

Revenu de base québécois :

vers un revenu minimum garanti ou une extension du programme de Solidarité sociale?

10 juillet 2018

Avec le dépôt du *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale* en décembre 2017 et du projet de loi 173 (*Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi*) au printemps 2018, le gouvernement prévoit la mise sur pied d'un revenu de base.

Les attentes sont élevées envers ce type de programme, revendiqué depuis des décennies par de nombreux acteurs des mouvements sociaux.

Mais qu'en est-il vraiment? En quoi consiste ce revenu de base proposé par le gouvernement? Comment se distingue-t-il de l'actuel programme de Solidarité sociale? En quoi est-il similaire ou est-il différent des principales formes de revenu minimal garanti?

Ce texte d'analyse de l'Observatoire de la pauvreté et des inégalités au Québec répond à ces questions et s'interroge également sur la valeur de ce nouveau programme comme mesure de lutte contre la pauvreté.

Avec le dépôt du *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale* et du projet de loi 173 (*Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi*), le gouvernement prévoit la mise sur pied d'un revenu de base. À première vue, on peut se réjouir d'une telle mesure qui a toutes les apparences d'une avancée sociale vers une redistribution plus équitable de la richesse collective. Il faut applaudir une telle initiative qui répond à un besoin urgent et qui rehausse les attentes relatives à l'établissement d'un revenu minimum garanti digne de ce nom.

La réjouissance est cependant de courte durée. À y regarder de plus près, on s'aperçoit que le revenu de base présenté par le gouvernement satisfait difficilement aux conditions générales d'un revenu minimum garanti et qu'il prend plutôt les allures d'une forme traditionnelle d'aide de dernier recours.

Pour saisir la portée du revenu de base, nous le mettrons à l'épreuve en le confrontant tout d'abord à une définition générale du revenu minimum garanti, en le mettant dans un deuxième temps en présence des cinq formes prédominantes de revenu minimum garanti (allocation universelle, revenu de citoyenneté, revenu social universel garanti, impôt négatif et revenu de participation), et en interrogeant finalement sa valeur comme mesure de lutte contre la pauvreté. Avant toute chose cependant, il est de mise que nous définissions le revenu de base proposé par le gouvernement.

Qu'est-ce que le revenu de base?

Seules les personnes avec des contraintes sévères à l'emploi ayant été prestataires du programme de Solidarité sociale au moins 66 mois au cours des 72 derniers mois (cinq ans et demi au cours des six dernières années) pourront tirer profit du revenu de base au niveau de la Mesure du panier de consommation (MPC).

On constate de prime abord que le programme de Revenu de base se destine aux personnes qui bénéficient déjà d'une prestation du programme de Solidarité sociale. Les deux programmes partagent des caractéristiques importantes :

- pour être admissible aussi bien au programme de Revenu de base qu'au programme de Solidarité sociale, une personne doit posséder un problème grave et permanent de santé qui l'empêche de travailler et de subvenir à ses besoins de base;
- les bénéficiaires des deux programmes ont droit à des prestations spéciales en raison de leurs contraintes sévères à l'emploi.

Ce qui distingue en revanche les deux programmes est le montant alloué par chacun : la Solidarité sociale permet d'atteindre un revenu disponible de 13 625 \$, tandis que le Revenu de base permet d'atteindre un revenu disponible (après crédits d'impôt et autres allocations fiscales) équivalant à la Mesure du panier de consommation (MPC), soit 18 238 \$ pour une personne seule

ou 26 561 \$ pour un couple sans enfants¹. Avec le revenu de base, une personne ou un ménage est en mesure de combler ses besoins de base (se loger, se nourrir, se vêtir et se déplacer), alors que ce n'est pas le cas avec la Solidarité sociale. La particularité du nouveau programme se trouve également dans le fait que la personne qui y a droit pourra compter sur l'ajout de revenus de travail « sans que la prestation ne soit directement touchée » et qu'elle connaîtra un « assouplissement des règles relatives à la prise en compte des biens et des avoirs liquides² ». Finalement, le *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale* indique que le revenu de base se calcule sur une base individuelle³, et ce, même si le revenu disponible des prestataires diffère selon le type de ménage dans lequel les personnes vivent (personne seule, couple sans enfants, famille monoparentale ayant un enfant, couple ayant deux enfants).

Pour résumer, voici les principales caractéristiques du revenu de base :

- Non universel : il s'adresse aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et qui sont prestataires du programme de Solidarité sociale.
- Conditionnel : pour être admissible, il faut avoir bénéficié d'une prestation du programme de Solidarité sociale pendant au moins 66 mois au cours des 72 derniers mois.
- Il faut démontrer un manque de ressources financières pour subvenir aux besoins de base.
- Les prestataires conservent leurs prestations spéciales couvertes par le programme de Solidarité sociale.
- La prestation se calcule sur une base individuelle.

Définition générale du revenu minimum garanti

En reconnaissant que le revenu de base ne s'adresse qu'à une portion marginale de la population et qu'il est attribué conformément à une condition restrictive (avoir été cinq ans et demi au programme de Solidarité sociale au cours des six dernières années), la question se pose si le revenu de base respecte les conditions générales d'un revenu minimum garanti. Pour y répondre, nous devons tout d'abord proposer une définition générale du revenu minimum garanti. Pour ce faire, le plus simple est de se référer à ses trois attributs :

- 1) *Revenu* : les versements sont effectués sous forme financière, plutôt que sous forme de biens et services.
- 2) *Minimum* : le revenu est défini en fonction d'un seuil.

¹ Gouvernement du Québec (2018), Fascicule *Revenu disponible : plus d'argent pour chaque Québécois*, Budget 2018-2019, p. 33.

² Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2017), *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 : un revenu de base pour une société plus juste*, Québec, p. 20.

³ *Ibid.*, p. 23.

- 3) *Garanti* : le revenu minimum est garanti à toutes personnes dont les ressources financières n'atteignent pas le seuil établi⁴.

Malgré sa généralité, cette définition offre les trois conditions que doit remplir toute forme de redistribution de la richesse collective pour être considérée comme un revenu minimum garanti. Le revenu de base se conforme aux deux premières conditions : il s'accorde sous forme financière et se détermine à partir d'un seuil (la MPC). Il échoue cependant à remplir la troisième condition comme il ne s'adresse qu'à une partie limitée de la population (les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi) qui se retrouve dans une situation particulière (avoir été prestataire au moins 66 mois, au cours des 72 derniers, du programme de Solidarité sociale). Les conditions d'obtention du revenu de base sont trop nombreuses pour garantir sa distribution au plus grand nombre de citoyennes et citoyens.

Définition des principales formes de revenu minimum garanti

Il faut également s'interroger sur la place qu'occupe le revenu de base par rapport aux autres formes de revenu minimum garanti. Pour faciliter la comparaison, nous classerons en trois familles les différentes formes de revenu minimum garanti.

Première famille : Allocation universelle

- 1) *Allocation universelle* : Un revenu identique versé de façon inconditionnelle à touTEs les citoyennes et citoyens sur une base individuelle. Le montant attribué remplacerait les programmes suivants : « les allocations familiales et l'ensemble des prestations pour les enfants, le crédit d'impôt pour enfants à charge, le crédit d'impôt pour la TPS et la solidarité sociale, le supplément de revenu garanti pour les personnes âgées, la sécurité de la vieillesse, la part du programme d'Aide sociale désormais octroyée sous forme d'allocation universelle⁵ ».

Principales caractéristiques :

- Universelle : elle s'adresse à touTEs les citoyennes et citoyens.
- Inconditionnelle : aucune condition pour y être admissible.
- Aucun test de ressources.
- Se substitue à toutes les allocations actuellement offertes par l'État.
- Calculée sur une base individuelle.

⁴ Comité d'experts sur le revenu minimum garanti (2017), *Le concept de revenu garanti et ses applications. Rapport d'étape du comité d'experts*, p. 12.

⁵ François Blais (2001), *Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle*, Montréal, Boréal, p. 131.

- 2) *Revenu de citoyenneté* : Un revenu identique versé de façon inconditionnelle à toutes les citoyennes et citoyens sur une base individuelle. Défendu, entre autres, par Michel Chartrand et Michel Bernard, le revenu de citoyenneté entraînerait l'abolition de tous les programmes d'aide financière de l'État (crédits d'impôt, aide sociale, aide financière aux études, etc.), une hausse des taux d'imposition et une diminution des coûts d'administration des programmes gouvernementaux⁶.

Principales caractéristiques :

- Universel : il s'adresse à toutes les citoyennes et citoyens.
- Inconditionnel : aucune condition pour y être admissible.
- Aucun test de ressources.
- Se substitue à toutes les allocations actuellement offertes par l'État.
- Calculé sur une base individuelle.

- 3) *Revenu social universel garanti* (RSUG) : Un revenu identique versé de façon inconditionnelle à toutes les citoyennes et citoyens sur une base individuelle et qui s'accompagne de services publics universels et gratuits. Élaboré par le Front commun des personnes assistées sociales du Québec, le RSUG « viendrait remplacer toutes les mesures fiscales (crédit personnel de base) et de transferts (ex : aide sociale) de soutien au revenu, y compris les allocations familiales⁷ ».

Principales caractéristiques :

- Universel : il s'adresse à toutes les citoyennes et citoyens.
- Inconditionnel : aucune condition pour y être admissible.
- Aucun test de ressources.
- Se substitue à toutes les allocations offertes actuellement par l'État.
- Calculé sur une base individuelle.

Deuxième famille : impôt négatif sur le revenu

- 4) *Impôt négatif* : Un revenu versé à toutes les citoyennes et citoyens qui gagnent un revenu annuel inférieur à un seuil minimal. Popularisé par l'économiste Milton Friedman, l'impôt négatif se calcule à partir de la déclaration de revenus et remplace « l'ensemble des programmes de suppléments de revenu⁸ » par une seule prestation. Par exemple, si le seuil minimal est fixé à 18 000 \$ (MPC) et que le taux est à 50 %, une personne ayant un

⁶ Michel Bernard et Michel Chartrand (1999), *Manifeste pour un revenu de citoyenneté*, Montréal, Éditions du Renouveau québécois.

⁷ Front commun des personnes assistées sociales du Québec, *En route vers un revenu social universel garanti* (http://www.ffq.qc.ca/wp-content/uploads/2016/03/2016-01_argumentaire_RSUG_FCPASQ.pdf).

⁸ Eve-Lyne Couturier (2013), *Revenu minimum garanti : trois études de cas*, Montréal : Institut de recherche et d'informations socio-économiques, p. 8 (<https://iris-recherche.qc.ca/publications/revenu-minimum-garanti>).

revenu de 9 000 \$ aurait droit à une prestation de 4 500 \$, soit la moitié de la différence entre le seuil de référence et son revenu. Elle bénéficierait alors d'un revenu de 13 500 \$⁹.

Principales caractéristiques :

- Universel : il s'adresse à touTEs les citoyennes et citoyens.
- Conditionnel à la production d'une déclaration de revenus.
- Test de ressources.
- Se substitue à toutes les allocations offertes actuellement par l'État.
- Calculé à partir du revenu des ménages.

Troisième famille : revenu de participation

- 5) *Revenu de participation* : Un revenu identique¹⁰ versé à touTEs les citoyennes et citoyens sur une base individuelle à la condition de participer à une activité rémunérée ou une activité socialement utile non rémunérée. Une personne peut participer socialement peu importe sa situation, qu'elle occupe un emploi ou non, qu'elle soit à la retraite ou participe à des activités bénévoles. Élaboré par Anthony Atkinson, le revenu de participation viendrait compléter et bonifier les « transferts sociaux existants au lieu de les remplacer¹¹ ». Par exemple, « si un retraité touche une pension publique, on lui verserait le montant le plus élevé : soit cette pension, soit le revenu [de participation]¹² ».

Principales caractéristiques :

- Universel : il s'adresse à touTEs les citoyennes et citoyens.
- Conditionnel à la participation à une activité sociale (travail, bénévolat, etc.)
- Aucun test de ressources.
- Complète et bonifie les transferts sociaux déjà existants.
- Calculé sur une base individuelle.

En le comparant aux autres formes de revenu minimum garanti, nous observons que le revenu de base proposé par le gouvernement s'écarte des trois grandes familles et se sépare du même coup des principaux traits du revenu minimum garanti.

⁹ *Ibid*

¹⁰ Le revenu de participation « serait de même montant pour tous les adultes, mais des suppléments pourraient être donnés en cas d'invalidité ou d'autres situations particulières ». Anthony B. Atkinson (2016), *Inégalités*, trad. F. et A. Chemla, Paris, Seuil, p. 291.

¹¹ *Ibid*.

¹² *Ibid*.

Apport à la lutte contre la pauvreté?

Au-delà de la seule problématique conceptuelle, nous devons également nous pencher sur les effets réels qu'entraînerait le revenu de base sur le plan de la lutte à la pauvreté. D'un côté, l'établissement d'un revenu de base augmenterait le revenu disponible de 84 000 personnes à la hauteur du seuil de faible revenu de la Mesure du panier de consommation¹³. D'un autre côté, comme le programme ne concerne que les prestataires de longue durée du programme de Solidarité sociale, il délaisse la majorité des personnes vivant en situation de pauvreté. L'écart se creuse ainsi entre trois catégories de prestataires : les personnes qui auront droit au revenu de base et bénéficieront dès lors d'une prestation équivalente à la MPC; les prestataires du programme de Solidarité sociale qui devront se contenter d'une prestation égale à 77 % de la MPC; les prestataires du programme d'Aide sociale qui devront se rabattre sur une prestation égale à 55 % de la MPC¹⁴.

Il est à souhaiter que le revenu de base représente une première étape dans l'établissement d'un revenu minimum garanti complet pour touTEs¹⁵. Pour qu'un revenu de base ait un véritable impact sur la lutte contre la pauvreté, il doit garantir une sortie de la pauvreté au plus grand nombre de personnes possible.

Le Collectif pour un Québec sans pauvreté a produit une *Déclaration de principes sur un éventuel revenu minimum garanti* dans laquelle il énumère six conditions principales à respecter pour assurer un véritable revenu de base et une lutte efficace à la pauvreté¹⁶.

Pour mettre à l'épreuve le revenu de base présenté par le gouvernement, confrontons-le aux six conditions décrites par le Collectif dans sa *Déclaration*.

- 1) Est-ce que le revenu de base augmente le revenu des personnes en situation de pauvreté?

Oui et non. En ne s'adressant qu'aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi qui, au cours des 6 dernières années, ont pu bénéficier du programme de Solidarité sociale pendant cinq ans et demi ou plus, le revenu de base délaisse toutes les autres personnes en situation de pauvreté, entre autres les prestataires du programme d'Aide sociale.

¹³ *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 : un revenu de base pour une société plus juste, op. cit., p. 21.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 35 et 36.

¹⁵ À lire l'exergue du *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, il semble que le projet du gouvernement, à long terme, est d'accorder à touTEs les citoyennes et citoyens un revenu de base : « Essayer d'en arriver d'un seul coup à un revenu de base "complet" pour tous, peu importe sa définition, serait de toute façon irresponsable. Il y a une différence entre, d'un côté, la prochaine étape, qui nécessite un consensus compte tenu des conséquences probables, et, de l'autre, le niveau de revenu de base pouvant raisonnablement être présenté comme objectif, utopie mobilisatrice, but ultime ». Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght (2017), *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Harvard University Press, p. 166.

¹⁶ Plus d'une centaine de regroupements, d'associations, d'organismes communautaires, de syndicats et d'institutions ont adhéré aux principes de la Déclaration.

- 2) Est-ce que le revenu de base s'accompagne de protections accrues pour les travailleuses et travailleurs précaires?

Non. Comme le revenu de base n'est destiné qu'aux prestataires de longue durée du programme de Solidarité sociale, il n'a aucun effet sur les conditions de travail des travailleuses et travailleurs précaires.

La principale protection des travailleuses et travailleurs précaires demeure la *Loi sur les normes du travail*. Or, se montrant sensible à l'argument des employeurEs selon lequel il faut préserver la flexibilité du marché du travail, le gouvernement est peu enclin à accorder davantage de protection aux travailleuses et travailleurs. Dans la dernière révision de la *Loi sur les normes du travail*, très peu de modifications visent les travailleuses et travailleurs au bas de l'échelle, le gouvernement se proposant plutôt d'améliorer les mesures de conciliation travail-vie personnelle (une semaine de vacances supplémentaire après trois ans auprès du même employeur, congés pour les « aidantEs naturelLEs », etc.).

- 3) Est-ce que le revenu de base s'accompagne d'un salaire minimum suffisant pour sortir de la pauvreté?

Non. Comme le programme de Revenu de base ne s'adresse qu'aux prestataires de longue durée du programme de Solidarité sociale, il n'a aucune incidence sur le salaire minimum et les conditions financières des travailleuses et travailleurs précaires. Malgré une hausse du salaire minimum, qui a atteint 12 \$/h le 1er mai 2018, le taux est toujours insuffisant pour permettre aux travailleuses et aux travailleurs de sortir de la pauvreté.

- 4) Le revenu de base est-il accordé sans aucune condition?

Non. Bien que le passage au Revenu de base soit « automatique » pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et ayant bénéficié du programme de Solidarité sociale pendant au moins 66 mois au cours des 72 derniers, elles ont dû répondre à plusieurs conditions pour en arriver à ce point. Le parcours typique que doit suivre une personne avant de recevoir le revenu de base est parsemé d'embûches. À chacune des étapes, elle doit satisfaire à plusieurs conditions.

1^{re} étape : la personne doit d'abord répondre aux conditions d'admissibilité du programme d'Aide sociale. Elle doit donc :

- avoir 18 ans et plus – sinon être parent d'un enfant à charge ou être mariéE ou l'avoir déjà été;
- résider au Québec;
- démontrer que ses ressources financières sont égales ou inférieures à celles fixées par règlement;

- avoir épuisé tous les recours possibles propres à sa situation (ex. : assurance-emploi, pension alimentaire pour un enfant à charge, indemnisation relative à un accident de travail ou de la route, rente de retraite).

2^e étape : elle doit ensuite faire reconnaître par un médecin l'existence de contraintes sévères à l'emploi. (Il est à noter que 50 % des personnes qui font une demande d'admission au programme de Solidarité sociale voient leur demande refusée¹⁷).

3^e étape : elle doit avoir reçu des prestations de Solidarité sociale pendant au moins 66 mois au cours des 72 derniers mois.

- 5) Est-ce que le revenu de base favorise une contribution à la société (en dehors du monde du travail)?

Oui. L'attribution d'un revenu de base à la hauteur de la MPC peut permettre à une personne de vivre sans participer au monde du travail. En gagnant ainsi en autonomie financière, la personne peut apporter une contribution sociale à la société (bénévolat, aide familiale, etc.).

À noter : le programme de revenu de base permet aux personnes qui y ont droit d'ajouter à celui-ci des gains de travail sans que leur prestation soit touchée¹⁸. En comparaison, les prestataires du programme de Solidarité sociale voient leur gain de travail se limiter à 200 \$ par mois; au-delà de ce montant, chaque dollar excédentaire est retranché de la prestation mensuelle subséquente¹⁹.

- 6) Le revenu de base s'accompagne-t-il d'une amélioration des protections sociales, des lois du travail et des services publics?

Oui et non. L'implantation d'un revenu de base, en garantissant un soutien financier à la hauteur de la MPC à toute personne avec des contraintes sévères à l'emploi inscrite au programme de Solidarité sociale depuis au moins cinq ans et demi, représente une amélioration des protections sociales. Comme il s'agit d'une mesure ciblée, elle laisse forcément de côté une partie importante de la population et ne traite pas directement de politiques sociales universelles.

¹⁷ Sur les 13 664 demandes d'admission au programme de Solidarité sociale pour les années 2016 et 2017, 6 955 ont été refusées. Source : ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

¹⁸ *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 : un revenu de base pour une société plus juste, op. cit.*, p. 20.

¹⁹ *Ibid.*, p. 38.

Conclusion

La mise à l'épreuve montre avec clarté que le revenu de base se qualifie difficilement comme forme de revenu minimum garanti. Il se présente plutôt comme un prolongement du programme de Solidarité sociale, avec lequel il partage plusieurs caractéristiques et dont il fait bénéficier certainEs de ses prestataires. Nous sommes loin des formes universelles et inconditionnelles de la majorité des modèles conceptuels de revenu minimum garanti qui distribue une prestation à touTEs les citoyennes et citoyens individuellement. À présenter le revenu de base comme un revenu minimum garanti, le gouvernement semble peu se soucier de l'exactitude sémantique d'une telle affirmation. Le programme de Revenu de base ressemble davantage aux programmes d'aide de dernier recours déjà offerts qu'à un authentique revenu minimum garanti.