

Le revenu minimum garanti

OBJET

La croissance des inégalités dans le monde ces trente dernières années a ressuscité un vieux débat sur un concept socioéconomique : le revenu minimum garanti. Cette expression recouvre plusieurs autres termes plus ou moins clairs : revenu de base, revenu universel, revenu inconditionnel, revenu d'existence, allocation universelle, etc.

Dans sa forme la plus pure, le revenu de base est une somme que le gouvernement garantirait à chaque citoyen, sans considération de statut, d'âge ou d'activité, et ce, de la naissance jusqu'à la mort. L'idée semble à la fois sympathique, utopique et exceptionnelle. Sympathique, parce que le revenu de base rendrait le travail optionnel et donc libérateur, au risque de développer l'assistanat. Utopique, parce qu'il se voit attribuer la capacité d'éliminer la pauvreté. Exceptionnelle, parce que le revenu de base est l'un des rares concepts socioéconomiques défendus à la fois par la droite et par la gauche, bien que ce soit pour des raisons différentes, voire opposées.

Chose certaine, le débat autour de la politique d'allocation universelle soulève plusieurs questions. Est-ce faisable? Les riches en ont-ils besoin? Quelle sera son incidence sur la recherche d'emploi? Comment la financer? Quels sont ses avantages par rapport aux programmes sociaux existants? La revue de la littérature et des essais réalisés ou en cours dans le monde permettent de saisir ces enjeux. C'est le but des lectures et des références présentées dans ce document.

LES CINQ LECTURES POUR COMPRENDRE

1/ Palier, Bruno, « Le revenu de base : une fausse bonne idée », *Cahiers français*, n° 395.

En Europe, plusieurs signes témoignent du regain d'intérêt pour le revenu de base, entre autres, l'initiative européenne de 2013-2014, le référendum suisse de juin 2016, les projets annoncés aux Pays-Bas et en Finlande. La précarité croissante du travail et les nouvelles formes de travail liées aux nouvelles technologies expliquent en partie cette résurgence. Les lacunes des systèmes de protection existants (persistance de la pauvreté, complexité et coût de gestion élevés) sont une autre explication.

Deux visions s'opposent dans le débat autour du concept. La première favorise une allocation universelle assez élevée pour permettre une vie décente sans devoir travailler. C'est une théorie émancipatrice du travail qui considère que celui-ci doit être optionnel pour être de qualité et libérateur. La deuxième vision propose à l'État de fixer un revenu de base suffisamment faible pour inciter le bénéficiaire à travailler et de verser à ceux dont le revenu de travail est inférieur à ce revenu de base, la différence. Cette vision

minimaliste milite en faveur de la réduction de la complexité des programmes sociaux et du coût de l'État-providence.

Le financement constitue un véritable obstacle à l'implantation du revenu de base. Selon l'auteur, l'adoption d'un revenu de base correspondant au seuil de pauvreté français de 1 000 euros (1 430 \$ CA) par mois coûterait 675 milliards d'euros, soit 31 % du produit intérieur brut. Palier estime qu'une telle dépense ne pourra pas être financée par une hausse de l'impôt sur le revenu. En revanche, les sommes libérées par l'abolition du régime de retraite public ou par celle de l'assurance maladie seraient, dans chaque cas, suffisantes. Toutefois, cela reviendrait à privatiser ces programmes, que certains ne pourraient pas se payer dorénavant. Pour leur part, les sommes consacrées à l'ensemble des autres prestations (familiales, chômage, insertion et pauvreté) seraient nettement insuffisantes.

En raison de cet obstacle du financement, l'auteur estime qu'un consensus en faveur du revenu de base est peu probable en France. Il invite néanmoins ses concitoyens à profiter du débat autour de l'allocation universelle pour réfléchir, d'abord sur les lacunes des programmes existants et, ensuite, sur les services à garantir aux citoyens de nos jours. Car, devant les risques associés aux nouvelles technologies, les Français réclament de plus en plus des services sociaux universels en place et lieu de ceux existants, qui sont pour la plupart conditionnels.

2/ Synthèse des expériences menées ou projetées dans quelques pays¹

Si, selon l'article précédent, la France ne peut pas établir un consensus en faveur du revenu annuel garanti, quelle est la situation ailleurs dans le monde? Bref tour de pays qui se sont penchés sur le sujet.

Aux États-Unis, sous la pression de plus de 1 200 économistes, dont des Nobel, quatre projets de revenu de base ont été lancés entre 1968 et 1982 au New Jersey, en Pennsylvanie, en Indiana, en Caroline du Nord, en Iowa, à Denver et à Seattle. La réduction du temps de travail induite par cette politique n'a guère dépassé quatre semaines. Par ailleurs, en 1970, le président Nixon a proposé un programme d'allocation universelle pour le pays. Le Congrès l'a accepté, mais pas le Sénat. Ce scénario s'est répété en 1972 avec une nouvelle proposition.

En Alaska, le *Permanent Fund* créé en 1976 et alimenté par les revenus miniers et pétroliers a permis la création, en 1982, d'un dividende universel. Celui-ci était de 2 072 \$ par personne en 2015.

Au Canada, le Manitoba a instauré le *Mincome* dans deux de ses villes de 1974 à 1979. Le revenu de base annuel était de 3 800 \$ de l'époque par famille. Il était financé par le fédéral et la province. Le programme a été abandonné en 1979 par le gouvernement conservateur élu en 1977. Selon une évaluation de 2007, le programme a eu peu d'effet négatif sur la recherche d'emploi et a induit une baisse de la criminalité et des hospitalisations ainsi qu'une hausse de la persévérance scolaire.

¹ La synthèse est faite à partir des références suivantes : (1) Allocation universelle : définition et synonymes, dictionnaire.sensagent.leparisien.fr; (2) Liste des applications du revenu de base, Wikipédia; (3) Revenu universel : la fin de la pauvreté et des crises, information.tv5monde.com, 19 mai 2016; (4) Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, un revenu de base universel à l'étude, 20minutes.fr/Bordeaux, 22 avril 2016; (5) Le revenu de base sera expérimenté en Gironde, France 3, 19 octobre 2016.

CINQ LECTURES POUR COMPRENDRE...

L'année 2016 a été marquée par la résurgence du sujet au pays. Ainsi, le 5 août, une résolution de la Commission libérale féminine nationale enjoignait au gouvernement fédéral de lancer un projet-pilote dans au moins une ville canadienne en y associant la province et les municipalités concernées. Le 5 février, le premier ministre du Québec a chargé un groupe de députés² d'évaluer la faisabilité d'un projet d'allocation universelle. Dans son discours sur le budget du 10 mars, l'Ontario a annoncé le lancement prochain d'un projet-pilote de revenu de base.

Le 24 avril 2017, l'Ontario a rendu publics les détails de son projet pilote. Au total, 4 000 Ontariens à faible revenu de 18 à 64 ans choisis au hasard toucheront le revenu de base ou feront partie d'un groupe de contrôle qui ne le reçoit pas. Le projet durera trois ans et sera mené dans trois localités : Hamilton et Thunder Bay dès la fin du printemps 2017 et Lindsay dès la fin de l'été 2017. Les participants recevront jusqu'à 16 989 \$ par an pour une personne seule et jusqu'à 24 027 \$ par an pour un couple. Ces sommes seront réduites de 0,50 \$ pour chaque dollar de revenu de travail, mais les prestations pour enfants et les programmes de médicaments et de soins dentaires seront maintenus. Le coût du projet pilote est estimé à 50 millions de dollars par an. L'objectif est de voir, entre autres, si un revenu de base permet de mieux soutenir les personnes vulnérables et de façon plus simple et plus économique. Un consortium de recherche évaluera les résultats.

La France débat actuellement du revenu universel simultanément au Sénat, au Parlement et dans la population. De plus, en avril 2016, un rapport remis au premier ministre recommande, entre autres, de remplacer les 10 minima sociaux par une couverture commune accessible à tout individu de 18 ans et plus. Parallèlement, des études de faisabilité sont en cours en Nouvelle-Aquitaine et en Gironde. Par ailleurs, en 2017, le candidat socialiste à l'élection présidentielle, Benoît Hamon, a proposé d'instaurer un revenu de base sous forme d'impôt négatif pouvant atteindre 600 euros (860 \$CAN) par mois. Les bénéficiaires seraient les personnes entre 18 ans et l'âge de la retraite, dont le revenu est inférieur à 1,9 fois le salaire minimum si elles sont seules et à 3,9 fois le salaire minimum si elles sont en couple. Cette prestation ne sera pas conditionnelle à la recherche d'emploi ou à une formation. Le coût du programme qui commencerait le 1^{er} janvier 2018 est estimé à 35 milliards de dollars par an et toucherait quelque 19 millions d'individus dans cette première phase.

Aux Pays-Bas, la Ville d'Utrecht expérimente, depuis le 1^{er} mai 2017, et pour une durée de deux ans, un projet pilote auprès de 300 habitants volontaires en chômage ou bénéficiaires de minima sociaux. Le but est de mesurer l'impact de l'allocation sur la recherche d'emploi. Il est prévu qu'une cinquantaine de villes feront la même démarche.

En Finlande, depuis le 1^{er} janvier 2017, un projet pilote de deux ans est mené auprès de 2 000 demandeurs d'emploi. Ils touchent un revenu mensuel de 560 euros (800 \$CAN) non imposable et non réduit par les gains de travail. Le revenu de base remplace les aides sociales à l'exception de l'assurance santé et de l'allocation logement. L'objectif est d'évaluer si l'allocation permettra une vie décente tout en incitant à la recherche d'emploi. Le cas échéant, le programme pourra être étendu à toute la population.

Ailleurs, la plupart des monarchies du Golfe persique distribuent un revenu de base inconditionnel à leurs citoyens. De leur côté, la Namibie, le Brésil, l'Inde et Singapour expérimentent des formes de revenu de

² Le groupe est dirigé par le ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale, M. François Blais.

base sur une partie de leur population respective. Par ailleurs, lors d'un référendum tenu le 5 juin 2016, les Suisses ont voté à 78 % contre l'instauration d'un revenu de base.

3 / Mendelson, Michael, « Basic income or Bait and switch », *Caledon institute of social policy*, octobre 2016.

Comme il est indiqué précédemment, chacun des gouvernements fédéral, ontarien et québécois pourrait étudier à plus ou moins court terme la faisabilité d'un programme de revenu de base. Le texte de Michael Mendelson contient des éléments qui pourraient alimenter leur réflexion.

L'idée d'un revenu de base réjouissant à la fois la droite et la gauche, l'auteur se demande si le concept désigne des projets distincts ou plutôt un projet si mal défini qu'il représente tout pour tout le monde. À droite, on conçoit le revenu de base comme un petit montant inconditionnel financé par la récupération des fonds des programmes existants. On considère que les coûts de gestion de ces derniers sont trop élevés. On soutient aussi que l'opération doit être neutre ou réduire les dépenses gouvernementales. Selon l'auteur, cette conception libérale de l'allocation universelle réduira à coup sûr le revenu de plusieurs ménages si bien qu'ils seront incapables de se procurer les services sociaux qu'il aura fallu privatiser pour la financer. Elle accroîtra donc les inégalités. Au contraire, à gauche, on favorise un revenu suffisamment élevé pour sortir les gens de la pauvreté, financé par une augmentation des impôts. Cela contribuerait à réduire les inégalités.

Le revenu minimum garanti se présente généralement sous deux formes : un impôt négatif sur le revenu ou un revenu de base universel. L'impôt négatif consiste pour le gouvernement à déterminer un seuil de revenu et à faire un paiement dégressif³ à ceux qui gagnent moins que ce seuil. En revanche, ceux qui gagnent plus que le seuil paient de l'impôt. L'auteur démontre que l'impôt négatif ne convient pas au système canadien (déclarations faites longtemps après la réalisation du revenu). Profitant aussi à certains qui sont au-dessus du seuil de pauvreté, le mécanisme ferait supporter un fardeau plus lourd aux riches. Le revenu universel est, quant à lui, un montant inconditionnel non imposable versé au citoyen sans considération de ses autres revenus. L'auteur démontre que les deux systèmes sont semblables.

Il rapporte une étude de *The Economist* qui conclut qu'en supprimant tous les programmes sociaux du Canada à l'exception de l'assurance maladie pour verser un revenu universel, chaque Canadien recevrait 4 000 \$. Cette somme est bien inférieure à l'aide sociale actuelle et très loin du seuil de pauvreté (21 810 \$). Par ailleurs, un revenu universel de 20 000 \$ en remplacement de l'aide sociale, des allocations familiales et de quelques autres petits programmes, entraînerait un coût s'élevant de 35 % à 40 % du PIB. Pratiquement, un tel montant ne pourrait être financé par une hausse de l'impôt sur le revenu. Il pourrait néanmoins l'être par une augmentation de la TPS. Toutefois, celle-ci est régressive et sa hausse favorise l'économie souterraine.

Ainsi, actuellement au Canada, tout revenu annuel garanti envisageable devra être très en deçà du seuil de pauvreté. En outre, il exigera la suppression ou la réduction de plusieurs programmes sociaux dont

³ Le paiement dégressif signifie que le montant diminue à mesure que le revenu de travail du bénéficiaire augmente et s'annule lorsque ce revenu de travail atteint le seuil prédéterminé.

profite actuellement un grand nombre de contribuables à revenu modeste sans être inférieur au seuil de pauvreté.

4/ Macdonald, David, « A policymaker's guide to basic income », *Canadian center for policy alternatives*, octobre 2016.

Comme dans l'article précédent, le texte de David Macdonald propose au fédéral et aux provinces une façon de concevoir un programme de revenu de base éventuel.

Actuellement, il existe au Canada 33 programmes de soutien du revenu administrés par les deux ordres de gouvernement. Ces programmes sont assimilables à des revenus de base puisqu'ils sont inconditionnels. On aura compris qu'ils excluent les paiements de l'aide sociale, le crédit d'impôt sur le revenu et l'assurance emploi, qui exigent du bénéficiaire qu'il se qualifie.

Des 33 programmes, ceux des provinces octroient des revenus variant d'un maximum de 3 486 \$ en Saskatchewan à un minimum de zéro dollar en Alberta pour un adulte. En ce qui concerne les aînés, les programmes fédéraux et provinciaux assurent des revenus allant du maximum de 19 891 \$ en Saskatchewan au minimum de 16 515 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard par aîné. Les familles avec enfants reçoivent aussi des prestations dont le maximum, soit 5 733 \$, est octroyé au Québec à un parent célibataire avec deux enfants à charge.

La suppression des 33 programmes libérerait 108,7 milliards de dollars. L'auteur a simulé huit scénarios de revenu de base afin d'en évaluer les coûts et les effets sur la pauvreté. Le premier scénario supprime les 33 programmes et le crédit d'impôt sur le revenu, le deuxième supprime de plus l'aide sociale et le troisième, l'assurance emploi. Les économies réalisées chaque fois servent à distribuer un revenu de base à tous les Canadiens. Le quatrième scénario distribue un revenu de base de 1 000 \$ à tous en laissant les programmes existants intacts. Les scénarios cinq à sept se comportent comme les scénarios un à trois en ce qui concerne la suppression des programmes, mais les économies sont utilisées pour faire un transfert aux citoyens, en fonction de leur revenu respectif plutôt qu'un chèque universel identique à chacun. Le scénario huit crée, quant à lui, un trente-quatrième programme consistant en un impôt négatif de 10 000 \$. Celui-ci complète les 33 programmes existants, qui restent intacts.

Les résultats des simulations montrent que l'élimination des programmes existants au profit d'un seul revenu de base entraînera soit des taux très élevés de pauvreté, soit des compromis qui poussent plus d'aînés dans la pauvreté et sortent plus d'adultes et d'enfants de cette situation. Le scénario huit s'avère le seul acceptable, créant seulement des gagnants par rapport à la situation actuelle. Toutefois, il avantage les gens d'âge moyen au détriment des jeunes et des aînés. En le retenant, on pourrait compléter ce scénario par d'autres politiques en faveur des jeunes et des aînés. Une hausse salariale et plus d'emplois pour les premiers, un meilleur soutien financier pour les seconds.

5/ Marica, Olten et Zurich, « Sighing for paradise to come, *The Economist*, 4-10 juin 2016, p. 21-24.

Cet article plus général reprend certains éléments des textes précédents, évalue le revenu universel que permettrait la suppression des programmes sociaux existants dans les pays de l'OCDE. Il passe aussi en revue les principaux inconvénients des moyens de financement du revenu universel les plus souvent évoqués actuellement et en propose un nouveau.

Ainsi, trois siècles après son invention, le revenu de base reprend vie dans toutes les idéologies. Même le très libertarien et farouche partisan de la réduction du rôle de l'État, l'Institut Caton, l'a qualifié en 2015 du plus simple moyen de redistribution, si redistribution il doit y avoir. Outil de réduction des inégalités pour les uns et chemin capitaliste vers le communisme pour les autres, le revenu de base est considéré, depuis les années 1920, comme le moyen de combler les écarts que créent les nouvelles technologies entre la rémunération des capitalistes et celle des salariés. Il est en plus simple à gérer.

Cela dit, le concept pose des défis importants : l'impact sur la recherche d'emploi, l'acceptabilité sociale et le coût en sont des exemples. Les expérimentations faites dans plusieurs pays ne révèlent pas d'effet négatif du revenu de base sur la recherche d'emploi. En revanche, elles ont entraîné des réductions dans la prévalence des maladies mentales et dans les hospitalisations. Elles ont aussi montré une augmentation de la persévérance scolaire des jeunes. Par ailleurs, la perte des élections américaines de 1972 par les démocrates a été en partie attribuée à leur proposition d'un revenu universel de 1 000 \$. Cela envoyait le signal d'une faible acceptabilité sociale du projet. Enfin, le rejet des Suisses du référendum sur le revenu de base en juin 2016 trouve son explication principalement dans le coût élevé du projet, argument soutenu par le camp du non dirigé par le gouvernement en place.

Concernant le coût, il a été démontré, du moins aux États-Unis, qu'un revenu de base équivalent à un pourcentage donné du revenu moyen du pays nécessite le même pourcentage du PIB pour le financer. Beaucoup d'argent pour un faible revenu, selon l'auteur. Par ailleurs, une étude de l'OCDE suggère qu'en divisant le coût de tous les programmes sociaux existants dans les pays membres, à l'exception de l'assurance maladie, par le nombre de citoyens de chacun de ces pays, on assurerait un revenu de base annuel de 10 000 \$ au Danemark, de 9 200 \$ en France, en Finlande et en Suède, de 6 000 \$ aux États-Unis et de 4 600 \$ au Canada. Il s'agit donc d'un versement de sommes importantes à des travailleurs, notamment au détriment de personnes âgées. Car ces dernières ont actuellement droit à des revenus sociaux plus élevés dans ces pays. De plus, ces sommes illustrent que le financement d'allocations, même modérées, est impossible à envisager sans de nouveaux impôts.

À cet égard, l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe de vente⁴ et les redevances sur les ressources naturelles ont des effets indésirables. Une possibilité plus intéressante serait l'impôt foncier. Il a l'avantage d'être progressif, disponible dans tous les pays et potentiellement lucratif pour les États. Par exemple, aux États-Unis, la valeur des terres est estimée à 23 000 milliards de dollars. Un impôt foncier de 5 % rapporterait donc des revenus de plus de 1 000 milliards de dollars. Une telle enveloppe pourrait soutenir la distribution d'un revenu universel annuel de 3 500 \$ par Américain ou de 8 500 \$ par ménage.

⁴ Cette taxe procure, en pourcentage du PIB, des revenus de 10 % dans la plupart des pays européens, de 4,5 % aux États-Unis, de 1,7 % au Canada et de 5 % au Québec.

CINQ LECTURES POUR COMPRENDRE...

ET CINQ AUTRES LECTURES (POUR ALLER PLUS LOIN)

- 1/ Mateo, Alaluf, et Daniel Zamora, *Contre l'allocation universelle*, Lux Éditeur, 2016, 110 p.
- 2/ Himelfard, Alex et Trish Hennessy, *Basic Income: rethinking social policy* Centre canadien de politiques alternatives, Ottawa, 2016, 62 p.
- 3/ Lamman, Charles, et Hugh MacIntyre, *The Practical Challenges of Creating a Guaranteed Annual Income in Canada*. [Calgary], Fraser Institute, 2015. 88 p.
- 4/ Couturier, Ève-Lyne, *Le revenu minimum garanti : trois études de cas*, Montréal, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 2013. 26 p.
- 5/ Clavet, Nicholas-James, Jean-Yves Duclos et Guy Lacroix, *Fighting Poverty: Assessing the Effect of a Guaranteed Minimum Income Proposals in Quebec*. Montréal: CIRANO, 2012, 28 p.

Préparé par Samuel Houngué, mai 2017.

BIBLIOTHÈQUE

SERVICE DE LA RECHERCHE

ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC