



# Garantie de revenu de base universel : le prochain bond en avant des politiques sociales canadiennes

**Auteure:**  
**Colleen Kennelly**



---

Fondée en 1926, l'Association canadienne des travailleurs sociaux (ACTS) est la porte-parole des travailleuses et des travailleurs sociaux du Canada.

L'ACTS a adopté une approche proactive à l'égard des enjeux qui ont un rapport avec la politique sociale/le travail social. Elle produit et distribue des renseignements en temps opportun à ses membres, et elle lance et parraine des projets spéciaux. Soucieuse de justice sociale et de son rôle permanent dans la défense des droits sociaux, l'ACTS est reconnue à l'échelle nationale et internationale pour ses compétences dans le domaine des politiques sociales.

La mission de l'ACTS est de promouvoir la profession de travailleur social au Canada et de faire progresser la justice sociale. L'ACTS est active au sein de la Fédération internationale des travailleurs sociaux (FITS).

---



***This document is available in English.***



## Introduction

Au cours des 30 dernières années, on a compté tellement de promesses fédérales de mettre fin à la pauvreté au Canada, sous tant de formes différentes, qu'il est difficile de fournir des informations détaillées à ce sujet. Et pourtant, en 2016, 4 millions de Canadiens, soit 12,9 % de la population, vivaient dans la pauvreté (McIntyre, Kwok, Emery & Dutton, 2016).

Malgré l'incapacité historique de réaliser ces engagements, l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (ACTS) croit qu'il est temps de donner enfin suite à ces promesses répétées de mettre fin à la pauvreté, car le soutien public et politique est à son comble face à l'idée de réduire l'expérience de la pauvreté au Canada en investissant dans les déterminants sociaux de la santé. Les Canadiens comprennent que notre prospérité économique est directement liée à nos investissements dans la réduction des coûts de la pauvreté.

Pour donner quelques exemples des promesses publiques de s'attaquer à la pauvreté, en 1989, la Chambre des communes du Canada a adopté à l'unanimité une motion visant à mettre fin à la pauvreté chez les enfants. En 2015, cette motion a été revue et la Chambre a voté en sa faveur une deuxième fois. Le Canada a également appuyé les objectifs internationaux de développement durable, qui précisent la nécessité de « mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes partout dans le monde ». En 2009, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a recommandé l'élaboration d'un plan national de lutte contre la pauvreté ; le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées a fait de même en 2010.

En 2016, l'honorable Jean-Yves Duclos, ministre de la Famille, de l'Enfance et du Développement social, a annoncé les premières étapes du développement d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Le ministre Duclos a en outre reconnu que l'impulsion et la philosophie inspirant des stratégies telles que l'Allocation canadienne pour enfants et le Supplément de revenu garanti et la Sécurité de la vieillesse pour les aînés sont les mêmes que celles proposées dans le présent document : les valeurs et la structure de prestation pour une garantie de revenu de base universel, ce que nous appellerons ici la GRBu, sont déjà en place.

Dans cet article, l'ACTS propose une garantie de revenu de base sous la forme d'une subvention démographique universelle non imposable versée à tous les Canadiens, quel que soit leur revenu. Elle expliquera pourquoi ce modèle est supérieur aux autres formes de revenus de base mis à l'essai en ce moment au Canada. La GRBu recadre la notion de sécurité sociale non plus comme un filet de sécurité sociale, mais comme un plancher équitable. Bien qu'il soit plus



important de s'attaquer aux formes croissantes d'oppression qui contribuent à la pauvreté, la GRBu fournirait à tous les Canadiens une assise financière minimale. Au-delà d'une GRBu, l'ACTS croit fermement que les autres déterminants sociaux de la santé doivent également être abordés dans un plan complet pour accomplir réellement la promesse d'éliminer la pauvreté au Canada.

Du point de vue de l'ACTS, le renforcement de la Sécurité de la vieillesse ainsi que l'introduction de l'Allocation canadienne pour enfants dans le budget de 2016 ont été de solides progrès vers la réalisation d'une GRBu au Canada. L'ACTS demande instamment au gouvernement du Canada de saisir cette occasion historique et de continuer à mener le dossier à l'échelle nationale en vue du prochain bond en avant des politiques sociales canadiennes en s'appuyant sur le soutien politique des provinces, dont certaines mènent leurs propres projets pilotes de revenu minimum garanti. La GRBu est un outil compatissant et responsable sur le plan financier, grâce auquel nous pouvons commencer à progresser réellement vers un Canada plus juste et plus équitable. De plus, au fur et à mesure que le dialogue autour de l'automatisation croissante et de l'avenir du travail grandit dans le monde entier, il est maintenant temps de commencer à penser à des systèmes innovants tels que la GRBu.

## 1. Raisonnement

Depuis plusieurs années, l'ACTS met de l'avant les concepts de responsabilité et d'équité dans la prestation des investissements et des services sociaux, d'autant plus que ces questions touchent le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). En 2015, l'ACTS a proposé l'adoption d'une *Loi sur l'action sociale* avec des principes similaires à ceux de la *Loi canadienne sur la santé* afin de guider les investissements sociaux actuels et futurs. Ces principes comprennent entre autres la responsabilité, l'universalité et la portabilité.

En 2016, l'ACTS a publié *Le coût réel du capital*, une perspective de travail social sur les outils d'investissement social, arguant que le Canada peut se permettre de concevoir et de mettre en œuvre des politiques sociales globales qui aident vraiment les Canadiens et réduisent les coûts à long terme. Une GRBu s'intègre parfaitement dans ces deux domaines de recommandations en offrant à tous les Canadiens des prestations universelles et portables d'une manière qui maximise l'engagement et la cohésion sociale. Une GRBu est l'occasion d'être à l'avant-garde de la prochaine prestation universelle du Canada, comme le gouvernement de Lester Pearson était à l'avant-garde lui aussi lorsqu'il a créé l'assurance-maladie, protection que tous les Canadiens considèrent comme sacrée et essentielle à leur identité nationale.



## 2. Revenu de base : définitions et modèles

Un revenu annuel garanti (RAG) peut être défini de manière générale comme un transfert d'argent inconditionnel du gouvernement au citoyen (Lammam & MacIntyre, 2015). Bien que la garantie de revenu de base (GRB) soit le terme utilisé actuellement pour décrire le transfert de fonds inconditionnel du gouvernement au citoyen au Canada (Mulvale, 2016), les termes revenus de base (RB), revenu annuel garanti (RAG) et revenu annuel de base (RAB) seront compris comme interchangeables conceptuellement tout au long de ce document.

Il existe trois variantes ou modèles d'une garantie de revenu de base : le modèle d'impôt négatif, le modèle de subvention démographique ou démosubvention universelle et le modèle de supplément de revenu. Les expériences de GRB en Amérique du Nord se sont toutes inspirées du modèle d'impôt négatif (Lammam & MacIntyre, 2015).

Dans le modèle de l'impôt sur le revenu négatif, tous les citoyens reçoivent une prestation en espèces, mais ce modèle cible les personnes et les familles à faible revenu en déduisant le produit de leur revenu gagné au taux de réduction standard. Au Canada, les taux de réduction sont généralement fixés entre 20 et 70 %. À mesure que le revenu alternatif, à savoir le revenu d'emploi, augmente, la prestation de base diminue. Essentiellement, plus le revenu supplémentaire est élevé, plus la prestation de base est faible. Si le taux de réduction est fixé à 20 %, la prestation de base diminue de 20 cents pour chaque dollar supplémentaire gagné. Si le taux de réduction est fixé à 70 %, alors la prestation de base diminue de 70 cents pour chaque dollar supplémentaire gagné. Les critiques affirment que ce modèle favorise l'oisiveté en perturbant les structures incitatives et la motivation. En outre, les coûts opérationnels liés à l'utilisation d'un programme conçu selon ce modèle ne peuvent être écartés (Lammam & MacIntyre, 2015).

Le modèle de subvention démographique universelle est simple à comprendre : tous les citoyens reçoivent la même prestation de base, quel que soit leur revenu. Un régime fiscal progressif influera sur le montant de prestations que reçoit chaque personne, mais il importe de noter que toutes les personnes de 18 ans et plus sont admissibles à une somme d'argent non imposable. La pension de sécurité de la vieillesse (SV) est un exemple de subvention démographique universelle car elle est versée à toutes les personnes de 65 ans et plus, peu importe leur revenu ou leurs gains antérieurs (MacIntyre et al., 2016). Le régime de pension de la SV n'utilise pas de taux de réduction, mais une fois que le revenu d'un bénéficiaire atteint environ 73 000 \$ par année, un impôt de récupération est activé. C'est pourquoi certains ont contesté le caractère universel de la SV. L'ACTS considère la SV comme un régime de démosubvention universelle, car il n'utilise pas de taux de réduction.

Le Supplément de revenu garanti (SRG) pour les aînés est un exemple de programme de supplément (MacIntyre, Dutton, Kwok & Emery, 2015). Ce modèle, qui utilise les tests de



revenus, calcule son transfert d'argent en soustrayant les revenus de la prestation de base. Selon ce modèle, les personnes dont les revenus sont inférieurs à la prestation de base touchent une somme d'argent qui les ramène à un seuil prédéterminé (Lammam & MacIntyre, 2015).

Le niveau de ce seuil prédéterminé est controversé. Les défenseurs des prestations de base plus élevées plaident pour le traitement de la pauvreté relative par rapport à la pauvreté absolue. La pauvreté relative concerne l'inégalité des revenus, alors que la pauvreté absolue se rapporte à la capacité de se procurer les biens et services de première nécessité (Lammam & MacIntyre, 2015). La mesure de faible revenu (MFR) est égale au revenu médian des ménages, alors que le seuil de faible revenu (SFR) est fixé au niveau où un ménage dépense 63,6 % ou plus de son revenu pour les besoins de base comme le logement et la nourriture (Institut canadien d'information sur la santé, 2014). Le projet pilote ontarien de 2017 fixe la prestation de base à 75 % de la MFR Gouvernement de l'Ontario. (2016).

Ce n'est pas d'hier ou seulement en Ontario que l'on s'intéresse à la création d'une GRB. On trouve dans de nombreux pays des exemples de projets pilotes et de démosubventions universelles. La Finlande, les Pays-Bas et les États-Unis ont mis à l'essai la GRB (*The Economist*, 2016, June 4; Lammam & MacIntyre, 2015). En outre, la Suisse a tenu un référendum en 2016 pour déterminer si la majorité de ses citoyens tenait à mettre en œuvre un programme de revenu de base (Lammam & MacIntyre, 2015). Dans les années soixante-dix, le Canada a entrepris son premier projet pilote de GRB sous la forme d'un essai comparatif aléatoire. Le but de ce projet, connu sous le nom de « Mincome », était « ... d'évaluer les conséquences économiques et sociales d'un système de protection sociale alternatif fondé sur le concept d'impôt sur le revenu négatif ... » et, éventuellement, de « comprendre les défis administratifs et logistiques » impliqués dans la mise en œuvre d'un tel système dans toute la population ... (Simpson, Mason & Godwin, 2016).»

### **3. Les coûts patents de la pauvreté**

Quatre millions de Canadiens, soit 12,9 % de la population, vivent dans la pauvreté. Certains ont soutenu que les personnes et les familles à faible revenu luttent pour faire face aux coûts de la vie et que les programmes ciblés liés à la pauvreté ont fait très peu de choses pour résoudre le problème (McIntyre et al., 2016). Lorsqu'il est mesuré par rapport à d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Canada se classe dans la catégorie la plus élevée en ce qui concerne le revenu national, mais se classe plus haut que la moyenne en ce qui concerne les taux de pauvreté (McIntyre et al., 2015). En 2012, le Canada s'est classé au 21<sup>e</sup> rang de 29 pays riches en ce qui concerne la pauvreté chez les enfants. Bien que la pauvreté parmi l'ensemble des citoyens canadiens ait légèrement diminué



entre 1989 et 2013, les taux de pauvreté chez les enfants sont passés de 15,8 % en 1989 à 19 % en 2013 (Mulvale, 2016).

En outre, la pauvreté est un déterminant social de la santé physique et mentale. La pauvreté joue un rôle dans la maladie coronarienne chronique, le diabète, les maladies respiratoires, le cancer du poumon, l'espérance de vie et la santé mentale (McIntyre et al., 2016). Par exemple, les citoyens nantis d'Hamilton ont une espérance de vie de 86,3 ans, contrairement aux démunis de la même ville qui n'ont qu'une espérance de 65,5 ans (Roos & Forget, 2015, Aug 15). De même, lors du projet pilote Mincome, la GRB a eu un impact sur les taux d'hospitalisation de la ville de Dauphin. Ce taux avait baissé de 8,5 % parmi les bénéficiaires par rapport aux membres du groupe témoin (McIntyre et al., 2015).

Si le Canada a un taux de pauvreté disproportionné en raison de son revenu national, les personnes âgées (65 ans et plus) connaissent la pauvreté à un taux inférieur à celui des autres pays de l'OCDE. En effet, moins de 6 % des aînés canadiens souffrent de la pauvreté. McIntyre et coll. en accordent le mérite à la pension, qui est un programme modèle de démosubvention. Ils écrivent : [Traduction] « Notre étude fournit des informations uniques pertinentes aux débats actuels sur les politiques publiques de RAG parce que notre échantillon imite la structure d'un programme hypothétique de RAG, les critères d'admissibilité à la SV et au SRG étant similaires à ceux d'un RAG (McIntyre et al., 2016, p.275). »

Un autre aspect de la pauvreté est la sécurité alimentaire, que les chercheurs ont choisie comme indicateur de pauvreté pour un certain nombre de raisons, y compris « son association avec une mauvaise santé autodéclarée, une maladie chronique ou des problèmes de santé mentale » (McIntyre et al., 2016, p.275). En comparant les taux de sécurité alimentaire entre deux cohortes – la première composée d'aînés de 65 ans et plus qui recevaient la pension de SV et une seconde composée de personnes de 55 à 64 ans qui ne recevaient pas la pension – on a découvert que les groupes de 55 à 64 ans étaient plus susceptibles à 50 % de souffrir d'insécurité alimentaire (McIntyre et al, 2015). Une autre étude menée par Loopstra, Dachner et Tarasuk (2015) à Terre-Neuve-et-Labrador à partir de 2007-2012 a montré des résultats similaires. Une augmentation de l'aide sociale au cours de cette période a coïncidé avec une diminution de l'insécurité alimentaire.

On a découvert que les programmes universels et inconditionnels sont plus efficaces en ce qui concerne la lutte contre les problèmes de santé que les programmes conditionnels. Les programmes étroitement contingentés sont tout d'abord insuffisants et, d'autre part, causent beaucoup de stress, compte tenu de leur nature peu fiable. « ... Les personnes qui dépendent de ces programmes peuvent éprouver du stress provoqué par la stigmatisation, la marginalisation et les sentiments de désaffectation et de désespoir, qui sont des expériences communément rapportées par les bénéficiaires de l'aide sociale au Canada. » McIntyre et coll.



impliquent que tous les citoyens, quel que soit leur âge, doivent être admissibles à un régime comme celui de la SV.

Mulvale offre trois motivations philosophiques derrière les efforts de réduction de la pauvreté : les justifications morales, les préoccupations relatives aux droits de l'homme et les coûts sociaux et budgétaires. Les coûts liés à la pauvreté sont importants. Le Sous-comité des villes du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a cité une étude financée par l'Ontario Association of Food Banks, qui a chiffré entre 24,4 et 30,5 milliards de dollars les coûts découlant de la pauvreté. Ces chiffres intègrent les conséquences plus larges de la pauvreté : la santé, la criminalité, l'impact des facteurs intergénérationnels sur l'éducation et la perte de possibilités d'emploi, de revenu et de recettes fiscales (Mulvale, 2016).

L'ACTS ne soutient pas que le revenu est le seul facteur qui contribue à la pauvreté. La réduction de la pauvreté en fait de revenu est devenue le point focal de cet article, mais l'ACTS reconnaît que d'autres déterminants sociaux de la santé et des oppressions combinées – liées à la race, au genre, à l'éducation, au handicap, à l'origine autochtone et à l'orientation sexuelle, par exemple – ont un impact structurel sur la pauvreté au Canada.

#### **4. Architecture d'assistance sociale actuelle**

L'architecture actuelle de l'aide sociale au Canada est un système à la pièce réparti entre les gouvernements fédéral, provinciaux, des Premières nations et municipaux. Certains programmes relèvent d'un niveau de gouvernement spécifique et certains sont répartis entre les différents niveaux de gouvernement : les systèmes actuels d'aide sociale du Canada sont insuffisants et contribuent à un cycle de pauvreté.

En 2013, le gouvernement fédéral a dépensé près de 118 milliards de dollars pour sept programmes de soutien du revenu et près de 14 milliards de dollars pour le soutien fiscal. Bien que les programmes et les dépenses sociales des provinces diffèrent, celles-ci ont dépensé globalement quelque 38 milliards de dollars en 2012/2013 et 11 milliards en dépenses fiscales. En 2013, les municipalités ont dépensé un total combiné de près de 5 milliards de dollars, ce qui a entraîné des dépenses combinées liées au soutien du revenu des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux à un peu plus de 185 milliards de dollars (Lammam & MacIntyre, 2015).

La disparité entre les niveaux d'aide sociale des provinces est également un facteur. En 2014, un adulte apte au travail et vivant seul touchait 11 035 \$ par année à Terre-Neuve, mais seulement 7 707 \$ (38,2 % du SFR) au Manitoba (Tweddle, Battle & Torjman, 2015). Même si ni l'un ni l'autre de ces deux montants ne représente un revenu viable, la disparité est criante. Celle-ci étaye davantage la nécessité d'une stratégie nationale. Cependant, tous les programmes d'aide sociale au Canada utilisent des avantages importants et ont des critères d'éligibilité étendus.



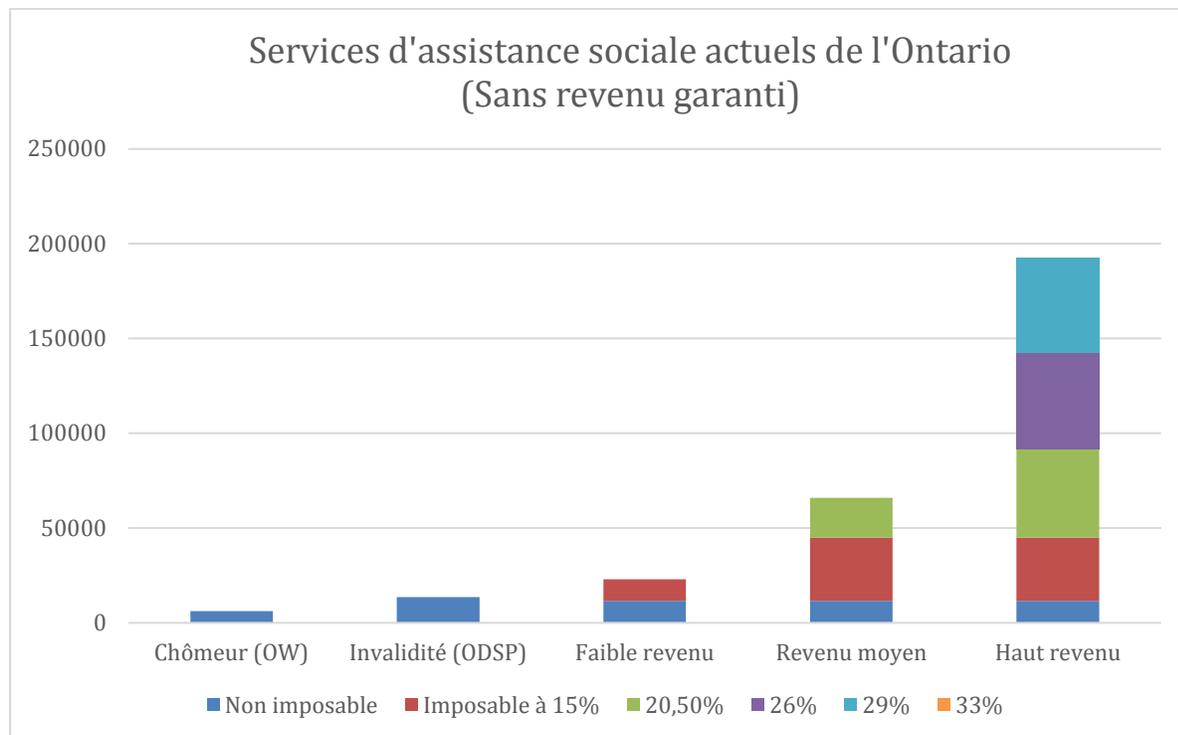
En outre, des programmes comme l'Assurance-emploi et la Prestation fiscale pour le revenu de travail offrent aux Canadiens un soutien limité. L'emploi précaire est devenu une réalité au Canada. L'Assurance-emploi et la Prestation fiscale pour le revenu de travail ne soutiennent pas adéquatement les Canadiens qui essaient de survivre dans cette nouvelle réalité. Pour illustrer : les Canadiens ne sont pas tous admissibles aux prestations d'Assurance-emploi et les étudiants sans emploi ou à plein temps ne sont pas admissibles à la Prestation fiscale pour le revenu de travail.

Les systèmes de soutien du revenu à niveaux et programmes multiples produisent des chevauchements et un besoin de sélection serrée, ce qui entraîne des dépenses gouvernementales inutiles. En ce qui concerne les critères d'admissibilité, des programmes comme la SV, qui sont de nature universelle et ont peu de critères d'admissibilité, sont peu coûteux à opérer. En 2013, le coût total de fonctionnement du programme de SV était de 0,3 % du coût annuel total du programme. En revanche, le coût administratif total de l'Assurance-emploi, un programme ultra-sélectif, était de 8,1 % du coût annuel total du programme. Ce coût est important lorsque l'on considère la consolidation et son potentiel de réduction des coûts (Lammam & MacIntyre, 2015).

La figure 1 illustre une approximation du système actuel d'assistance sociale et d'impôt pour un particulier vivant à Ottawa. Les bénéficiaires individuels du programme Ontario au travail (aide sociale) reçoivent environ 6 250 \$ par année. Ils doivent pour cela démontrer qu'ils ont besoin de la prestation et qu'ils s'efforcent de trouver du travail. Les personnes handicapées reçoivent environ 13 000 \$ par année et doivent satisfaire à des critères d'admissibilité stricts. En général, toutes les personnes reçoivent une allocation personnelle, non imposable, d'environ 11 600 \$ par année. Ceux qui ne sont pas admissibles à Ontario au travail (OT) ni au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) doivent compter sur les services d'urgence.



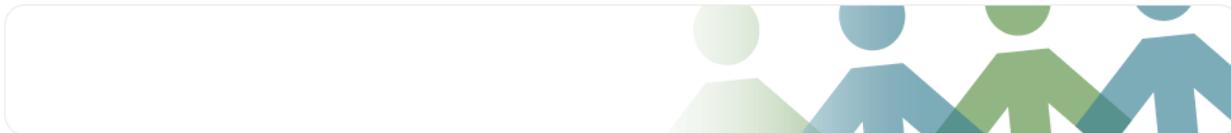
**Figure 1**



### 5. Justification d'un modèle de subvention démographique universelle

Une force fondamentale du modèle de subvention démographique universelle est son potentiel de réduction des coûts. Bien que la conception et la mise en œuvre soigneuses soient cruciales, l'ACTS croit qu'une garantie de revenu de base universel, ou GRBu, est un mécanisme rentable et socialement responsable par lequel le Canada peut assurer la dignité pour tous. Bien que le coût de la prestation elle-même soit significatif et que les coûts de démarrage seront probablement aussi élevés, les coûts opérationnels et administratifs du programme pourraient être modestes. Contrairement au modèle d'impôt négatif, la GRBu aurait un coût opérationnel et administratif nettement inférieur.

Nous devons également chercher des gains à long terme, par opposition à des économies à court terme. L'ACTS affirme qu'une GRB, sous la forme d'une subvention démographique universelle, créerait une nouvelle réalité pour les Canadiens et transformerait les conditions sociales actuelles. Bien qu'il soit difficile de mesurer dans le cadre de nos systèmes actuels et cloisonnés, qui divisent souvent les préoccupations sociales et de santé, nous ne devons pas



minimiser les avantages concomitants d'une GRBu, lesquels pourraient ouvrir la voie à l'élaboration de nouveaux indicateurs de succès plus holistiques.

Prenons, à titre d'illustration, l'exemple hypothétique suivant. Nous savons, à partir de l'expérience Mincome à Dauphin, que l'augmentation du revenu a entraîné une diminution des hospitalisations. C'est une constatation importante si l'on considère que les dépenses totales de santé du Canada dépassent les 200 milliards de dollars (Institut canadien d'information sur la santé, 2014). Au-delà des dépenses de santé, nous pouvons également examiner comment une diminution des hospitalisations a affecté d'autres domaines de la vie à Dauphin. En ce qui concerne le lieu de travail, une diminution des hospitalisations pourrait entraîner une augmentation de la productivité du travail et une diminution du fardeau de prise en charge informelle de la communauté. Cela pourrait entraîner une diminution des niveaux de stress à la maison aussi. On voit clairement comment de telles conditions pourraient aboutir à des configurations familiales plus favorables et à une diminution de la maltraitance des enfants, par exemple, ce qui atténuerait la pression subie par de nombreux services sociaux.

Les travailleurs sociaux savent que le bien-être économique, la santé et le bien-être social sont étroitement liés. C'est pourquoi l'ACTS privilégie les approches proactives du mieux-être. Nous croyons que le potentiel de transformation de la GRBu n'a pas été pleinement réalisé d'un point de vue économique, sanitaire ou social. Nous encourageons la consolidation en ce qui concerne la configuration multigouvernementale et multiprogrammes actuelle, mais ne tolérons pas l'élimination ou la privatisation des programmes sociaux. Étant donné la nature fragmentée des systèmes actuels d'aide sociale au Canada, un modèle de subvention démographique universelle (GRBu), subséquent à la consolidation des programmes appropriés, rendrait le système plus convivial du point de vue des bénéficiaires. En l'état, la configuration à la pièce des systèmes d'aide sociale est onéreuse à gérer.

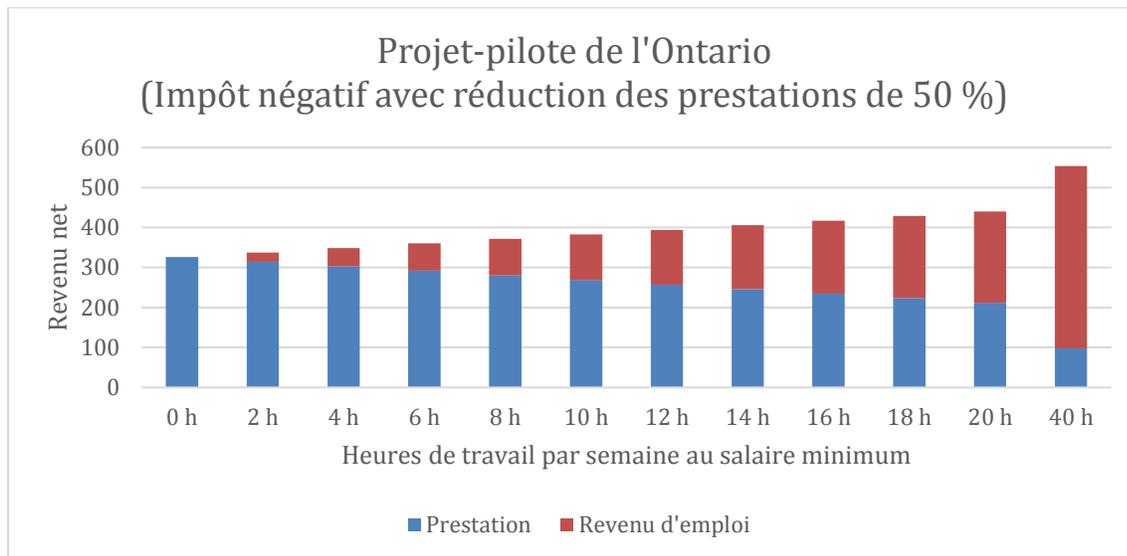
L'un des arguments les plus importants contre une GRBu, mis à part le coût, est le prétendu « piège de l'assistanat » qui rend l'adoption du travail à temps partiel peu attrayante (Danson, McKay & Sullivan, 2015). Ce prétendu « piège » n'existe que dans le modèle d'impôt négatif. Les projets pilotes menés jusqu'ici au Canada n'ont fonctionné que selon ce modèle. Les véritables avantages d'une GRB ne peuvent pas être réalisés dans un modèle d'impôt négatif, où un « piège de l'assistanat » atténue les avantages de la GRB.

La figure 2 illustre une approximation du projet pilote qui sera effectué en Ontario selon un modèle d'impôt négatif, avec un taux de réduction (ou de récupération) de 50 %. Chaque dollar gagné par le travail entraîne une réduction de la prestation de base de 50 cents. Il importe de noter que ce chiffre ne prend pas en compte l'imposition. Selon ce modèle, un particulier sans emploi reçoit 326 \$ par semaine et une personne qui travaille 20 heures par semaine au salaire minimum reçoit seulement 440 \$ ou 114 \$ de plus qu'une personne qui ne travaille pas du tout.



En outre, une personne qui travaille 40 heures par semaine au salaire minimum gagne 554 \$ par semaine, 20 % de plus qu'une personne qui travaille deux fois moins.

**Figure 2**



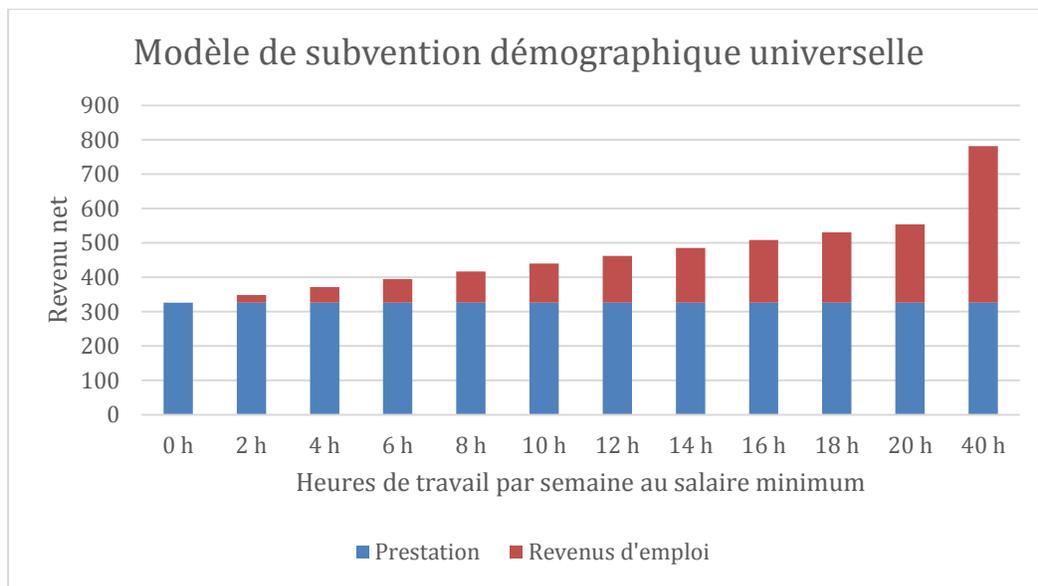
Dans ces conditions, on comprend pourquoi certains choisiront de travailler moins, et cela restera le cas jusqu'à ce que nous concevions des programmes et des systèmes qui font le meilleur choix pour l'économie et le pays, soit le meilleur et le plus simple choix pour la personne. Il est beaucoup plus facile de blâmer la personne que de réexaminer comment les modèles actuels favorisent réellement les résultats indésirables. Heureusement, l'ACTS et d'autres intervenants possédant une expertise dans le comportement humain ainsi que dans la politique sociale ont une partie de la réponse : une GRB sous forme de subvention démographique universelle, comme l'illustre la figure 3.

Encore une fois, ce chiffre est approximatif et la taxation n'est pas prise en compte. Dans une subvention démographique universelle, il n'y a pas de taux de réduction, de sorte que la prestation de base n'est pas réduite, car le bénéficiaire gagne de l'argent par le biais d'autres sources de revenus et récolte pleinement les fruits de son travail. Pour une comparaison approximative entre les revenus d'emploi dans chacun des modèles, on se reportera à la figure 4. Avec une GRBu, chaque citoyen de 18 ans et plus reçoit 326 \$ par semaine. Ce nombre a été choisi à titre de comparaison, car il s'agit du niveau de base de l'étude pilote de l'Ontario. À mesure que les particuliers reçoivent des revenus provenant de sources alternatives, à savoir l'emploi, leur prestation reste la même.

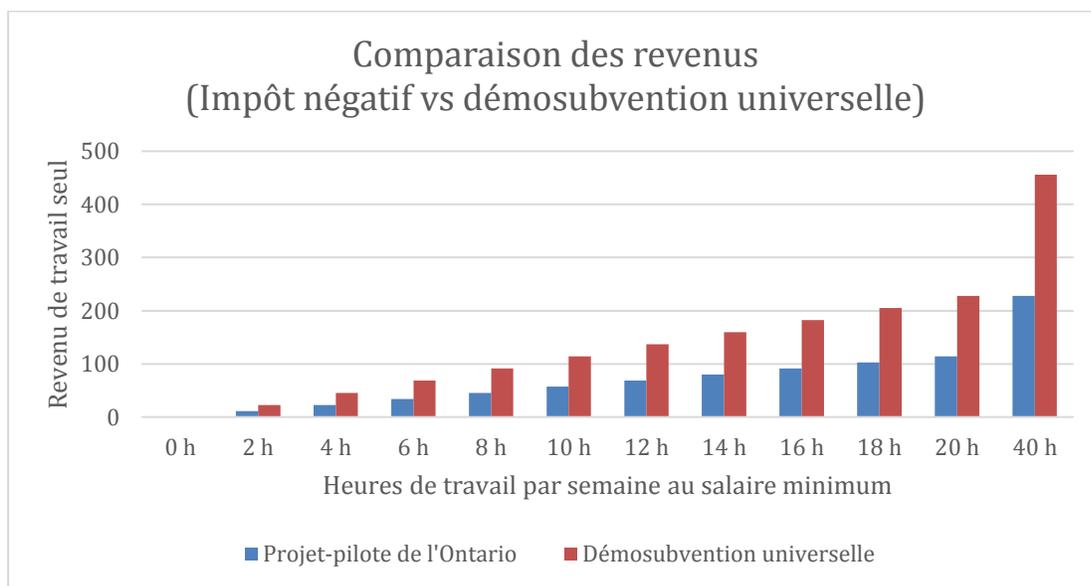


L'ACTS propose que le revenu net soit imposé selon le système fiscal progressif du Canada, mais que chaque personne, quel que soit son revenu, soit admissible à un transfert d'argent non imposable dont le niveau se situerait entre le SFR et la MFR. Le système fiscal progressif du Canada servirait à redistribuer le revenu net. Il importe de noter que les impôts et les taux de réduction ne sont pas synonymes.

**Figure 3**



**Figure 4**





Ce modèle de subvention démographique universelle favorisera la cohésion sociale et réduira la stigmatisation. Construire un sentiment de communauté implique de partager des expériences communes et d'avoir un accès vraiment égal aux revenus et aux services.

Le modèle d'impôt négatif vise uniquement les ménages à faible revenu, ce qui fait que seuls ces ménages ont intérêt à participer au programme. Un modèle de subvention démographique universelle, cependant, encouragerait une véritable participation et une adoption à long terme, car l'engagement de la classe moyenne le renforcerait. « Lorsque les prestations sont réellement universelles, et lorsqu'elles rapportent aux classes moyennes des avantages importants, elles sont mieux défendues contre les poussées d'individualisme. Les dispositions les plus vulnérables de l'État providence sont celles qui visent les groupes subordonnés qui n'ont pas derrière eux le poids du soutien de la classe moyenne (Prince, 2014). »

On fait valoir que les économies florissantes jettent les bases d'un haut niveau de réalisation de soi, d'égalité entre les sexes et d'inclusion; et des niveaux inférieurs d'inégalité de revenu. En outre, les économies prospères sont généralement construites sur la base de programmes sociaux généraux et généreux. Lorsque les déterminants sociaux de la santé et les coûts de la pauvreté sont pris en compte, les arguments des conservateurs fiscaux contre le modèle de subvention démographique universelle perdent de la force. Danson cite cette constatation de l'OCDE : « La réforme des politiques fiscales et de prestations est l'instrument le plus direct et le plus puissant pour accroître les effets redistributifs (p.40). »

Un modèle d'impôt négatif, de par sa nature même, encourage également le travail au noir. Pourquoi quelqu'un choisirait-il de déclarer son revenu supplémentaire s'il perd 50 cents de prestation pour chaque dollar gagné? C'est une préoccupation d'un point de vue économique. Si les personnes choisissent de travailler « sous la table », elles ne contribueront pas aux recettes publiques. Du point de vue des droits de l'homme, elles risquent de s'engager dans un travail dangereux et non réglementé. Le modèle de subvention démographique universelle ferait baisser le chômage occulte, rendrait le travail plus sûr et accroîtrait les recettes de l'État.

En outre, Streithorst avance qu'un revenu de base universel permettrait d'atténuer les lacunes du capitalisme et, finalement, de renforcer l'économie. Il affirme que « ...la technologie et le capitalisme ont largement résolu le problème de l'offre. Nous sommes en mesure de produire plus de choses, avec moins de main-d'œuvre et de capital que jamais. Nous avons le savoir-faire, nous avons les ressources, nous avons la main-d'œuvre formée, nous avons l'argent. Tout ce qui leur manque ce sont les acheteurs (Streithorst, 2015, p.1). » Il est temps d'investir dans les citoyens qui à leur tour investiront dans l'économie.



## 5.1 Pourquoi maintenant?

Étant donné qu'il est peu probable que la GRBu soit instaurée sans un soutien social significatif (Koistinen & Perkio, 2015), il importe de regarder de plus près l'évolution de ce soutien au Canada. Qui a approuvé une réforme sociale par le truchement d'une GRBu ou changé de position à ce propos? La liste est longue et significative, et l'intérêt croissant et l'élan politique de la GRBu répondent à un besoin pressant. Plus précisément, le changement radical du leadership fédéral du fédéralisme restrictif au fédéralisme coopératif a permis à l'ACTS d'examiner sa position sur une garantie de revenu de base et de passer de proposer une GRB ciblée à une prestation universelle. L'ACTS croit maintenant qu'un modèle de subvention démographique universelle est réalisable et que le temps d'agir est maintenant. Les mesures visant à réduire la pauvreté doivent commencer maintenant.

Avant les élections fédérales de 2014, le Parti libéral du Canada a exprimé son soutien à une GRBu en déclarant qu'il « travaillera avec les provinces et les territoires pour concevoir et mettre en œuvre un revenu annuel de base de telle sorte que les différences soient prises en compte dans le système de transfert social existant du Canada » et recommandera « un projet pilote fédéral de supplément de revenu de base dans au moins une ville canadienne, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et municipaux compétents (Parti libéral du Canada, 2014). » Le Parti Vert du Canada a également préconisé un revenu de base, dans le but de réduire la pauvreté.

Après l'élection et la victoire, les libéraux ont maintenu leur position de soutien à l'égard d'une GRB. Jean-Yves Duclos, ministre de la Famille, de l'Enfance et du Développement social, et ancien économiste, a fait une déclaration préconisant une GRB, mais avec la mise en garde qu'elle ne devrait être mise en œuvre qu'après l'adoption de nouvelles réformes des politiques sociales. Alors que le Nouveau Parti démocratique (NPD) n'avait pas approuvé une GRBu en raison de ses liens étroits avec le mouvement ouvrier jusqu'à ce point, il a abandonné sa position initiale en 2016 et a adopté une résolution affirmant qu'il serait ouvert à des pourparlers concernant la mise en œuvre d'une GRB. En outre, le mouvement syndical a changé de position en faveur des efforts visant à « améliorer de façon sélective les crédits d'impôt sur le revenu remboursables et d'autres programmes de soutien du revenu afin que tous les revenus des ménages après impôts et transferts atteignent un niveau de base. »

Comme on l'a indiqué précédemment, certains gouvernements provinciaux et municipaux se sont également ralliés à la cause de la GRB. Les gouvernements de l'Ontario et du Québec ont pris certains engagements à cet égard et la Ville de Kingston est devenue la première municipalité au Canada à demander l'élaboration d'une garantie de revenu de base.

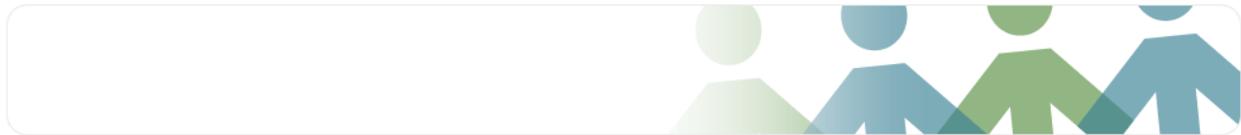


## 6. Conception et mise en œuvre

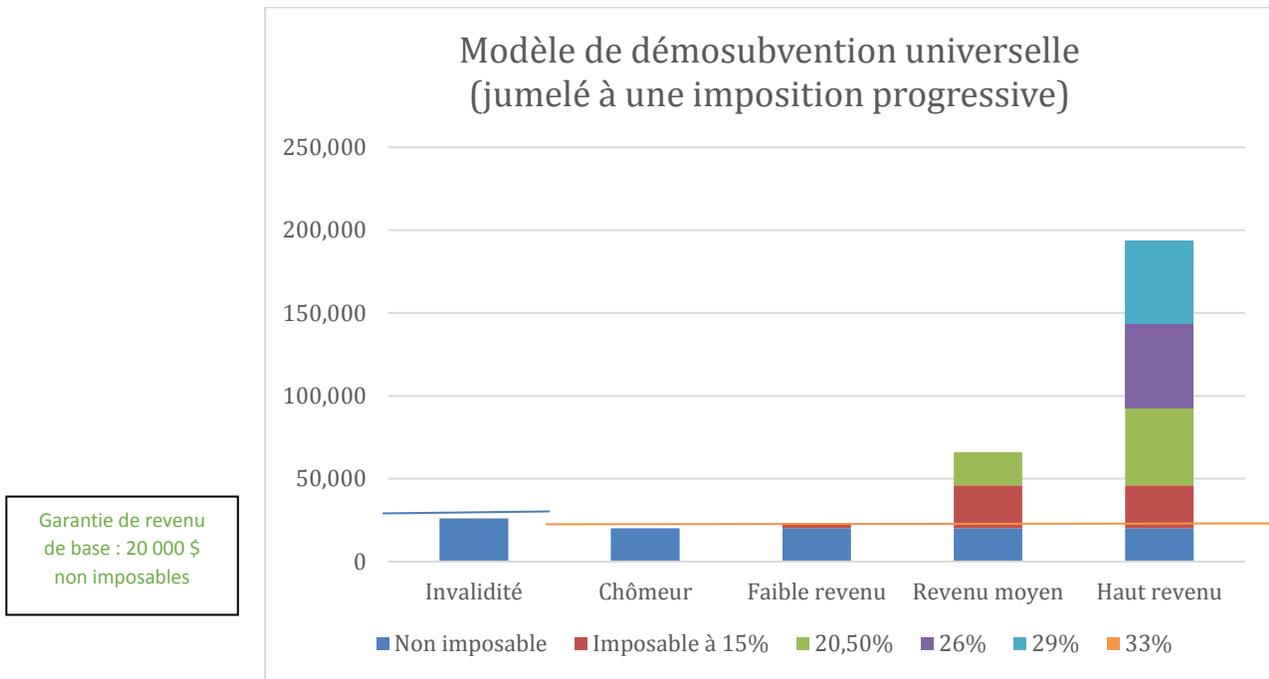
Sluchynsky (2009) écrit que les structures administratives existantes peuvent être utilisées pour mener de nouveaux programmes. L'architecture administrative requise pour soutenir la GRB est déjà en place au Canada. Étant donné que le programme proposé a des conditions d'admissibilité limitées et ne nécessitera pas de mesures de sélection excessives, son administration devrait être relativement simple. En outre, les structures fiscales seront responsables de la redistribution. Contrairement à la SV, la prestation retournera au gouvernement par le biais du système fiscal – et non par un mécanisme de récupération dans le programme lui-même. Le système fiscal lui-même peut devoir être modifié pour tenir compte des coûts du programme et de l'existence d'un plancher socioéconomique garanti. Encore une fois, l'ACTS estime que le Canada peut se permettre de tendre un filet de sécurité sociale robuste. La redistribution en fera partie.

La figure 5 illustre le modèle de GRBu proposé par l'ACTS. Dans ce modèle, tous les citoyens sont admissibles à un montant personnel de base ou à une exemption personnelle de 20 000 \$ par année. Tous les citoyens reçoivent également un revenu de base de 20 000 dollars par an. Le revenu net est ensuite imposé selon les tranches d'imposition fédérales et provinciales. La proposition de l'ACTS s'harmonise avec les défenseurs du traitement de la pauvreté relative, mais l'ACTS estime que la prestation de base devrait encore encourager la participation au marché du travail si possible. Bien que l'ACTS croie que l'expérience de la pauvreté ne peut pas être entièrement mesurée, elle recommande que la prestation de base soit fixée à 20 000 \$, soit un nombre significativement plus élevé que le SFR, mais inférieur à la MFR.

Pour une personne sans emploi, ce modèle se traduirait par un revenu décent, avec la possibilité d'un emploi supplémentaire rémunéré, à temps partiel ou à plein temps. Ce modèle encouragerait la participation au marché du travail. Les personnes handicapées recevraient un supplément de 6 000 \$ sans frais par année, comme dans le projet pilote de l'Ontario (Gouvernement de l'Ontario, 2016). Les revenus seraient imposés selon les tranches d'imposition progressives attribuées par l'Agence du revenu du Canada. Encore une fois, les taux d'imposition devront peut-être être révisés, une fois que les revenus croissants auront été pris en compte, afin de diminuer les effets de la prestation pour ceux qui se trouvent dans certaines tranches de revenu.



**Figure 5**



### 6.1 Cas types

Avant de passer à des cas types, il est important de noter que ces chiffres ne reflètent pas les recommandations de l’ACTS, car celle-ci estime que les taux d’imposition devront être réévalués de manière substantielle afin d’assurer que la GRBu sert bien son objectif : créer l’équité, la cohésion sociale, et redistribuer effectivement la richesse en fournissant à tous les Canadiens une assise financière stable.

Ces cas types sont plutôt destinés à illustrer qu’il y a un avantage pour tous les types de salariés, bien que le montant et le mécanisme de la prestation puissent apparaître différemment dans des circonstances différentes, ce qui serait abordé lors de l’élaboration du programme.

Enfin, les options présentées ci-dessous en termes de prestation au bénéficiaire ne sont pas des recommandations pour la mise en œuvre. Elles visent plutôt à illustrer la façon dont le régime fiscal interagirait avec la prestation en termes de montants potentiels reçus.



### Exemple 1

Jacob gagne 15 000 \$ par année en tant que plongeur à temps partiel dans un restaurant de l'Ontario. Depuis la mise en œuvre de la GRBu, Jacob reçoit 20 000 \$ supplémentaires par année, ce qui porte son revenu net à 35 000 \$. Le montant personnel de base ou l'exemption personnelle de Jacob, qui est imposé à 0 %, était d'environ 11 000 \$ avant la réforme. Son montant personnel de base ou exemption personnelle est maintenant de 20 000 \$. Les premiers 20 000 \$ de son revenu net sont imposés à 0 %. Les 15 000 \$ suivants sont imposés selon les tranches d'imposition provinciales et fédérales. Le taux d'imposition provincial est de 5,05 % sur les premiers 42 201 \$ de revenu imposable. Le taux d'imposition fédéral est de 15 % pour les premiers 45 916 \$. Par conséquent, Jacob versera 688 \$ d'impôt provincial et 2250 \$ d'impôt fédéral, totalisant 3007,50 \$. Le revenu après impôt de Jacob sera d'environ 32 062 \$.

- 1) Jacob pourrait recevoir un chèque mensuel de 1 600 \$ ( $1\,600 \$ \times 12 \text{ mois} = 20\,000 \$$ ) et payer 3 007 \$ en impôts.

OU

- 2) Jacob pourrait recevoir un chèque mensuel préajusté basé sur la déclaration de revenus de l'année précédente. Pour Jacob, ce montant mensuel préajusté serait de 1 416 \$ par mois.

### Exemple 2

Fatima gagne 45 000 \$ par année en tant que préposée aux services de soutien à la personne en Ontario. Depuis la mise en œuvre de la GRBu, Fatima reçoit 20 000 \$ supplémentaires par année, ce qui porte son revenu net à 65 000 \$. Le montant personnel de base ou l'exemption personnelle de Fatima, qui est imposé à 0 %, était d'environ 11 000 \$ avant la réforme. Son montant personnel de base ou exemption personnelle est maintenant de 20 000 \$. Les premiers 20 000 \$ de son revenu net sont imposés à 0 %. Les 25 000 \$ suivants sont imposés selon les tranches d'imposition provinciales et fédérales. Le taux d'imposition provincial est de 5,05 % sur les premiers 42 201 \$ et le gouvernement de l'Ontario imposera le revenu net restant de Fatima à 9,15 %. Le taux d'imposition fédéral est de 15 % pour les premiers 45 916 \$ de revenu imposable, puis de 20,5 % pour les 19 084 \$ suivants. Par conséquent, Fatima paiera 3 207,26 \$ en impôt provincial et 7 799,62 \$ en impôt fédéral, soit un total de 11 006,88 \$.

- 1) Fatima pourrait recevoir un chèque mensuel de 1600 \$ ( $1600 \$ \times 12 \text{ mois} = 20\,000 \$$ ) et payer les impôts sur le revenu de 11 006,88 \$.

OU



- 2) Fatima pourrait recevoir un chèque mensuel préajusté basé sur la déclaration de revenus de l'année précédente. Pour Fatima, ce montant mensuel préajusté serait de 749,42 \$.

### Exemple 3

Flavia gagne 80 000 \$ par année en tant que directrice générale en Ontario. Depuis la mise en œuvre de la GRBu, Flavia reçoit 20 000 \$ supplémentaires par année, ce qui porte son revenu net à 100 000 \$. L'exemption personnelle de Flavia est maintenant de 20 000 \$. Les premiers 20 000 \$ de son revenu net sont imposés à 0 %. Les 80 000 \$ suivants sont imposés selon les tranches d'imposition provinciales et fédérales. Au provincial, les 22 201 \$ suivants seront imposés à 5,05 %, les 42 202 \$ suivants à 9,15 % et les derniers 15 596 \$ à 11,16 %. Au fédéral, les premiers 20 000 \$ de son revenu net sont imposés à 0 %. Les 25 916 \$ suivants seront imposés à 15 %, les 45 915 \$ suivants à 9,15 % et les derniers 8 169 \$ à 26 %. Par conséquent, Flavia paiera 6 723 \$ en impôt provincial et 15 423 \$ en impôt fédéral, totalisant 22 146 \$. Le revenu après impôt de Flavia sera d'environ 77 854 \$.

- 1) Flavia pourrait recevoir un chèque mensuel de 1600 \$ ( $1600 \$ \times 12 \text{ mois} = 20\,000 \$$ ) et payer 22 146 \$ en impôts provincial et fédéral sur son revenu net à la fin de l'année.

OU

- 2) Flavia pourrait recevoir un chèque mensuel préajusté basé sur la déclaration de revenus de l'année précédente. Étant donné que l'impôt sur le revenu total de Flavia (22 146 \$) est supérieur à 20 000 \$ (le montant total de la GRBu), elle recevra 0 \$ de paiements mensuels, mais ne paiera que 2 146 \$ en impôt provincial et fédéral (aux taux d'imposition actuels).



## **Recommandations :**

L'ACTS recommande une GRBu sous la forme d'une subvention démographique universelle. Nous recommandons que la prestation de base soit fixée à 20 000 \$, chiffre nettement supérieur au SFR, mais inférieur à la MFR, afin d'encourager la participation au marché du travail. Toutes les personnes, peu importe leur revenu, devraient avoir droit chaque année à 20 000 \$ non imposables.

L'ACTS recommande que la GRBu ne remplace que les programmes traditionnels de « bien-être » ou d'assistance sociale – et non tous les programmes sociaux existants. Il est possible que les programmes liés au revenu deviennent caducs lors de l'instauration d'une GRBu. Les programmes à préserver comprennent : l'assurance-emploi, l'aide à l'emploi, l'assurance-maladie universelle, les prestations pour enfants, l'éducation, l'aide aux nouveaux arrivants au Canada, les programmes de pension, les logements abordables et les programmes axés sur l'accessibilité, le soutien à l'emploi et les besoins de transport. L'ACTS défend l'expansion des services sociaux – et non leur élimination, la réduction de la taille de l'État ou la privatisation.

L'ACTS recommande que le gouvernement fédéral prenne des mesures législatives pour protéger les Canadiens contre l'augmentation du coût de la vie. Les mesures législatives doivent porter sur le logement abordable et les services publics, le contrôle des loyers et la sécurité alimentaire.

Le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de chef de file dans la conception et la mise en œuvre de ce programme national, y compris dans la façon de modifier les structures d'imposition existantes pour une future GRBu, qui pourrait être distribuée par l'entremise de l'Agence du revenu du Canada. L'ACTS recommande de poursuivre les recherches pour déterminer comment les structures fiscales existantes et les modèles de subvention démographique universelle, comme la SV, peuvent être utilisés pour redistribuer les prestations.

L'ACTS recommande que le gouvernement fédéral, les premières nations, les gouvernements provinciaux et les gouvernements municipaux participent aux négociations pour assurer une collaboration fructueuse et une responsabilisation des divers paliers de gouvernement.

La pauvreté ne peut pas attendre : il est temps de donner suite aux premières mesures encourageantes du gouvernement fédéral et de faire effectuer à la politique sociale canadienne son prochain bond en avant.



## Références

Canadian Institute for Health Information. (2014). Retrieved from Canadian Institute for Health Information Website: [https://www.cihi.ca/en/nhex\\_2014\\_report\\_en.pdf](https://www.cihi.ca/en/nhex_2014_report_en.pdf).

Danson, M., McKay, A. & Sullivan, W. (2015). Supporting the UK's workless: An international comparative perspective. *Social Policy & Administration*, 49(2), 277-298.

Government of Ontario. (2016). Consultation Guide for the Basic Income Pilot Project. Retrieved from <https://www.ontario.ca/page/consultation-guide-basic-income-pilot-project>.

Koistinen, P & Perkio, J. (2015). Good and bad times of social innovations: The case of universal basic income in Finland. *Basic Income Studies*, 9(1-2).

Lammam, C. & MacIntyre, H. (2015). The practical challenges of creating a guaranteed annual income in Canada. *Fraser Institute*. Retrieved from <https://www.fraserinstitute.org/>.

Liberal Party of Canada. (2014). Retrieved from <https://www.liberal.ca/policy-resolutions/97-basic-income-supplement-testing-dignified-approach-income-security-workingage-canadians/>

Loopstra, R., Dachner, N. & Tarasuk, V. (2015). An exploration of the unprecedented decline in the prevalence of household food insecurity in Newfoundland and Labrador, 2007-2012. *Canadian Public Policy*, 41(3), 191-206.

McIntyre, L., Kwok, C., Emery, H., Dutton, D.J. (2016). Impact of a guaranteed annual income program on Canadian seniors' physical, mental and functional health. *Canadian Journal of Public Health*, 107 (2), 176-182.

McIntyre, L., Dutton, D.J., Kwok, C. & Emery, J.C.H. (2015). Reduction of food insecurity among low-income Canadian seniors as a likely impact of a guaranteed annual income, *Canadian Public Policy*, 42(3), 274-286.

Mulvale, J. (2016). Next Steps on the Road to Basic Income, *Journal of Sociology and Social Welfare*. 43 (3), 27-50.

Prince, M.J. (2014). The universal in the social: Universalism, universality, and universalization in Canadian political culture and public policy. *Canadian Public Administration*, 57(3), 344-361.



Roos, N. & Forget, E. (2015, Aug 15). Is it finally time for a guaranteed annual income in Canada? *Daily Gleaner*. Retrieved from <https://www.telegraphjournal.com/daily-gleaner/story/46136595/letter-time-to-give?source=story-related>.

Simpson, W., Mason, G. & Godwin, R. (2016). The Manitoba basic annual income experiment: Lessons learned 40 years later. *Canadian Public Policy*, 43(1), 85-104.

Sluchynsky, O. (2009). Administration of social pension programs. In Holzmann, R., Robalino, D.A. & Takayama, N. (Eds.), *Closing the coverage gap: The role of social pensions and other retirement income transfers* (pp. 203-214). The World Bank.

Streithorst, T. (2015) How basic income solves capitalism's fundamental problem. *Economics*. Retrieved from <http://economics.com/how-universal-basic-income-solves>.

*The Economist*. (2016, June 4). Basically flawed: Rethinking the welfare state. *The Economist*. Retrieved from <https://www.economist.com/news/leaders/21699907-proponents-basic-income-underestimate-how-disruptive-it-would-be-basically-flawed>

Tweddle, A., Battle, K., & Torjman, S. (2015). Canada Social Report: Welfare in Canada, 2014. Retrieved from the Caledon Institute of Social Policy Website: <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/1086ENG.pdf>.