup>172</sup> DUTCH NEWS, *Terneuzen aims to be first Dutch town to carry out basic income trial*,  
<http://www.dutchnews.nl/news/archives/2017/01/100430-2/>, 23 janvier 2017.

<sup>173</sup> DUTCH NEWS, *Minister says no to Terneuzen basic income experiment*,  
<http://www.dutchnews.nl/news/archives/2017/01/minister-says-no-to-terneuzen-basic-income-experiment/>, 27 janvier 2017.

## ■ Une application controversée

On peut observer d'ores et déjà que la façon de mettre en place le projet pilote dans l'ensemble des Pays-Bas est controversée<sup>174</sup>. Les chercheurs des quatre universités ayant pris part à son élaboration en ont critiqué certains aspects.

- L'introduction d'un groupe soumis à plus de contrôle de la part du gouvernement soulève des enjeux. Le professeur Ruud Muffels, de l'Université de Tilbourg, a notamment critiqué les sanctions imposées à ceux qui n'auront pas recherché assez activement un emploi rémunéré. Il pense que le contrôle exercé sur les participants pourrait dissuader les prestataires d'aide sociale de participer à l'expérience<sup>175</sup>.
- Le caractère volontaire de la participation des prestataires au projet signifie que la sélection du groupe de participants n'est pas aléatoire<sup>176</sup>.
- La complexité des règles rendra plus difficile la mise en place de l'expérience et l'interprétation des résultats.

---

<sup>174</sup> Florie BARNHOORN, *NETHERLANDS: Design of Bl.*, *op. cit.*

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> Loek GROOT, *op. cit.*

## Principaux indicateurs économiques – Pays-Bas et Québec

Afin de mettre en contexte les informations concernant les Pays-Bas, le tableau suivant présente les principaux indicateurs économiques de ce pays, par rapport au Québec.

### Principaux indicateurs économiques – 2015

Indicateur	Pays-Bas	Québec
<b>Marché du travail</b>		
Taux d'emploi (% de la population de 15 ans et plus)	60,0	59,9
Taux d'activité (% de la population de 15 ans et plus)	64,4	64,8
Taux de chômage (% de la population active)	6,9	7,6
<b>Population</b>		
Croissance de la population de 15 ans et plus (%, moyenne sur cinq ans)	0,6	0,8
<b>Revenu et répartition</b>		
PIB réel par habitant (en \$ US, à parité du pouvoir d'achat)	48 472	36 946
Coefficient de Gini <sup>(1)</sup>	0,28	0,28
Taux de faible revenu <sup>(2)</sup> (en %)	8,4	13,7

(1) En 2012 pour les Pays-Bas et 2014 pour le Québec. L'indice se situe entre 0 et 1, où 0 indique qu'il n'y a aucune inégalité de revenus et de niveau de vie et 1 indique une totale inégalité.

(2) En 2014. Le taux de faible revenu est défini comme la proportion de la population dont le revenu est au-dessous du seuil de faible revenu. Celui-ci représente la moitié du revenu médian des ménages (après impôts et transferts).

Sources : Pour les Pays-Bas, le taux d'emploi, le taux d'activité, le taux de chômage, le taux de faible revenu et la croissance de la population proviennent de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le coefficient de Gini provient de la Banque mondiale. Pour les Pays-Bas et le Québec, le PIB réel par habitant provient de l'Institut de la statistique du Québec. Les autres statistiques pour le Québec proviennent de Statistique Canada. Compilations par le ministère des Finances du Québec et par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

### 4.3 Un projet pilote en Ontario

Le 3 novembre 2016, le gouvernement ontarien a annoncé le début de ses consultations publiques sur le projet pilote portant sur le revenu de base<sup>177</sup>.

Le but du projet pilote est de déterminer si le revenu de base est un moyen plus efficace que les programmes actuels pour sortir les personnes de la pauvreté et améliorer les résultats, notamment en matière de santé, de logement et d'emploi<sup>178</sup>.

#### □ La mesure

Les détails du projet pilote ne sont pas encore connus. Des consultations préalables ont été organisées pour alimenter la réflexion du gouvernement à ce sujet<sup>179</sup>.

#### ■ Des consultations préalables

Les consultations ont commencé en novembre 2016 et ont pris fin en janvier 2017<sup>180</sup>. Elles portaient sur des questions clefs du projet pilote, notamment<sup>181</sup> :

- Qui devrait être admissible?
- Où le projet pilote devrait-il être organisé?
- Quels devraient être les niveaux du revenu de base?

---

<sup>177</sup> GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *L'Ontario sollicite des commentaires sur le Projet pilote portant sur le revenu de base* [communiqué], 3 novembre 2016, <https://news.ontario.ca/mcss/fr/2016/11/ontario-sollicite-des-commentaires-sur-le-projet-pilote-portant-sur-le-revenu-de-base.html>.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> *Ibid.*

## ■ Les modalités proposées dans le document de travail

Les consultations reposaient en partie sur un document de travail réalisé par Hugh D. Segal<sup>182,183</sup>.

Selon les recommandations contenues dans ce document de travail, le projet pilote devrait accorder un revenu de base (pendant une période minimale de trois ans<sup>184</sup>) sous forme d'un impôt négatif<sup>185</sup> permettant d'atteindre 75 % ou 100 % de la Mesure de faible revenu du Canada après impôt<sup>186</sup>.

Il s'agirait d'un paiement mensuel dont le montant dépendrait de la taille de la famille et du revenu familial net de l'année d'imposition précédente<sup>187</sup>. Toutefois, des mécanismes permettraient que les changements au revenu et à la composition de la famille soient pris en compte dans les paiements entre les exercices<sup>188</sup>. Les personnes handicapées recevraient un revenu de base additionnel d'au moins 500 \$ par mois<sup>189</sup> (6 000 \$ par année).

Les participants devraient être âgés entre 18 et 64 ans<sup>190</sup>.

Le paiement du revenu de base remplacerait l'aide sociale ontarienne (Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées)<sup>191</sup>.

Par ailleurs, le projet pilote ne viserait pas<sup>192</sup> :

- à remplacer toutes les mesures de soutien social par un chèque mensuel;
- à tester une allocation universelle accordée sans égard au revenu.

---

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> Hugh D. Segal et Maripier Isabelle ont été rencontrés par le comité le 6 février 2017.

<sup>183</sup> Hugh D. SEGAL, *À la recherche d'une meilleure solution : Projet pilote portant sur le revenu de base en Ontario* [document de travail], p. 10, [https://files.ontario.ca/mcss\\_basic\\_income\\_discussion\\_paper\\_french.pdf](https://files.ontario.ca/mcss_basic_income_discussion_paper_french.pdf).

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>186</sup> GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Guide de consultation pour le projet pilote portant sur le revenu de base*, 2016, p. 20, [https://files.ontario.ca/bi\\_pilot\\_consultationguide\\_nov02\\_fre.pdf](https://files.ontario.ca/bi_pilot_consultationguide_nov02_fre.pdf).

<sup>187</sup> Hugh D. SEGAL, *op.cit.*, p. 55.

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>190</sup> GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Guide de consultation, op. cit.*, p. 11.

<sup>191</sup> Hugh D. SEGAL, *op.cit.*, p. 9.

<sup>192</sup> *Ibid.*, pp. 9 et 10.

## ■ La proposition de modèles à tester

Trois modèles devraient être testés selon une combinaison de deux niveaux différents de revenu de base et de deux taux différents de récupération<sup>193</sup>. Chacun des modèles devrait être appliqué à un groupe différent.

Un certain nombre de prestataires de l'aide sociale serait également affecté à un groupe contrôle (sans aucune modification de l'aide accordée actuellement)<sup>194</sup>. Ce groupe servirait de référence pour apprécier les résultats obtenus auprès des participants au projet.

TABLEAU 6

### **Niveau d'allocation et taux de récupération visés pour les trois groupes expérimentaux – propositions soumises aux consultations en Ontario**

<b>Groupes</b>	<b>Niveaux d'allocation<sup>(1)</sup></b>	<b>Taux de récupération<sup>(2)</sup></b>
Groupe 1	75 % de la MFR	Taux bas
Groupe 2	75 % de la MFR	Taux plus élevé
Groupe 3	100 % de la MFR	Taux plus élevé

(1) Les personnes handicapées recevraient 6 000 \$ de plus par année.

(2) Aucune information précise n'est disponible concernant les taux de récupération et les seuils de réduction.

Source : Gouvernement de l'Ontario, *Guide de consultation pour le projet pilote portant sur le revenu de base*, p. 20.

<sup>193</sup> GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Guide de consultation, op. cit.*, p. 20.

<sup>194</sup> *Ibid.*

## ❑ Les propriétés

Le projet tel que proposé en Ontario ne serait pas une allocation universelle, mais se rapprocherait plutôt d'un impôt négatif sur le revenu<sup>195</sup>.

- L'allocation serait non imposable<sup>196</sup>.
- Le projet ontarien serait conditionnel au revenu gagné<sup>197</sup>.
- Le projet ne comprendrait pas d'exigences de contrepartie<sup>198</sup>.
- L'allocation versée serait cumulable<sup>199</sup>.
- Le revenu de base serait calculé pour l'ensemble du ménage. Le montant serait ensuite partagé entre chacun des adultes du ménage<sup>200</sup>.

---

<sup>195</sup> Hugh D. SEGAL, *op.cit.*, p. 54.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> Entretien avec Hugh D. Segal le 6 février 2017.

<sup>200</sup> « Le montant des prestations reçues par les participants dépendrait de leur revenu familial net et de la composition de leur famille, comme le nombre d'adultes. Les paiements du revenu de base seraient également répartis et versés à tous les adultes de la famille, de manière à fournir à chaque adulte une source indépendante de revenu et d'autonomie financière. Ces paiements seraient versés mensuellement, et le montant de base reçu (avant tout revenu gagné) ne serait pas imposable. »

Voir Hugh D. SEGAL, *op.cit.*, p. 55.



## ❑ Le suivi

Le gouvernement de l'Ontario publiera à la fin du mois de février un rapport sur les consultations menées en ligne et en personne. Il publiera son plan final au printemps 2017<sup>201</sup>.

### ■ Une mise en œuvre en trois phases

Selon la proposition de Hugh D. Segal, le projet pilote devrait comporter trois phases<sup>202</sup>.

La première phase vise la préparation et la planification du projet pilote, l'obtention des autorisations en matière de protection de la vie privée afin d'accéder aux données nécessaires à l'évaluation des résultats du projet pilote, le recrutement des chercheurs et des analystes devant en faire le suivi ainsi que celui des participants.

La deuxième phase sera consacrée à l'expérimentation elle-même, soit le versement d'un revenu de base et la collecte des données qui en découlent (données quantitatives et qualitatives). Le projet pilote devrait s'étendre sur une période minimale de trois ans.

La troisième phase fera suite au déroulement du projet pilote et viserait l'évaluation des résultats par l'analyse des données recueillies au moyen de divers outils.

### ■ La gestion du projet par un consortium indépendant

Le projet pilote serait géré par un consortium indépendant d'organismes de recherche sans but lucratif<sup>203</sup>, qui en assurerait le suivi.

Dans ce scénario, deux groupes conseilleraient le gouvernement et surveilleraient le projet<sup>204</sup>, soit :

- un conseil consultatif;
- un groupe de recherche.

### ■ Un projet en cours d'élaboration

Le projet pilote de l'Ontario semble axé sur le bien-être, sur la santé et sur l'éducation, au profit des plus démunis. Il cible les personnes dont le revenu se situe sous un certain seuil.

Le projet est en cours d'élaboration et il est susceptible d'évoluer significativement au cours des prochains mois.

---

<sup>201</sup> GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Consultation sur le projet pilote portant sur le revenu de base*, <https://www.ontario.ca/fr/page/consultations-sur-le-projet-pilote-portant-sur-le-revenu-de-base>.

<sup>202</sup> Hugh D. SEGAL, *op.cit.*, p. 10.

<sup>203</sup> Ibid., p. 6.

<sup>204</sup> Ibid., pp. 6 et 7.

## Principaux indicateurs économiques – Ontario et Québec

Afin de mettre en contexte les informations concernant l'Ontario, le tableau suivant présente les principaux indicateurs économiques de cette province, par rapport au Québec.

### Principaux indicateurs économiques – 2015

Indicateur	Ontario	Québec
<b>Marché du travail</b>		
Taux d'emploi (% de la population de 15 ans et plus)	60,8	59,9
Taux d'activité (% de la population de 15 ans et plus)	65,2	64,8
Taux de chômage (% de la population active)	6,8	7,6
<b>Population</b>		
Croissance de la population de 15 ans et plus (%, moyenne cinq ans)	1,2	0,8
<b>Revenu et répartition</b>		
PIB réel par habitant (en \$ US, à parité du pouvoir d'achat)	44 312	36 946
Coefficient de Gini <sup>(1)</sup>	0,32	0,28
Taux de faible revenu <sup>(2)</sup> (en %)	13,8	13,7

(1) En 2014. L'indice se situe entre 0 et 1, où 0 indique qu'il n'y a aucune inégalité de revenus et de niveau de vie et 1 indique une totale inégalité.

(2) En 2014. Le taux de faible revenu est défini comme la proportion de la population dont le revenu est en dessous du seuil de faible revenu. Celui-ci représente la moitié du revenu médian des ménages (après impôts et transferts).

Sources : Pour l'Ontario, les statistiques proviennent de Statistique Canada. Pour le Québec, le PIB réel par habitant provient de l'Institut de la Statistique du Québec et les autres statistiques proviennent de Statistique Canada. Compilations par le ministère des Finances du Québec et par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

TABLEAU 7

**Sommaire des montants versés ou devant être versés dans le cadre des applications ou des expérimentations de revenu minimum garanti de certaines juridictions**  
(en dollars canadiens, sauf indication contraire)

	Monnaie nationale		Dollars canadiens <sup>(1)</sup>	
	Mensuel	Annuel	Mensuel	Annuel
<b>Alaska</b>				
<i>Alaska Permanent Fund Dividend</i> pour l'année 2016 (montant versé annuellement)		1 022 \$ US		1 349
<b>Royaume-Uni</b>				
<i>Universal Credit</i> – crédit de base				
– Adulte de 25 ans et plus	318 £	3 814 £	566	6 789
– Couple de 25 ans et plus avec 1 enfant	776 £	9 312 £	1 381	16 575
– Couple de 25 ans et plus avec 2 enfants	1 008 £	12 092 £	1 794	21 523
Prestations maximales <sup>(2)</sup>				
– Couple vivant dans le Grand Londres	1 917 £	23 000 £	3 412	40 940
– Célibataire vivant dans le Grand Londres	1 284 £	15 410 £	2 286	27 430
Épargne maximale ou actifs permis pour pouvoir bénéficier du programme <sup>(3)</sup>		16 000 £		28 480
<b>Manitoba</b>				
<i>Mincome</i> <sup>(4)</sup> – couple avec deux enfants				
– Montant 1	317	3 800	1 394	16 731
– Montant 2	400	4 800	1 761	21 133
– Montant 3	483	5 800	2 128	25 536
<b>Suisse</b>				
Revenu de base universel				
– Adulte	2 500 FS	30 000 FS	3 350	40 200
– Enfants	625 FS	7 500 FS	838	10 050

TABLEAU 7

**Sommaire des montants versés ou devant être versés dans le cadre des applications ou des expérimentations de revenu minimum garanti de certaines juridictions (suite)**

(en dollars canadiens, sauf indication contraire)

	Monnaie nationale		Dollars canadiens <sup>(1)</sup>	
	Mensuel	Annuel	Mensuel	Annuel
<b>Finlande</b>				
Revenu de base	560 €	6 720 €	818	9 811
<b>Pays-Bas</b>	<i>Montants variables selon les projets</i>			
<b>Ontario</b>	<i>Non disponible</i>			

(1) Les montants en monnaie nationale sont convertis en dollars canadiens aux taux moyens de 2016, soit 1,32 \$CAN/\$US, 1,78 \$CAN/£, 1,46 \$CAN/€ et 1,34 \$CAN/FS.

(2) Plafond maximal pour certaines prestations sociales versées au Royaume-Uni, incluant le crédit universel.

(3) Épargne totale ou actifs au moment de la demande.

(4) Les montants de la colonne « Monnaie nationale » correspondent aux montants versés en 1975. Ceux inscrits dans la colonne « Dollars canadiens » correspondent aux montants en dollars de 2015.

Sources: Alaska Permanent Fund Division, HM Treasury, Basicincome.org, Demoshelsinki.fi, Finland Ministry of Social Affairs and Health, Theatlantic.com, Metiseurope.eu, Confédération Suisse, The Guardian.



## 5. LES OBSERVATIONS DU COMITÉ

Le recensement d'applications et d'expérimentations du revenu minimum garanti et l'examen plus approfondi de deux applications et de certains projets amènent le comité aux observations suivantes.

### ☐ **Un intérêt soulevé à travers le monde**

En premier lieu, le recensement effectué illustre l'intérêt soulevé à travers le monde par le concept de revenu minimum garanti.

Depuis le début des années 2000, un nombre important de juridictions ont mené des expériences plus ou moins larges de systèmes de soutien du revenu présentés comme un revenu minimum garanti.

Un mouvement d'intérêt analogue s'était produit au début des années 1970.

### ☐ **Aucune application ou expérimentation de la forme absolue du revenu minimum garanti**

L'analyse plus approfondie de certaines applications et de certaines expérimentations permet de constater qu'aucune des applications ou des expérimentations passées ou en cours ne correspond à la forme absolue du revenu minimum garanti, soit l'allocation universelle. L'*Alaska Permanent Fund Dividend* s'en approche.

Seule la proposition suisse correspondait en tous points à une allocation universelle. Le principe guidant cette proposition a cependant été rejeté par référendum.

### ☐ **Certaines informations à venir**

Les projets pilotes engagés en Finlande, aux Pays-Bas et en Ontario permettront de disposer d'informations partielles concernant les impacts des formules testées sur certains groupes. Il faudra attendre au moins deux ans avant d'être en mesure de tirer des conclusions des expérimentations ainsi effectuées.

### ☐ **Les préoccupations soulevées**

Ces applications et ces expérimentations visent le plus souvent les plus démunis.

Dans les deux cas, les préoccupations soulevées concernent le coût et le financement, l'impact effectif sur l'incitation au travail et la simplification du système existant.

## **❑ Des limites méthodologiques aux projets pilotes**

En deuxième lieu, le comité note plusieurs limites méthodologiques des trois projets pilotes analysés, en cours ou à venir – ces limites semblant découler de la nature même d'un projet pilote.

### **■ Fixé dans le temps**

Le projet est fixé dans le temps, ce qui a un impact sur les réactions et les comportements des bénéficiaires. Ces mêmes bénéficiaires pourraient ne pas avoir le même comportement si le système testé s'appliquait sans limites de temps ou sur l'ensemble du territoire donné.

### **■ Une expérimentation qui ne cible que certains groupes de la population**

L'expérimentation ne touche que les citoyens en faveur desquels le régime serait mis en place. L'expérimentation ne concerne pas les autres groupes de la population, et en particulier ceux qui pourraient être des « perdants », notamment en raison du mode de financement du système proposé.

### **■ Certains impacts ne peuvent être testés**

Certains impacts du système proposé ne peuvent être testés dans le cadre d'un projet pilote, en raison de sa courte durée et du nombre limité de participants.

On fait notamment référence aux impacts sur le marché du travail. Du côté des travailleurs, le système proposé pourrait leur permettre de dégager du temps pour la formation ou la réorientation des activités professionnelles. Du côté des entreprises, ce système pourrait également entraîner des modifications de leurs comportements, ce qui aurait un impact sur les salaires et sur l'emploi.

## **❑ La difficulté d'une analyse isolée**

Il faut ajouter qu'il est très difficile d'analyser les projets pilotes, indépendamment du système que ces projets seront peut-être appelés à remplacer ou à compléter, et sans référence aux impacts globaux que pourrait avoir le système proposé.

## ❑ **Des enseignements tirés des applications et des expérimentations analysées**

En troisième lieu, et de façon plus spécifique, le comité souligne les enseignements dont il tirera profit dans la suite de ses travaux.

### ■ **Le cas de l'Alaska**

Le système en place en Alaska est le plus proche d'une allocation universelle, effectivement appliquée à l'échelle d'une juridiction.

À la différence du modèle absolu, l'*Alaska Permanent Fund Dividend* ne permet pas au bénéficiaire de prévoir à coup sûr le versement dont il bénéficiera. Cette non-prévisibilité ne répond pas au sentiment d'incertitude que vise à réduire l'allocation universelle.

Le système semble irréversible, dans le sens où la population concernée y est très attachée.

Il peut être cependant considéré comme difficilement soutenable, en raison notamment de la volatilité des revenus sur lesquels il s'appuie.

### ■ **Le cas de la Suisse**

Le système proposé en Suisse correspond à une allocation universelle. Dans ce cas cependant, il n'y a pas eu d'application puisque la proposition a été rejetée par la population.

Dans le débat ayant abouti à ce rejet, il semble que la question de l'acceptabilité sociale ait eu une grande importance.

### ■ **Le cas du Royaume-Uni**

Le système mis en place au Royaume-Uni semble être un système hybride, situé entre l'impôt négatif sur le revenu et un régime de base de soutien du revenu.

La réforme engagée vise clairement à réduire les coûts du système précédemment en place et à accroître l'incitation au travail.

### ■ **Les cas de projets pilotes**

Dans le cas des projets pilotes, les objectifs poursuivis – tels que l'on peut les identifier – rejoignent en partie les motivations ayant guidé la réforme britannique.

- Aux Pays-Bas, le but principal est d'inciter davantage au travail.
- Le projet pilote finlandais vise à inciter davantage au travail, à réduire les coûts de la bureaucratie et à permettre une meilleure adaptation aux modifications observées ou anticipées sur le marché du travail.
- Dans le cas des projets pilotes de l'Ontario et du Manitoba, on observe une grande préoccupation à l'égard d'une lutte contre la pauvreté, incluant l'amélioration de la santé et de l'éducation des plus démunis.





## CONCLUSION

Dans son rapport d'étape, le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti rend compte des conclusions de ses travaux et de ses réflexions concernant les fondements et la définition à retenir du concept de revenu minimum garanti, ainsi que de son analyse des applications et des expérimentations du revenu minimum garanti recensées hors du Québec et considérées comme pertinentes.

### ❑ Une définition du concept de revenu minimum garanti

Pour ce qui est des fondements théoriques du revenu minimum garanti, le comité a été confronté à une difficulté d'ordre sémantique : le concept de revenu minimum garanti, dont les premières formulations remontent au XVI<sup>e</sup> siècle, est actuellement proposé sous des appellations variables, correspondant à des propositions différant entre elles sur des points souvent majeurs.

Le comité a voulu fonder ses travaux sur une base solide et clairement compréhensible, en dégagant les propriétés, les avantages et les questionnements reliés aux systèmes de revenu minimum garanti selon qu'ils prennent la forme d'une allocation universelle, d'un impôt négatif sur le revenu ou d'un régime de base de soutien du revenu.

### ■ Une définition de base

Ces trois formes diffèrent sur de nombreux points. Elles reposent cependant toutes sur une idée commune, dont le comité a fait sa définition de base : un revenu minimum garanti est un système offrant une garantie de ressources pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal.

Le comité s'appuiera sur cette définition du revenu minimum garanti dans la suite de ses travaux, ce qui lui permettra de tenir compte de ce qui existe déjà, sans dénaturer le concept.

### ❑ Les applications et les expérimentations hors Québec

Le rapport d'étape rend compte également des applications et des expérimentations du revenu minimum garanti recensées hors Québec.

Les idées à la base du concept de revenu minimum garanti sont plus que jamais d'actualité, comme en fait foi le grand nombre d'applications et d'expérimentations qui s'en réclament à travers le monde. Le recensement sélectif effectué par le comité confirme cette popularité et éclaire la diversité des expériences menées, compte tenu notamment du contexte institutionnel dans lequel elles ont été ou sont définies.

Dans les sept cas analysés de façon plus approfondie, en raison de leur proximité par rapport aux réalités québécoises et de la possibilité de disposer d'informations plus complètes, le comité en arrive à plusieurs constats.

- Le comité observe d'abord qu'aucune application ni expérimentation ne peut être considérée comme respectant pleinement la forme absolue du revenu minimum garanti, soit l'allocation universelle. Les applications et les expérimentations correspondent en fait majoritairement à un impôt négatif sur le revenu ou à un régime de base de soutien du revenu, la ligne entre ces deux formes étant souvent difficile à tracer.
- Ces applications et ces expérimentations visent le plus souvent les plus démunis.
- Le comité constate que plusieurs enjeux ressortent de ces applications et de ces expérimentations, soit l'impact sur l'incitation au travail, le coût et le financement, et la simplification administrative.
- Le comité souligne par ailleurs les limites méthodologiques des approches prenant la forme de projets pilotes.

## ❑ Un grand nombre d'enseignements

Les applications et les expérimentations analysées sont riches d'un grand nombre d'enseignements.

Ces enseignements et le cadre conceptuel que le comité a défini au départ ouvrent la voie aux étapes à venir du travail entrepris par le comité.

Ce travail, dont le rapport final rendra compte, a un objectif clair : il vise à présenter au gouvernement des recommandations sur les modifications à apporter au régime actuel de soutien du revenu appliqué au Québec, pour qu'il évolue vers une forme plus complète de revenu minimum garanti.

\*

\*   \*

TABEAU 8

### Sommaire des propriétés des trois formes de revenu minimum garanti

*Définition du comité : un revenu minimum garanti est un système offrant une garantie de ressources pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal.*

Propriétés	Allocation universelle	Impôt négatif sur le revenu	Régimes de base de soutien du revenu
<b>Inconditionnel</b>			
— Sans égard à l'âge	Oui	Pas nécessairement	Non
— Sans égard au revenu et aux actifs	Oui	Non, conditionnel au revenu gagné	Non
— Sans contrepartie	Oui	Oui	Généralement non
<b>Cumulable</b>	Oui	Oui	Généralement oui
<b>Individuel</b>	Oui	Pas nécessairement	Généralement non
<b>Non imposable</b>	Oui	Oui	Généralement non

TABLEAU 9

**Sommaire des propriétés de certaines applications ou expérimentations de revenu minimum garanti – Alaska, Royaume-Uni et Manitoba**

Propriétés	Alaska	Royaume-Uni	Manitoba
<b>Inconditionnel</b>			
– Sans égard à l'âge	Oui	Non	Non
– Sans égard au revenu et aux actifs	Oui	Non	Non
– Sans contrepartie	Oui	Non	Oui
<b>Cumulable</b>	Oui	Oui	Oui
<b>Individuel</b>	Oui	Pas nécessairement	Non
<b>Non imposable</b>	Non	Oui	Oui
<b>Forme de revenu minimum garanti</b>	<i>Proche d'une allocation universelle<sup>(1)</sup></i>	<i>Impôt négatif sur le revenu se rapprochant d'un régime de base de soutien du revenu</i>	<i>Impôt négatif sur le revenu<sup>(2)</sup></i>

(1) Toutefois, le montant versé en Alaska n'est pas défini en fonction d'un certain seuil, l'une des trois caractéristiques du revenu minimum garanti.

(2) Sur un groupe ciblé.

TABLEAU 10

**Sommaire des propriétés de certaines applications ou expérimentations de revenu minimum garanti – Suisse, Finlande, Pays-Bas (Utrecht) et Ontario**

Propriétés	Suisse	Finlande	Pays-Bas (Utrecht)	Ontario
<b>Inconditionnel</b>				
– Sans égard à l'âge	Oui	Non	n.d.	Non
– Sans égard au revenu et aux actifs	Oui	Non <sup>(1)</sup>	Non	Non
– Sans contrepartie	Oui	Oui	Non	Oui
<b>Cumulable</b>	Oui	Oui	n.d.	Oui
<b>Individuel</b>	Oui	n.d.	n.d.	Oui
<b>Non imposable</b>	n.d.	Oui	n.d.	Oui
<b>Forme de revenu minimum garanti</b>	<i>Allocation universelle</i>	<i>Régime de base de soutien du revenu<sup>(2)</sup></i>	<i>Régime de base de soutien du revenu</i>	<i>Impôt négatif sur le revenu<sup>(3)</sup></i>

n.d. Propriété impossible à déterminer selon l'information disponible.

(1) Le projet est expérimenté sur des personnes ayant peu ou pas de revenus, mais l'allocation sera versée sans égard aux revenus de travail gagnés durant la période de projet pilote.

(2) Ne correspond pas pleinement à une allocation universelle puisque le projet ne vise qu'un groupe ciblé par un échantillon.

(3) Sur un groupe ciblé.



## **ANNEXE 1 : LE COMITÉ D'EXPERTS SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI**

### **□ Les membres du comité d'experts**

#### **■ Dorothée Boccanfuso, présidente du comité**

Dorothée Boccanfuso est professeure titulaire au Département d'économie de l'École de gestion de l'Université de Sherbrooke.

Chercheuse régulière membre du Groupe de recherche en économie et développement international (GREDI) et Fellow du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Dorothée Boccanfuso a été membre du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion de 2009 à 2012.

Dorothée Boccanfuso fait porter essentiellement ses recherches sur les analyses approfondies de la pauvreté et des inégalités, sur la contribution de la croissance inclusive à l'amélioration du bien-être des populations et, notamment, sur des analyses d'impact de politiques économiques.

#### **■ Jean-Michel Cousineau**

Jean-Michel Cousineau est économiste et professeur titulaire à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal.

Jean-Michel Cousineau est spécialiste de l'économie du travail, de l'économétrie et des politiques publiques. Il a été président du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois pendant de nombreuses années et en est toujours membre. Jean-Michel Cousineau a également été membre du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion de 2006 à 2012.

Ses intérêts de recherche et ses publications les plus récentes portent sur la pauvreté, les inégalités de revenus et les politiques publiques en matière de croissance inclusive.

#### **■ Raquel Fonseca**

Raquel Fonseca est professeure agrégée au Département des sciences économiques de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal.

Raquel Fonseca est cotitulaire de la Chaire de recherche Industrielle Alliance sur les enjeux économiques des changements démographiques (CEDIA) et Fellow du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO).

Raquel Fonseca a publié plusieurs articles sur le travail indépendant, l'entrepreneuriat, le vieillissement de la population, la pauvreté et les coûts des systèmes de santé.

## ❑ Les personnes-ressources

### ■ Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

**Chantal Maltais**, sous-ministre adjointe, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

**Anne Racine**, directrice générale, Direction générale de la solidarité sociale et de l'action communautaire

**Guy Baillargeon**, économiste, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

**François Roussin**, économiste, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

**Marco de Nicolini**, directeur, et son équipe de la Direction de la recherche

**Dalil Maschino**, directeur, et son équipe de la Direction de l'analyse et de l'information sur le marché du travail

**Anik Labonté**, économiste, Direction des politiques de lutte contre la pauvreté et action communautaire

**Louise Marois**, adjointe administrative, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

**Geneviève Rompré**, adjointe exécutive, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

**Martine Pelletier**, technicienne principale, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

### ■ Le ministère des Finances

**Julie Gingras**, sous-ministre adjointe, Secteur des politiques aux particuliers et de l'économie

**Jean-Pierre Simard**, directeur général, Direction générale des politiques aux particuliers

**Gilbert Fontaine**, directeur, et son équipe de la Direction de la politique sociale

**Carl Poulin**, directeur, et son équipe de la Direction de la taxation des particuliers

**Vincent Vidal**, directeur, et son équipe de la Direction de l'Analyse des politiques et des taxes de vente

**Daniel Floréa**, directeur général, Direction générale de l'analyse et de la prévision économiques

**Raymond Fournier**, directeur, et son équipe de la Direction de l'économie québécoise et canadienne

**Debbie Gendron**, directrice, et son équipe de la Direction de l'analyse structurelle et de la modélisation

**Jean Labbé**, directeur, et son équipe de la Direction de l'économie internationale et des marchés financiers

**Nathalie Foster**, directrice, et son équipe de la Direction des communications

**Gisèle Gauthier**, technicienne en administration, Secteur des politiques aux particuliers et de l'économie

**Sophie Roy**, adjointe administrative, Direction générale des politiques aux particuliers

## ■ Le ministère du Conseil exécutif

**Jean-Pierre Pellegrin**, économiste, secrétaire adjoint, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

**Alexandre Simard**, économiste, conseiller, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

**Claude Bertrand**, technicienne en administration, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

**Anne-Marie Dubocage**, technicienne en administration, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques



## ❑ Les experts rencontrés

Au cours de ses travaux, le comité a invité plusieurs experts à venir présenter des analyses concernant certains des thèmes de réflexion abordés.

Le comité a ainsi rencontré :

**Nicholas-James Clavet**, étudiant de doctorat en économie à l'Université Laval

**Nicolas Comeau-Tremblay**, professionnel de recherche à la Chaire Industrielle Alliance

**Luc Godbout**, professeur titulaire, directeur du Département de fiscalité, Université de Sherbrooke et titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

**Maripier Isabelle**, étudiante de doctorat en économie à l'Université de Toronto

**Guy Lacroix**, professeur titulaire, Département d'économie, Université Laval et cotitulaire de la Chaire de recherche Industrielle Alliance sur les enjeux économiques des changements démographiques (CEDIA)

**Steeve Marchand**, étudiant de doctorat en économie à l'Université Laval

**Éric Noël**, vice-président principal, Amérique du Nord, Oxford Analytica; concepteur, Projet Canada Vers 2030; expert invité – Marchés mondiaux, IESE Business School; Executive Fellow – School of Public Policy, University of Calgary

**Hugh D. Segal**, maître, Collège Massey

**Suzie St-Cerny**, professionnelle de recherche, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke

**Philippe Van Parijs**, professeur à l'Université catholique de Louvain (Chaire Hoover d'éthique économique et sociale), à la Katholieke Universiteit Leuven et à Oxford

RAPPORT  
D'ÉTAPE  
DU COMITÉ  
D'EXPERTS

LE CONCEPT DE  
**REVENU  
MINIMUM  
GARANTI**  
ET SES APPLICATIONS