

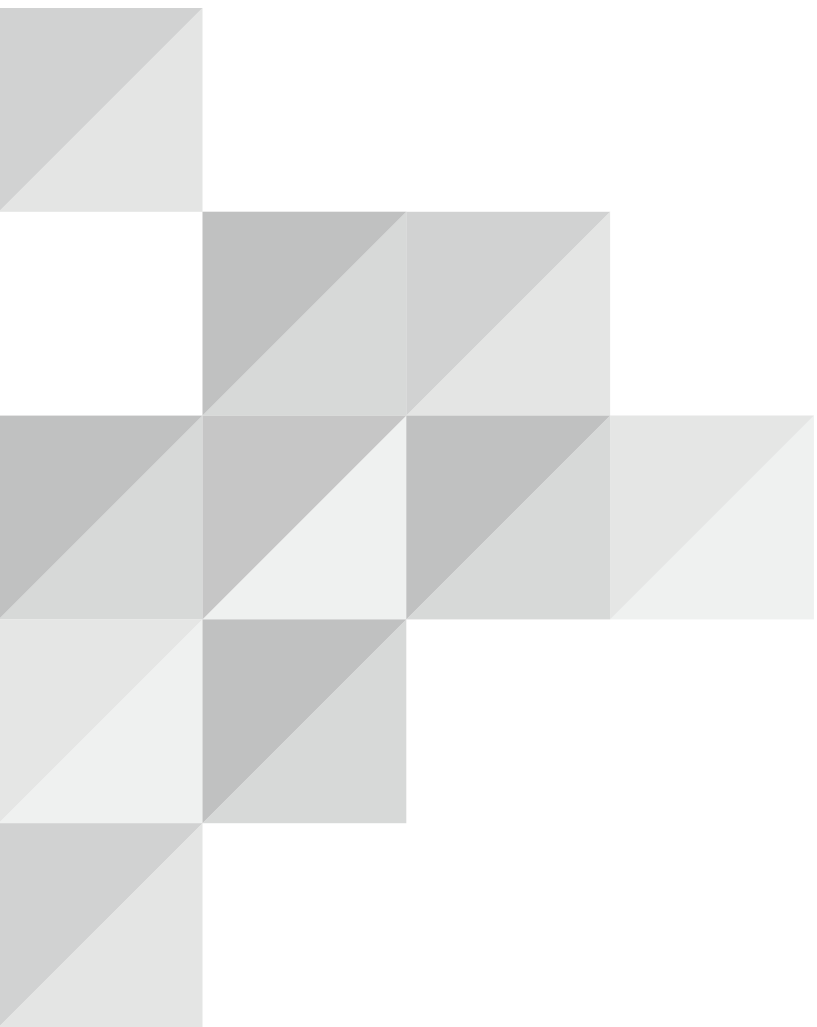
LE REVENU MINIMUM GARANTI : UNE UTOPIE? UNE INSPIRATION POUR LE QUÉBEC



RAPPORT FINAL
DU COMITÉ
D'EXPERTS
SUR LE REVENU
MINIMUM GARANTI

SOMMAIRE

LE REVENU MINIMUM GARANTI : UNE UTOPIE? UNE INSPIRATION POUR LE QUÉBEC



RAPPORT FINAL
DU COMITÉ
D'EXPERTS
SUR LE REVENU
MINIMUM GARANTI

SOMMAIRE

Le revenu minimum garanti : une utopie?

Une inspiration pour le Québec

Rapport final du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti

Sommaire

Dépôt légal – Novembre 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-79938-2 (imprimé)

ISBN 978-2-550-79939-9 (PDF)

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

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Introduction | 1 |
| 1. Une analyse conceptuelle : l'idée même de revenu minimum garanti et les principes à respecter | 3 |
| 2. Un diagnostic global : le système de soutien du revenu existant au Québec | 7 |
| 3. Une vision d'ensemble : un système de soutien du revenu transformé et amélioré | 15 |
| Conclusion | 19 |

INTRODUCTION

Le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti remet au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au ministre des Finances le rapport final issu de ses travaux, intitulé **Le revenu minimum garanti : une utopie? Une inspiration pour le Québec**.

Le comité d'experts a été mis en place par le gouvernement en juin 2016, afin de « présenter au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au ministre des Finances ses recommandations sur les questions de soutien du revenu »¹, la démarche engagée ayant pour but « d'explorer de nouvelles approches visant à lutter encore plus efficacement contre la pauvreté, à favoriser l'inclusion sociale et à tendre vers l'instauration d'un revenu minimum garanti »².

❑ Trois volumes et un rapport d'étape

Le rapport final du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti comprend trois volumes.

- Sous le titre **Les principes, le diagnostic et les recommandations**, le volume 1 rend compte de l'essentiel de la réflexion effectuée par le comité concernant le revenu minimum garanti. Cette réflexion est présentée en quatre parties suivies, d'une vision d'ensemble.
- Le volume 2 est consacré au **soutien du revenu** et au **marché du travail**, incluant un éclairage prospectif des tendances le concernant. Ce volume se décline en trois parties reprenant chacun de ces thèmes.
- Le volume 3 présente les **simulations effectuées**.

En mars 2017, le comité avait remis aux deux ministres son rapport d'étape, intitulé **Le concept de revenu minimum garanti et ses applications**. Le rapport d'étape est rendu public en même temps que le rapport final.

❑ L'aboutissement des travaux du comité

Le rapport final du comité constitue l'aboutissement des travaux effectués par le comité pour remplir le mandat qui lui avait été confié.

Il présente :

- une analyse conceptuelle de l'idée même de revenu minimum garanti et des principes devant être respectés dans un système de soutien du revenu;
- un diagnostic global concernant le système de soutien du revenu existant au Québec, à partir des différentes informations traitées et en s'appuyant sur l'analyse conceptuelle ayant servi de base aux travaux du comité;
- une vision d'ensemble d'un système de soutien du revenu transformé et amélioré respectant la définition de base du revenu minimum garanti, les transformations et améliorations proposées étant détaillées dans les différentes recommandations formulées au gouvernement.

¹ MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE et MINISTÈRE DES FINANCES, *Mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti*, https://www.gouv.qc.ca/FR/RevenuMinimumGaranti/Documents/RMG_MandatComiteExperts_20161202_rev_20170110_VF.pdf.

² MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE et MINISTÈRE DES FINANCES, *Mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti*, *op. cit.*

□ Les choix méthodologiques

Dans le déroulement de ses travaux, le comité a effectué trois choix méthodologiques majeurs.

- Le comité considérait comme essentiel de disposer du maximum d'informations sur le système de soutien du revenu et sur le marché du travail. Le comité a voulu établir ses analyses sur la base d'un état des lieux aussi complet et rigoureux que possible du système de soutien du revenu, en s'appuyant à cette fin sur les informations transmises par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et par le ministère des Finances. Cet effort d'information a également concerné les principales caractéristiques du marché du travail, ainsi que les évolutions qu'il est possible d'anticiper en raison de plusieurs tendances prospectives.
- Le comité a mis l'accent sur les simulations. Pour les modifications de nature quantitative à apporter afin d'améliorer le système actuel de soutien du revenu, le comité a privilégié l'approche des simulations, consistant à tester des hypothèses quant aux mesures à prendre selon un processus permettant de prendre en compte les principes retenus. La majeure partie de ces simulations sont rendues publiques dans le volume 3 du rapport final.
- Le comité a dû limiter les analyses de type comportemental, visant notamment à prendre en compte les changements de comportements des individus, les comportements des acteurs du marché du travail et les politiques des entreprises. Les analyses de cette nature nécessitent des outils et un savoir-faire que le comité pouvait difficilement mobiliser dans le cadre de ses travaux.

□ Trois réalités

Dès le début de ses travaux, le comité a pris conscience de trois réalités majeures.

- Le système de soutien du revenu existant au Québec est constitué d'un ensemble de mesures budgétaires et fiscales comprenant de multiples dispositions. Cette complexité s'explique par le souci de l'État de définir des mesures adaptées le plus étroitement possible à des besoins et à des situations d'une très grande diversité, et ainsi de mieux rejoindre les personnes à soutenir.

Pour le comité, il a tout de suite été évident qu'il ne pouvait être question de faire table rase de cet ensemble complexe de soutiens et d'appuis. Il fallait plutôt définir ce que l'on pouvait considérer comme des acquis et déterminer à partir de cette base les améliorations à apporter, à partir de ce que l'on doit considérer comme des étapes déjà franchies.

- Le gouvernement fédéral occupe une place majeure dans le système de soutien du revenu existant au Québec. Le gouvernement fédéral assume presque exclusivement le soutien du revenu aux personnes âgées de 65 ans et plus. Il joue également un grand rôle dans l'aide aux familles et, dans une moindre mesure, dans l'incitation au travail.

Le comité a inclus les différentes mesures fédérales dans son analyse du système de soutien du revenu existant au Québec. Lorsque cette analyse a conduit à des conclusions impliquant le gouvernement fédéral, le comité a choisi d'utiliser le gouvernement du Québec comme un intermédiaire et un relais, en recommandant au gouvernement du Québec de réclamer du gouvernement fédéral les transformations souhaitées.

- Un grand nombre de dispositifs ont été mis en place en périphérie du système de soutien du revenu tel que défini, également dans le but d'apporter un appui aux personnes vulnérables. Ces dispositifs interagissent avec les mesures budgétaires et fiscales de soutien du revenu étudiées. Parmi ces dispositifs, on fait notamment référence aux régimes d'assurance – et particulièrement à l'assurance-emploi et au Régime de rentes du Québec – ainsi qu'aux aides non monétaires. Lorsque nécessaire, le comité a fait référence à ces modes d'aide et en a même présenté, dans certains cas, les principales caractéristiques.

1. UNE ANALYSE CONCEPTUELLE : L'IDÉE MÊME DE REVENU MINIMUM GARANTI ET LES PRINCIPES À RESPECTER

❑ Le revenu minimum garanti : une définition de base

Le terme de revenu minimum garanti est utilisé pour désigner des régimes de soutien du revenu parfois fort différents les uns des autres.

Dans la première étape de ses travaux, le comité a analysé de façon conceptuelle les systèmes de revenu minimum garanti en les classant en trois catégories, selon qu'ils prennent la forme d'une allocation universelle, d'un impôt négatif sur le revenu ou d'un régime de base de soutien du revenu.

- L'allocation universelle a retenu l'attention d'un grand nombre de chercheurs, en raison des conséquences anticipées de ses différentes propriétés et, en particulier, de son inconditionnalité. Malgré ses avantages, le revenu minimum garanti n'est appliqué nulle part, ce qui s'explique par les questionnements non résolus que son application soulève³.
- Lorsqu'on le compare à l'allocation universelle, l'impôt négatif sur le revenu comporte plusieurs avantages permettant de répondre aux questionnements soulevés avec l'allocation universelle. Son application suscite cependant à son tour plusieurs interrogations. Comme dans le cas de l'allocation universelle, on ne connaît pas d'exemple complet d'impôt négatif sur le revenu.
- La troisième catégorie regroupe les régimes de base de soutien du revenu assurant aux plus vulnérables des ressources monétaires minimales, reliées à un seuil minimum. Ces régimes sont définis dans le cadre de programmes très variés. Il s'agit des modes de soutien du revenu définis dans la plupart des pays développés, pour assurer aux plus vulnérables des ressources monétaires minimales, reliées à un seuil minimum. Leur mise en place et leur impact ont fait l'objet de multiples analyses et études, donnant lieu à de nombreux questionnements liés au filet social mis en place dans une collectivité donnée.

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

Le comité a souhaité revenir à l'essentiel, en retenant comme définition du revenu minimum garanti :

« tout système offrant une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal. »⁴

Il s'agit d'une définition ouverte et inclusive, permettant de tenir compte de ce qui existe déjà sans dénaturer le concept. La définition retenue a joué un rôle essentiel dans la suite des travaux du comité, puisqu'elle a permis de guider l'évaluation du système existant au Québec, puis de déterminer le sens des améliorations à y apporter, à la suite de cette évaluation.

³ Voir le rapport d'étape, page 16.

⁴ Voir le rapport d'étape, page 39.

□ Une définition ouverte et inclusive

Pour le comité, l'allocation universelle ou l'impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète sont ainsi des exemples de revenu minimum garanti, mais on ne peut limiter le concept de revenu minimum garanti à ces seules formes.

La définition du comité a permis notamment d'ouvrir les possibilités concernant la propriété d'inconditionnalité. Cette propriété, qui constitue l'une des bases de l'allocation universelle, est captée dans la définition retenue par le comité lorsque l'on parle de « garantie pour tous ». Par contre, la formulation retenue par le comité permet de dégager des possibilités de conciliation entre l'idée de l'inconditionnalité et les questionnements que cette idée entraîne.

L'effort conceptuel du comité quant à la définition du concept de revenu minimum garanti a pu s'appuyer sur un recensement, le plus représentatif possible, d'applications et d'expérimentations du revenu minimum garanti engagées à travers le monde au cours des dernières années. Pour certaines applications recensées, plus proches des réalités québécoises, le comité a analysé de façon plus approfondie les travaux effectués, en reliant chaque fois ces travaux à sa réflexion conceptuelle.

TABEAU 1

Sommaire des propriétés des trois formes de revenu minimum garanti

Définition du comité : un revenu minimum garanti est un système offrant une garantie de ressources pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal.

| Propriétés | Allocation universelle | Impôt négatif sur le revenu | Régimes de base de soutien du revenu |
|--------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Inconditionnel | | | |
| – Sans égard à l'âge | Oui | Pas nécessairement | Non |
| – Sans égard au revenu et aux actifs | Oui | Non, conditionnel au revenu gagné | Non |
| – Sans contrepartie | Oui | Oui | Généralement non |
| Cumulable | Oui | Oui | Généralement oui |
| Individuel | Oui | Pas nécessairement | Généralement non |
| Non imposable | Oui | Oui | Généralement non |

Source : Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, *Le concept de revenu minimum garanti et ses applications* [rapport d'étape], mars 2017, p.104.

□ **Les principes à respecter dans un système de soutien du revenu**

La définition du terme de revenu minimum garanti n'était pas le seul enjeu conceptuel à relever. Sur le fond, le comité voulait s'interroger sur la capacité des systèmes de soutien du revenu existants ou envisagés à améliorer la redistribution du revenu. Pour le comité, il n'était pas acquis qu'un revenu minimum garanti puisse à coup sûr obtenir une telle amélioration.

Le comité a ainsi retenu trois principes – l'équité, l'incitation au travail et l'efficacité –, devant être idéalement tous les trois respectés dans un système de soutien du revenu.

■ **L'équité**

Le premier principe retenu par le comité est celui de l'équité. L'équité est à la base de tous les systèmes de redistribution du revenu. L'équité se distingue de la simple égalité. Il s'agit du principe selon lequel on doit assurer l'égalité des chances ou l'égalité de droit pour tous les individus, des inégalités pouvant cependant être socialement acceptées si elles sont mises en œuvre au bénéfice de tous et au service des plus défavorisés de la société. Le principe d'équité fonde les mesures mises en place pour réduire les inégalités et pour lutter contre la pauvreté.

■ **L'incitation au travail**

Le deuxième principe retenu par le comité est celui de l'incitation au travail. Appliqué aux mesures de soutien du revenu, ce principe signifie que le système applicable doit récompenser l'effort en favorisant les initiatives entreprises par les individus pour intégrer le marché du travail et s'y maintenir.

- L'intégration d'une personne sur le marché du travail constitue un moyen privilégié et durable de lutter contre la pauvreté, en améliorant son niveau de vie. Le principe de l'incitation au travail rejoint ainsi le principe d'équité précédemment retenu.
- La participation du plus grand nombre au marché du travail est essentielle à la croissance de l'activité économique ainsi qu'au financement des mesures de soutien du revenu.

Pour le comité, le principe de l'incitation au travail doit être compris au sens large, et inclure l'incitation à l'éducation et à la formation, qui constituent sous cet angle des outils pour intégrer le marché du travail.

■ **L'efficacité**

Le troisième principe est celui de l'efficacité. Dans un contexte de ressources limitées, la distribution et l'utilisation de ces ressources doivent être effectuées de la meilleure façon possible. Le principe d'efficacité fait référence au meilleur rapport entre le coût et le résultat quant à l'utilisation des ressources, pour un objectif donné.

L'efficacité se distingue de l'efficacités : une mesure efficace est une mesure permettant d'atteindre les objectifs visés. Parmi un ensemble de mesures efficaces, la mesure efficiente est la mesure coûtant le moins cher. Pour un coût donné, la mesure efficiente est la mesure permettant d'obtenir les meilleurs résultats.

Le principe d'efficience a plusieurs implications :

- Il signifie que l'on doit obtenir la meilleure combinaison possible entre les ressources disponibles et les programmes offerts.
- Le principe d'efficience conduit à tenir compte de la capacité financière de l'État et du coût du système ou des mesures pour les finances publiques.
- Le principe d'efficience implique que le financement du système ou des mesures de soutien du revenu soit soutenable à long terme, ce qui conduit à analyser les modalités de financement. Ce principe sera plus ou moins respecté selon que le financement des mesures est assuré par la dette, par les impôts et les taxes ou par des redevances.
- Le principe d'efficience renvoie à la notion de simplicité pour ce qui est de la gestion de la mesure par l'administration publique. Un système de soutien du revenu doit être simple à administrer, et doit respecter à cette fin les politiques d'allègement réglementaire et administratif.

■ Une préoccupation transversale

En plus des principes retenus, le comité a identifié une préoccupation transversale devant être prise en compte dans ses analyses, soit l'accessibilité.

■ La nécessité de faire des arbitrages

Les trois principes de base retenus par le comité renvoient à des enjeux qu'il est difficile de relever simultanément. Cette réalité conduit à la nécessité de faire des arbitrages. Le comité a choisi une approche visant la prise en compte des principes en fonction des réalités économiques des bénéficiaires – c'est-à-dire de leur niveau de revenu.

- Pour les personnes à très faible revenu, c'est le principe d'équité qui revêt une importance particulière dans un premier temps. Dans le cas des personnes à très faible revenu, les mesures seront d'abord évaluées en fonction du minimum devant leur être octroyé.
- Pour les personnes ayant la possibilité d'intégrer le marché du travail et donc de sortir de la pauvreté en accroissant leurs revenus, c'est le principe de l'incitation au travail auquel on doit porter d'abord une attention spécifique. Les mesures appliquées à ces personnes seront d'abord évaluées en fonction de la récompense apportée pour les efforts consentis afin d'inciter les personnes à intégrer le marché du travail ou d'encourager les personnes déjà sur le marché du travail à s'y maintenir ou à travailler davantage.
- Une fois les deux premiers principes de base pris en compte – l'équité et l'incitation au travail –, on veillera à respecter le principe d'efficience.

■ Un grand rôle dans les travaux du comité

Comme pour ce qui est de la définition du revenu minimum garanti, la détermination des principes a joué un grand rôle dans la suite des travaux du comité : les différentes initiatives envisagées ont été analysées en fonction d'indicateurs reliés directement à chacun des trois principes retenus.

La définition du revenu minimum garanti proposée par le comité a permis de remplacer l'idée de l'inconditionnalité – caractéristique de l'allocation universelle – par une propriété plus souple, soit la garantie pour tous, et ainsi d'ouvrir des possibilités de conciliation avec les principes d'équité, d'efficience et d'incitation au travail.

2. UN DIAGNOSTIC GLOBAL : LE SYSTÈME DE SOUTIEN DU REVENU EXISTANT AU QUÉBEC

Le comité a pris connaissance des différentes informations permettant d'analyser le régime de soutien du revenu existant au Québec, d'évaluer l'état du marché du travail et de tenir compte des tendances prospectives susceptibles d'influencer ce marché.

- Le comité a examiné les aides monétaires directes⁵ – soit les programmes budgétaires et les mesures fiscales – constituant le régime du soutien du revenu au Québec. Avec l'appui des deux ministères, le comité a pu dresser un portrait complet et à jour du système de revenu existant au Québec. Le rapport final du comité présente des données et des informations nouvelles sur le profil des personnes à l'aide sociale, sur le portrait des personnes pauvres et sur l'application du soutien du revenu au cours du « cycle de vie ».
- Le comité a porté son attention sur l'état actuel du marché du travail ainsi que sur les éléments de prospective susceptibles d'influer sur ce marché. Les caractéristiques du marché du travail et leurs modifications anticipées ont en effet un lien étroit avec les besoins en matière de soutien du revenu et les façons de sortir de la pauvreté.

L'analyse effectuée par le comité fait l'objet du volume 2 du rapport final.

Le comité a tiré de cette analyse un certain nombre de constats dont découle un diagnostic global : les Québécois bénéficient d'une aide notable, le système ne correspondant cependant pas totalement à la définition de base d'un revenu minimum garanti.

□ Une aide totale de près de 30 milliards de dollars en 2015

Les mesures constituant le système de soutien du revenu représentaient en 2015 une aide totale de près de 30 milliards de dollars annuellement, soit l'équivalent de 7,7 % du PIB québécois, ou à plus de 3 600 \$ par Québécois. Sur ce total, un peu plus de 11 milliards de dollars ont été assumés directement par le gouvernement du Québec.

Il s'agit donc d'une aide notable, financée à 37,9 % par le gouvernement du Québec et à 62,1 % par le gouvernement du Canada.

Le comité constate les interrelations étroites existant entre les mesures mises en place par le gouvernement fédéral et les mesures établies par le gouvernement du Québec. Dans certains cas, les mesures des deux gouvernements sont complémentaires en couvrant chacune des clientèles distinctes ou des besoins distincts. Dans d'autres cas, les mesures sont arrimées de manière à couvrir conjointement les mêmes situations.

Les mesures se répartissent en trois groupes d'inégale importance pour ce qui est des sommes qui leur sont allouées, en fonction des trois objectifs visés par les gouvernements – soit les mesures financières de base, les mesures d'aide à la famille et les mesures d'incitation au travail.

⁵ Conformément au mandat qui lui a été confié, le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti a ainsi exclu de son analyse le salaire minimum, les régimes d'assurance, dont l'assurance-emploi, les régimes de rentes, les aides publiques aux organismes ainsi que les aides non monétaires, telles que les banques alimentaires. Lorsque nécessaire, le comité a cependant fait référence à certains de ces modes d'aide.

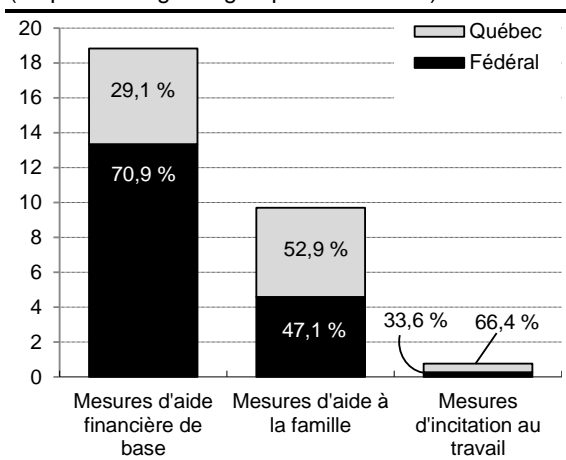
On distingue des mesures de deux natures, soit les mesures budgétaires et les mesures fiscales.

- Les mesures budgétaires peuvent facilement être versées mensuellement.
- Les mesures fiscales sont normalement calculées et versées sur une base annuelle, à partir de la déclaration de revenus – des mécanismes de versements anticipés avec correction en fin d'année devant être mis en place pour permettre un versement mensuel ou trimestriel.

GRAPHIQUE 1

Partage du financement des mesures de soutien du revenu selon le groupe de mesures

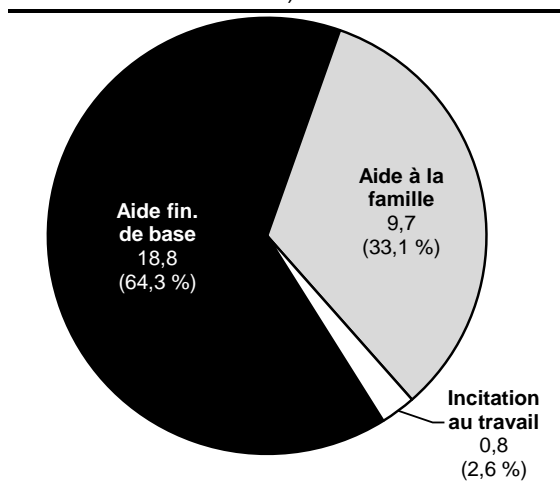
(en pourcentage du groupe de mesures)



GRAPHIQUE 2

Part des trois groupes de mesures dans le soutien du revenu

(en milliards de dollars et en pourcentage du soutien du revenu total)



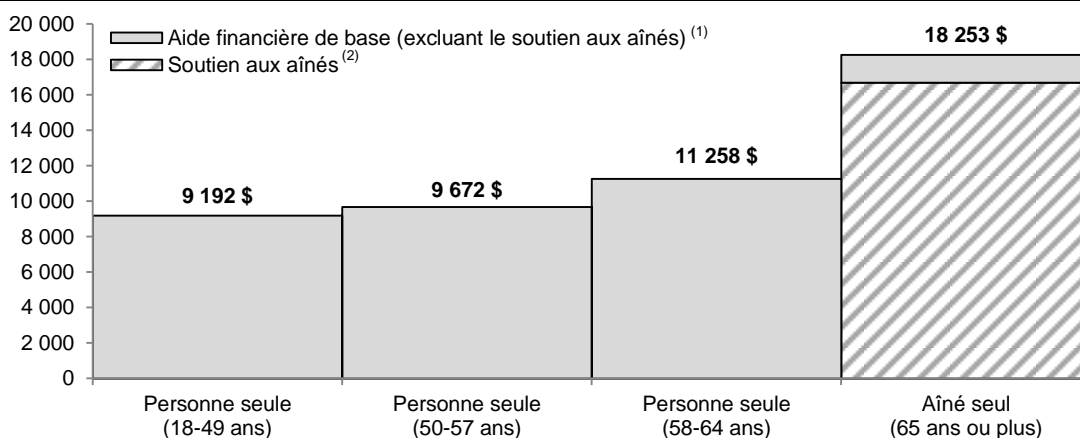
❑ Un système prenant en compte l'évolution des situations vécues au cours de l'existence

Le système de soutien du revenu existant au Québec se caractérise globalement par sa continuité, illustrée par l'approche selon le « cycle de vie » : il comprend des aides arrimées entre elles, ce qui permet de prendre en compte l'évolution des situations vécues au cours de l'existence.

Les revenus des personnes évoluent habituellement au cours de leur vie. De plus, les programmes de soutien du revenu offerts aux individus changent parfois en fonction de l'âge. Le comité présente certaines illustrations de la manière par laquelle le régime de soutien du revenu prend en compte l'évolution des situations vécues.

GRAPHIQUE 3

Illustration du soutien du revenu accordé à une personne vivant seule sans revenu de travail au cours du « cycle de vie » – 2016 (en dollars)



Note : Aux fins d'illustration, les revenus et le régime fiscal sont considérés comme constants dans le temps.

(1) Les mesures d'aide financière de base (excluant le soutien fédéral aux aînés) correspondent à l'ensemble des autres mesures d'aide financière de base du régime de soutien du revenu, soit le crédit d'impôt pour la solidarité, le crédit d'impôt remboursable pour la TPS, les prestations d'aide sociale et l'Allocation-logement.

(2) Le soutien aux aînés comprend les deux principales mesures d'aide financière de base offertes par le gouvernement fédéral aux aînés, soit la pension de la Sécurité de la Vieillesse et le Supplément de revenu garanti.

❑ Des acquis à sécuriser

Globalement, les Québécois bénéficient d'un système de soutien du revenu représentant une aide notable, couvrant les principales étapes de la vie durant lesquelles un citoyen risque de se trouver placé dans une situation de vulnérabilité. Avant même de déterminer les améliorations à apporter au régime actuel, le comité propose de prendre acte des acquis et de les sécuriser en inscrivant dans un cadre formel les étapes déjà franchies dans cette direction.

- Il s'agit de constater que les Québécois bénéficient d'un système de soutien du revenu défini de façon complémentaire par le gouvernement du Québec et par le gouvernement fédéral.
- Il s'agit également de souligner que ce système établit un ensemble de dispositions, arrimées les unes aux autres pour garantir des ressources monétaires à la plupart des citoyens en fonction des situations de vulnérabilité pouvant survenir tout au long du cycle de vie.

Le comité formule ainsi une première recommandation : dans les politiques à venir, le gouvernement devrait tenir compte de ces acquis et les considérer comme une base, avant toute modification additionnelle visant à correspondre plus complètement à un revenu minimum garanti, tel que défini précédemment.

❑ **Un système ne correspondant pas totalement à la définition de base d'un revenu minimum garanti**

Le comité constate que le système de soutien du revenu existant au Québec, pris dans son ensemble, rejoint en partie la définition d'un revenu minimum garanti retenue par le comité dans son rapport d'étape – mais en partie seulement.

Selon cette définition, le revenu minimum garanti est un système offrant une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal.

Sur les deux points essentiels caractérisant un système de revenu minimum garanti, le comité constate :

- que le système laisse certaines personnes peu ou mal protégées – la garantie de ressources monétaires n'étant ainsi pas offerte à tous;
- que la garantie de ressources monétaires n'est pas liée à un seuil minimal explicite.

■ **Des règles ne permettant pas le versement d'un soutien monétaire**

L'octroi du soutien monétaire est lié à un certain nombre de conditions. En pratique, la définition de ces conditions et leur mise en œuvre ont pour effet d'exclure du système certaines personnes placées pourtant dans une situation de grande vulnérabilité.

La complexité du système explique que des personnes ayant droit à l'assistance sociale ou à des aides fiscales de soutien du revenu ne s'en prévalent pas. Ces personnes, que l'on regroupe sous le terme de « non-recours », se trouvent inadéquatement couvertes par le système ou même en dehors du système, malgré les efforts consentis pour les rejoindre.

L'impact de la rigidité du système est encore plus difficile à évaluer. Le comité a établi une typologie des cas où des personnes sont placées dans une situation à risque pouvant mener à une insuffisance ou à une absence de revenu. Le comité a regroupé ces cas sous le terme de « situations de transition », pour prendre en compte le phénomène de changement – parfois subit et imprévu – auquel la personne est confrontée

Le comité constate donc que le système actuel de soutien du revenu ne constitue pas une « garantie de ressources monétaires pour tous », en raison de la nature même des règles définies : la complexité du système et sa rigidité laissent à l'écart des situations de grande vulnérabilité.

■ **L'absence d'un seuil minimal explicite**

Les montants d'aide accordée aux personnes n'ayant accès à aucun revenu, en particulier les montants d'assistance sociale, dérivent de montants fixés il y a plus de trois décennies sans que l'évolution de ces montants ait suivi une logique permettant de justifier adéquatement ce niveau. Le montant même des soutiens actuels ne découle donc pas d'un seuil considéré comme minimal.

Dans les différents programmes existants, le montant de l'aide est défini de façon historique : on procède à un ajustement périodique de l'aide apportée, en fonction le plus souvent de l'évolution des prix, et en tenant compte de la capacité de payer du gouvernement.

Le niveau minimal n'est ainsi plus forcément lié à des besoins à couvrir, et les rapports entre les différents montants accordés se sont également éloignés de la logique initiale.

□ **Une première hypothèse analysée : l'application d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue ou d'un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète**

Conformément à son mandat, le comité a réfléchi aux modifications à apporter au régime actuel, de telle sorte que le système de soutien du revenu évolue vers une forme plus complète de revenu minimum garanti.

À cette fin, le comité a abordé l'hypothèse de l'application au Québec d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit une allocation universelle – ou d'un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète. Les promoteurs du revenu minimum garanti dans sa forme absolue ou complète s'appuient notamment sur l'existence de situations de vulnérabilité non couvertes et sur les transformations appréhendées du marché du travail pour justifier la mise en place d'une allocation universelle ou d'un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète.

■ **D'importants problèmes d'équité, d'incitation au travail ou d'acceptabilité sociale**

Le comité en arrive aux résultats suivants : les formes absolues ou complètes de revenu minimum garanti – soit l'allocation universelle et l'impôt négatif sur le revenu dans sa forme la plus complète – soulèvent d'importants problèmes d'équité, d'incitation au travail ou d'acceptabilité sociale. Ces résultats s'appuient sur trois séries de simulations effectuées par le comité et correspondant toutes les trois à l'application au Québec de formes absolues ou complètes du revenu minimum garanti⁶.

- Dans la première série de simulations, le comité suppose une allocation universelle remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel et financée par l'abolition des mesures remplacées.
- Dans la deuxième série de simulations, le comité suppose une allocation universelle constituée d'une partie seulement du soutien actuel – soit une partie de l'aide financière de dernier recours. L'allocation n'est pas entièrement financée par les mesures abolies.
- Dans la troisième série de simulations, le comité suppose un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète, comprenant une partie seulement du soutien actuel – soit une partie de l'aide financière de dernier recours – ce soutien étant financé par l'impôt sur le revenu.

Le comité constate que l'application de formes absolues ou complètes du revenu minimum garanti soulèverait, selon le cas, d'importants problèmes d'équité, d'efficacité ou d'acceptabilité sociale. Chacune des trois séries de simulations effectuées permet de poser des constats différents à cet égard.

⁶ Les simulations effectuées et les résultats obtenus sont présentés dans le volume 3 (scénarios 1 à 8).

TABLEAU 2

Application d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit l'allocation universelle – ou d'un impôt négatif dans sa forme complète

| | Allocation universelle | | | |
|--|---|---|--|--|
| | Scénario 1 | Scénario 2 | Scénario 3 | Scénario 4 |
| Description | Aide remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel (approche OCDE) | Aide remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel, sauf l'aide à la famille (approche OCDE) | Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾ | Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾ |
| Personnes visées | 0 à 64 ans | 18 à 64 ans | 18 à 64 ans | 18 ans et plus |
| Montant de l'aide pour les personnes visées | 1 637 \$ par adulte 737 \$ par enfant | 878 \$ | 5 832 \$ | 5 832 \$ |
| Versement individuel ou par ménage | Individuel | Individuel | Individuel | Individuel |
| Financement identifié | | | | |
| – Coûts bruts pour le gouvernement | 9,6 milliards de dollars | 4,4 milliards de dollars | 29,2 milliards de dollars | 38,4 milliards de dollars |
| – Financement identifié | Redistribution de l'aide actuelle, incluant l'aide aux familles (9,6 milliards de dollars) | Redistribution de l'aide actuelle, excluant l'aide aux familles (4,4 milliards de dollars) | Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) | Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) |
| – Coûts nets pour le gouvernement | 0 \$ | 0 \$ | 27,4 milliards de dollars | 36,6 milliards de dollars |
| Respect des principes | | | | |
| – Équité | Baisse du revenu disponible pour une bonne partie des ménages pauvres | Baisse du revenu disponible pour une bonne partie des ménages pauvres | Pas de perdants. Toutefois, beaucoup de gagnants chez les plus riches | Pas de perdants. Toutefois, beaucoup de gagnants chez les plus riches |
| – Incitation au travail | Effet mitigé sur l'incitation au travail, compte tenu de la hausse du coût des frais de garde | Meilleure incitation au travail pour les prestataires d'assistance sociale | Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les travailleurs en dehors de l'assistance sociale. | Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les travailleurs en dehors de l'assistance sociale. |
| – Efficience | Simplification majeure | Simplification majeure, mais maintien des mesures actuelles pour les enfants et les aînés | Économies administratives limitées | Économies administratives limitées et maintien de l'aide pour les aînés |

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir des montants de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et l'allocation universelle de 5 832 \$.

TABLEAU 4

Application d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit l'allocation universelle – ou d'un impôt négatif dans sa forme complète (suite)

| | Impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète | | | |
|--|---|--|--|--|
| | Scénario 5 | Scénario 6 | Scénario 7 | Scénario 8 |
| Description | Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾ | Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾ | Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾ | Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾ |
| Personnes visées | 18 ans et plus | 18 ans et plus | 18 à 64 ans | 18 à 64 ans |
| Montant de l'aide pour les personnes visées | 5 832 \$ | 5 832 \$ | 5 832 \$ | 5 832 \$ |
| Versement individuel ou par ménage | Individuel | Individuel | Individuel | Individuel |
| Financement identifié | | | | |
| – Coûts bruts pour le gouvernement | 38,4 milliards de dollars | 38,4 milliards de dollars | 29,2 milliards de dollars | 29,2 milliards de dollars |
| – Financement identifié | Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 27,1 % ⁽²⁾ au Québec avec abolition du montant de base (36,6 milliards de dollars) | Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 32,8 % ⁽²⁾ au Québec, sans abolition du montant de base (36,6 milliards de dollars) | Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 26,5 % ⁽²⁾ au Québec, avec abolition du montant de base (27,4 milliards de dollars) | Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Deux taux d'imposition au Québec, soit 24,1 % pour les revenus inférieurs (ou égaux) à 100 000 \$ et 48,2 % ⁽²⁾ pour les revenus excédentaires, avec abolition du montant de base (27,4 milliards de dollars) |
| – Coûts nets pour le gouvernement | 0 \$ | 0 \$ | 0 \$ | 0 \$ |
| Respect des principes | | | | |
| – Équité | Réduction de la progressivité du régime fiscal | Réduction de la progressivité du régime fiscal | Réduction de la progressivité du régime fiscal | Réduction de la progressivité du régime fiscal |
| – Incitation au travail | Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les autres contribuables | Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les autres contribuables | Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les autres contribuables | Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les autres contribuables |
| – Efficience | Respect de la capacité de payer du gouvernement Économies administratives limitées | Respect de la capacité de payer du gouvernement Économies administratives limitées | Respect de la capacité de payer du gouvernement Économies administratives limitées | Respect de la capacité de payer du gouvernement Économies administratives limitées |

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir des montants de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et l'allocation universelle de 5 832 \$.

(2) En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %.

3. UNE VISION D'ENSEMBLE : UN SYSTÈME DE SOUTIEN DU REVENU TRANSFORMÉ ET AMÉLIORÉ

Pour faire évoluer le système de soutien du revenu existant au Québec vers une forme respectant la définition de base du revenu minimum garanti, le comité considère comme beaucoup plus prometteuse la démarche consistant à cibler les modifications et les transformations permettant de combler les lacunes actuelles.

Le comité estime ainsi qu'il est possible d'améliorer et de renforcer le système de soutien du revenu existant au Québec, sans remettre pour autant en cause l'architecture globale du régime.

- Il faut faire en sorte que le système offre une garantie de ressources monétaires pour tous, en couvrant mieux les « non-recours » et les « situations de transition ».
- On doit établir un seuil minimal explicite pour le soutien aux plus démunis et en déduire les ajustements à apporter éventuellement aux soutiens actuels.
- Par ailleurs, le système doit stimuler davantage l'intégration au marché du travail, car il s'agit de la façon la plus durable et la plus efficiente de soutenir le revenu.

Les recommandations formulées au gouvernement par le comité s'inscrivent dans une vision d'ensemble d'un système de soutien du revenu transformé et amélioré, correspondant à la définition de base du revenu minimum garanti.

Illustration du revenu minimum garanti au Québec

Le système de soutien du revenu au Québec correspondra à la définition de base du revenu minimum garanti si **pour toute personne** dont les ressources sont insuffisantes :

Revenu de travail net + Revenu minimum garanti = Revenu disponible \geq Seuil minimal explicite

où :

Revenu minimum garanti = Système de soutien du revenu = L'aide financière de base

+ L'incitation au travail

+ L'aide à la famille

Note : Le régime de soutien du revenu ainsi défini correspond à la troisième forme de revenu minimum garanti identifiée dans le rapport d'étape, p. 32, soit celle d'un « régime de base du soutien du revenu ».

□ Une garantie de ressources monétaires pour tous

Dans le système de soutien du revenu proposé par le comité, des initiatives supplémentaires sont mises en œuvre pour que toutes les personnes ayant droit aux mesures en bénéficient effectivement.

Le système proposé prévoit le versement automatique de certains crédits d'impôt, ainsi que le paiement de différents soutiens au moyen d'un chèque unique, ce qui réduit la complexité des démarches à effectuer et améliore la lisibilité des mesures.

- Le comité recommande le versement automatique de certains crédits d'impôt aux personnes produisant une déclaration de revenus, afin de rendre accessibles certaines mesures de soutien du revenu de nature fiscale aux personnes n'en bénéficiant pas actuellement, même si elles y ont droit (recommandation n° 2).
- Le comité recommande que le gouvernement du Québec attribue, au moyen d'un versement unique, les prestations d'assistance sociale, le crédit d'impôt pour la solidarité et la prime au travail (recommandation n° 3).

Le système proposé par le comité offre une couverture supplémentaire aux personnes confrontées à des « situations de transition » et ne pouvant se prévaloir de l'assistance sociale, en raison des règles actuelles. Ces personnes, placées dans des situations à risque, peuvent faire appel à un programme d'aide temporaire. De plus, tous les travailleurs ont accès à un compte personnel pour la formation et la transition, leur permettant de se préparer adéquatement à traverser les transitions liées aux changements technologiques, et plus largement à des raisons économiques.

- Le comité recommande l'assouplissement de la comptabilisation des biens et des avoirs liquides pour l'obtention d'une aide temporaire dans le cadre des programmes d'assistance sociale, couplée à des activités d'employabilité – ceci afin de soutenir le revenu des personnes en situation de transition (recommandation n° 4).
- Le comité recommande la création d'un compte personnel pour la formation ou la transition permettant de faciliter ces transitions, mais également d'agir de façon préventive (recommandation n° 5).
- Le comité recommande le développement d'une banque d'informations accessible afin d'évaluer adéquatement le nombre de personnes touchées et d'en préciser les causes (recommandation n° 6).

□ Une garantie de ressources liée à un seuil minimal

Le système de soutien du revenu proposé par le comité garantit des ressources monétaires en fonction d'un seuil minimal.

Dans ce système, le gouvernement établit un seuil de référence déterminant de façon explicite le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes, en fonction de la capacité des individus à augmenter leur revenu disponible par le travail, ce qui explique qu'il soit distinct du seuil de pauvreté. Il permet au moins de répondre à la totalité des besoins immédiats.

- Le comité prend acte du fait que la mesure du panier de consommation est l'outil adopté au Québec et au Canada pour définir le seuil de pauvreté. Le comité recommande d'apporter des améliorations à la présentation et au mode de détermination de la mesure du panier de consommation (recommandation n° 7).
- Le comité recommande au gouvernement d'établir un seuil de référence déterminant de façon explicite le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes, ce seuil devant être fixé en fonction d'un certain nombre de critères (recommandation n° 8).
- En attendant que le gouvernement établisse un seuil de référence déterminant de façon explicite le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes, le comité recommande un seuil de référence pour certaines catégories de personnes, soit les personnes sans contraintes à l'emploi (55 % de la mesure du panier de consommation) ainsi que les personnes de 65 ans et plus (100 % de la mesure du panier de consommation). (recommandation n° 9).

Pour ce qui est des personnes handicapées, le comité recommande que le seuil de référence soit plus élevé que pour les personnes ayant la capacité d'intégrer le marché du travail, des bonifications étant éventuellement apportées aux soutiens actuels en fonction du seuil retenu (recommandation n° 9).

- Le comité formule des recommandations pour combler les écarts constatés, en ce qui concerne les personnes sans contraintes à l'emploi (recommandations n° 10 et n° 11), les personnes handicapées (recommandation n° 12) et les personnes de 65 ans et plus (recommandations n° 13 et n° 14).

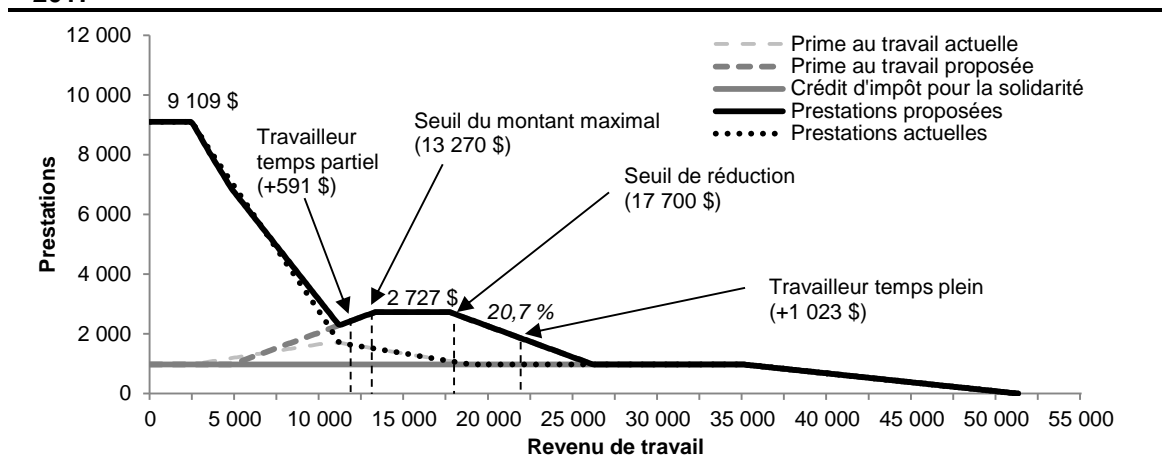
□ Un soutien renforcé à l'intégration au marché du travail

Le système de soutien du revenu proposé par le comité apporte un soutien renforcé à l'intégration au marché du travail, à l'éducation et à la formation. L'intégration au marché du travail, et plus globalement l'intégration sociale, constitue en effet le moyen de lutter de façon durable contre la pauvreté, tout en renforçant la croissance économique.

- Le comité recommande au gouvernement de mieux récompenser les efforts de travail, au moyen d'une bonification majeure de la prime au travail (recommandations n° 16 et n° 17).
- Le comité ouvre la voie à une nouvelle approche allant beaucoup plus loin que dans le système en vigueur dans l'échelle des revenus, afin d'encourager les personnes prestataires d'assistance sociale passant d'une situation sans emploi à un travail à temps partiel ou à temps plein (recommandation n° 18)

GRAPHIQUE 4

Illustration pour une personne seule de l'effet de la mesure proposée sur l'aide versée – 2017



Source : Ministère des Finances du Québec.

Le comité recommande que les différentes mesures visant à renforcer l'incitation au travail s'accompagnent de nouvelles initiatives concernant l'organisation du travail dans les entreprises et les politiques d'embauche, pour en accroître la flexibilité et l'ouverture, ainsi que l'intégration sociale des personnes demeurant à l'extérieur du marché du travail (recommandation n° 19).

□ Évoluer vers une forme encore plus complète de revenu minimum garanti

Deux recommandations du comité ouvrent des perspectives quant à une évolution ultérieure du système de soutien du revenu vers une forme encore plus complète de revenu minimum garanti.

- La création d'un compte personnel de formation et de transition aurait la forme d'une allocation universelle ciblant les travailleurs (recommandation n° 5).
- La fiscalisation de l'aide financière pour une partie des personnes handicapées, envisagée par le comité, correspondrait également à un revenu minimum garanti inspiré des formes absolues ou complètes (recommandation n° 12). Cette fiscalisation consisterait en effet à faire un pas vers l'inconditionnalité du soutien apporté, pour les personnes présentant un handicap important.

CONCLUSION

Le rapport d'étape et les trois volumes du rapport final sont l'aboutissement des travaux effectués par le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, à la suite du mandat confié par le gouvernement. Le rapport répond à des enjeux immédiats, mais prend également en compte des défis à venir. Il s'inscrit dans un projet de société concernant les citoyens d'aujourd'hui comme les générations futures.

■ La philosophie du comité quant à la pauvreté

Les recommandations transmises au gouvernement et l'ensemble du travail effectué correspondent à une philosophie de fond quant à la pauvreté et aux réponses à y apporter. Le comité souhaite une société sans pauvreté, mais ce souhait ne pourra être réalisé qu'en aidant les personnes pauvres qui en ont la capacité à rejoindre le marché du travail, à s'éduquer, à se former, ou plus globalement à mieux s'intégrer socialement.

Pour le comité, la pauvreté n'est pas un statut, mais une situation dont il faut aider les personnes concernées à se soustraire. Le système de soutien du revenu doit garantir un minimum de ressources pour permettre aux personnes vulnérables de répondre à leurs besoins immédiats. Il doit surtout faire tomber les obstacles empêchant les personnes pauvres de sortir de la pauvreté. Le marché du travail est le moyen principal pour y parvenir, pour ceux qui en ont la capacité. Il faut également faire en sorte que les personnes présentes sur le marché du travail ne soient pas incitées à en sortir, en raison d'effets indésirables des mesures mises en place.

■ La nécessité d'investir dans une meilleure information

Toujours concernant les recommandations présentées, il est un dernier point sur lequel le comité a insisté à plusieurs reprises : dans ce domaine des politiques publiques, il existe un important besoin d'informations. Les analyses du comité se sont heurtées, dans plusieurs cas, à des problèmes de données, rendant les interprétations difficiles.

Les trois membres du comité d'experts sont tous trois des universitaires. À ce titre, le comité attache une très grande importance à l'existence de données rigoureuses et fiables, à leur disponibilité et à la possibilité de les valider.

Plusieurs des pistes d'action proposées au gouvernement supposent ainsi qu'un investissement important et préalable soit consacré à une meilleure connaissance des phénomènes et des situations en cause. Dans la poursuite des réflexions concernant la mise en place d'un revenu minimum garanti plus complet, l'accès à des données fiables et rigoureuses constitue un prérequis.

*

* *

RAPPORT FINAL
DU COMITÉ
D'EXPERTS
SUR LE REVENU
MINIMUM GARANTI

LE REVENU MINIMUM GARANTI : UNE UTOPIE? UNE INSPIRATION POUR LE QUÉBEC

SOMMAIRE