



INCOME SECURITY ADVOCACY CENTRE
Centre d'action pour la sécurité du revenu

Revenu de base : tout est dans les détails

Jennefer Laidley, *analyste en recherche et politique*

octobre 2016

Les promoteurs du revenu de base de tous les points du spectre idéologique estiment qu'il s'agit de la réponse à de nombreux problèmes différents, que ce soit dans le cadre des programmes de sécurité du revenu ou du marché du travail.

Presque tout le monde, cependant, considère le revenu de base comme une solution de remplacement aux programmes « d'aide sociale » et comme une réponse aux problèmes qu'ils génèrent.

La pauvreté imposée, les intrusions et la surveillance, la réglementation de l'admissibilité et le dépouillement des actifs, la conditionnalité et le soutien inadéquat à l'emploi, de même que les règles punitives et dégradantes sont endémiques dans le programme Ontario au travail (OT) et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH), les deux programmes d'aide sociale de l'Ontario.

Pour ceux d'entre nous qui souhaitent résoudre ces problèmes particuliers, le revenu de base est souvent considéré comme la bonne réponse.

Mais nous ne pouvons pas perdre de vue que nous risquons de perdre certains éléments dans un tel brassage des cartes. Le revenu de base pourrait offrir de nombreuses occasions, mais il pourrait aussi présenter des risques importants.

Voici six questions clés pour aider les intervenants qui luttent contre la pauvreté et qui défendent l'aide sociale à déterminer si le programme de revenu de base proposé réussira à passer le test pour améliorer la vie des personnes actuellement bénéficiaires d'OT ou du POSPH.

1. Quel est l'objectif?

Le revenu de base est censé tout faire : depuis offrir une réponse à un marché du travail de moindre

qualité, jusqu'à faciliter l'administration des prestations ou encore stimuler le marché du travail pour amener le gouvernement à « ne plus » fournir de programmes sociaux. Voilà la raison pour laquelle il reçoit l'appui de tant de différents intervenants.

Mais ce revenu de base résoudra-t-il le problème de la pauvreté? C'est une question ouverte. Mais il n'y arrivera certainement pas à moins d'être conçu pour ce faire.

Les bénéficiaires d'OT et du POSPH ne reçoivent pas suffisamment de prestations de base pour échapper à la pauvreté. Et ils ne peuvent pas s'en sortir sans perdre d'autres soutiens importants. Les effets de la pauvreté sur eux sont bien connus : taux plus élevés de maladies et de décès évitables, baisse de la qualité de vie, plus grande instabilité du logement, davantage de stress et de désespoir.

Pour résoudre ces problèmes, le revenu de base doit être conçu dans le but de lutter contre la pauvreté. Son objectif ne peut être uniquement de faciliter d'abord et avant tout l'administration des prestations. Il ne peut être axé uniquement sur l'augmentation du nombre de personnes retournant au travail. Et bien qu'arriver à faire des économies dans d'autres domaines pourrait indéniablement être le résultat positif de l'augmentation des revenus, cela ne devrait pas orienter la façon dont le programme est conçu.

En examinant toute proposition de revenu de base, nous devons tout d'abord nous demander : est-ce que l'élimination de la pauvreté est l'objectif principal? S'il y a plusieurs objectifs, quel genre de compromis pourrait être fait?

2. Dans quelle mesure s'agit-il d'un revenu « de base »?

Il est logique qu'un programme de revenu de base qui remplace l'aide sociale en fixe le montant à un niveau

plus élevé que le revenu de bien-être social le plus faible, soit environ 8 000 \$ par année, le montant que les personnes seules bénéficiaires d'OT reçoivent de toutes les sources de revenu¹.

Qu'en est-il des personnes handicapées? Si le revenu de base remplace le POSPH, il va falloir faire mieux que les 14 000 \$ par an qu'une personne handicapée seule reçoit actuellement, d'autant plus que les besoins financiers des personnes handicapées sont plus importants en raison de leur handicap.

Étant donné que le seuil de « faible revenu » pour un individu habituellement utilisé par Statistique Canada se situe à environ 21 000 \$ par an², la marge de manœuvre est grande et elle permet d'améliorer les choses pour les bénéficiaires d'OT et du POSPH.

Alors, quel niveau de revenu de base serait approprié pour remplacer OT et le POSPH? La somme fournie serait-elle suffisante pour payer toutes les choses dont les gens ont besoin maintenant, mais qu'ils ne peuvent pas se permettre actuellement?

Cela permettrait-il de sortir tout le monde de la pauvreté? Cela permettrait-il au moins d'arrondir les fins de mois?

3. Comment cadrerait-il avec un travail rémunéré?

Un programme de revenu de base peut être mis en place pour donner à chacun la même somme d'argent, de sorte que les riches reçoivent le même montant que les pauvres. Ce montant peut être non imposable pour tous ou imposé pour ceux dont les revenus sont plus élevés.

Le programme peut aussi cibler uniquement les personnes avec un faible revenu ou sans revenus. Dans ce cas, le montant reçu diminue généralement en proportion de l'argent gagné en travaillant.

Deux questions importantes se posent alors : à quel moment le montant de la prestation commence-t-il à être réduit et de combien?

En ce moment, les gens qui touchent des prestations d'aide sociale peuvent travailler, et ils le font, mais leur revenu est déduit de leurs prestations à un taux très élevé. Et la déduction est effectuée dès qu'ils gagnent seulement 200 \$ par mois. Cela signifie qu'il est impossible pour les gens qui travaillent tout en touchant des prestations d'aide sociale d'arriver à

gagner assez d'argent pour avoir un revenu suffisant.

D'autres programmes de prestations, comme la Prestation canadienne pour enfants, sont configurés différemment. Les déductions ne commencent pas avant que le montant du revenu n'avoisine le seuil de pauvreté. Et la proportion qui est déduite est fixée de façon à ce que la prestation diminue modérément et progressivement au fur et à mesure que le revenu augmente.

Si un revenu de base était fixé d'une manière similaire, il pourrait améliorer la vie des personnes qui vivent actuellement sur l'aide sociale et qui travaillent. Mais permettrait-il aussi d'améliorer la vie des gens qui ne travaillent pas?

Beaucoup de gens en Ontario, comme les personnes atteintes de différents types de handicaps, font face à d'importants obstacles sur le marché du travail. Certains peuvent avoir besoin d'un soutien du revenu à long terme à un niveau assez élevé. D'autres ont besoin d'être hors du marché du travail pour effectuer d'autres tâches importantes, comme s'occuper de jeunes enfants ou de parents âgés ou malades.

Pour beaucoup de gens dans ces situations, l'aide sociale est la seule solution. Mais si l'aide sociale est éliminée en faveur d'un revenu de base, il faut également aborder leur besoin d'un revenu adéquat.

Alors, comment un programme de revenu de base pourrait-il permettre de lutter contre la pauvreté pour les personnes qui travaillent comme pour les personnes qui ne travaillent pas? Le niveau des prestations serait-il assez élevé, et les déductions et les niveaux de cessation progressive assez raisonnables pour que tout le monde puisse bénéficier d'un tel système?

4. Quels sont les avantages et les inconvénients?

La justification centrale du revenu de base est qu'il remplacerait les programmes publics de soutien du revenu existants. Donc, quels seraient les programmes qui seraient remplacés et ceux qui seraient conservés?

Il s'agit en partie de savoir d'où l'argent pour un programme de revenu de base proviendrait. La façon dont nous le financerions dépend, dans une certaine mesure, de ce que nous dépensons déjà pour les

programmes qui seraient remplacés.

Ainsi, les dépenses actuelles en prestations de base de l'aide sociale seraient probablement incluses. Mais qu'en est-il des fonds pour les prestations non imposables, comme les prestations de la Fondation Trillium de l'Ontario pour les faibles revenus? Qu'en est-il de la Prestation ontarienne pour enfants (POE)? Des subventions au logement? Des subventions pour la garde d'enfants? Combien au total est déjà dépensé pour d'importants soutiens du revenu? Et, surtout, sera-t-il suffisant pour payer le genre de programme de revenu de base que nous voulons?

Ce n'est pas seulement un problème de chiffres. Cela touche également des questions plus larges portant sur le type de soutien dont les gens ont besoin, comment répondre à ces besoins et ce que nous attendons de nos gouvernements.

La prestation de services publics est d'une importance cruciale pour le bien-être de tous dans nos collectivités. Tout comme la pauvreté ne découle pas uniquement du montant d'argent que vous possédez, le programme de soutien du revenu n'est qu'une pièce importante du puzzle complet représentant la façon dont nous abordons la pauvreté et dont nous offrons une bonne qualité de vie à tous.

Dans le cas de l'aide sociale, les gens sont admissibles non seulement à des prestations de base pour payer pour des choses comme la nourriture, les vêtements et le logement. Ils sont également admissibles à des prestations supplémentaires, tant des paiements directs en espèces que des soutiens en nature.

Par conséquent, ces prestations pourraient-elles être intégrées au revenu de base? L'allocation pour diète spéciale serait-elle incluse? Qu'en est-il des indemnités de déplacement pour assister à des rendez-vous médicaux? Des prestations pour les dépenses liées au travail? Des prestations complémentaires pour garde d'enfants?

Et qu'en est-il des prestations d'assurance maladie étendues d'OT et du POSPH? Qu'advierait-il de la couverture pour les médicaments sur ordonnance, les soins dentaires de base, les lunettes ou les dispositifs d'assistance liés au handicap?

Au lieu d'éliminer ces avantages, de nombreux défenseurs pensent qu'ils devraient être améliorés et élargis de sorte que tous les Ontariens et Ontariennes

à faible revenu en profitent, quelle que soit leur

source de revenus. Cela permettrait ainsi non seulement de protéger les personnes vivant de l'aide sociale, mais de prendre également en charge le nombre croissant de personnes dont l'emploi n'offre pas de tels avantages.

En fait, dans sa stratégie de réduction de la pauvreté de 2014, le gouvernement provincial s'est engagé à créer un tel programme. Mais il n'a encore pris aucune mesure en ce sens. Sans une prestation complémentaire globale d'assurance maladie destinée aux personnes à faible revenu, un revenu de base pourrait laisser ceux qui dépendent de l'aide sociale sans soutiens importants.

Tout cela pour en arriver à l'aspect le plus risqué du revenu de base. À l'extrême, le revenu de base pourrait servir d'excuse aux gouvernements pour éliminer des services publics d'une importance cruciale et les remplacer par un simple chèque. Que ce chèque soit suffisant ou non pour permettre aux gens d'acheter de tels services sur le marché (à savoir même s'il serait possible de les acheter), leur qualité et leur sécurité ne seraient pas garanties.

Alors, quels sont les programmes et les services qui seraient éliminés et ceux qui seraient conservés? Les prestations d'une importance cruciale offertes par l'aide sociale – ou d'autres avantages et services dont les gens dépendent – ne risqueraient-elles pas d'être perdues lors de ce remaniement?

5. Qui en bénéficierait? Et comment?

Certains programmes de sécurité du revenu actuels sont destinés à soutenir les enfants. D'autres visent les personnes âgées. Et certains, comme l'aide sociale, sont destinés aux adultes en âge de travailler. Tous ces groupes seraient-ils admissibles à un revenu de base?

Ou est-ce que les avantages existants demeureraient intacts pour les enfants et les personnes âgées – des avantages qui, à bien des égards, constituent déjà des programmes de revenu de base?

Et le programme ciblerait-il les individus ou les ménages? À l'heure actuelle, tous les revenus des ménages sont pris en compte pour déterminer si les gens sont admissibles ou non à l'OT ou au POSPH. Cela signifie que bien des gens, en particulier les

femmes et les personnes handicapées, doivent dépendre financièrement de membres de leur famille. En raison de cela, les personnes qui reçoivent l'aide sociale ont énormément de mal à tisser des relations, parce que leurs partenaires potentiels sont contraints d'assumer la responsabilité financière pour elles après un très court laps de temps.

Un revenu de base pour les personnes plutôt que pour les ménages pourrait aider à résoudre ces problèmes.

Une autre question importante est de savoir si tous ceux qui sont actuellement admissibles à l'aide sociale seraient également admissibles à un revenu de base.

À l'heure actuelle, les personnes qui n'ont pas régularisé leur statut en matière d'immigration peuvent obtenir l'aide sociale. Ce ne sont pas des touristes ou des visiteurs, mais souvent des gens qui attendent que leur statut d'immigrant soit résolu. Beaucoup ne peuvent pas obtenir de permis de travail du gouvernement fédéral, et à part l'aide sociale, ils n'ont pas d'autres moyens de soutien. Est-ce qu'un revenu de base ferait en sorte qu'ils ne soient pas laissés de côté?

Et si le revenu de base était administré par le système fiscal, des mesures devraient être prises pour faire en sorte que les personnes qui reçoivent des prestations d'OT ou du POSPH, mais qui ne produisent pas de déclaration d'impôt sur le revenu pour quelque raison que ce soit, ne soient pas laissés à la traîne.

Et quelle serait l'incidence d'un revenu de base pour les peuples autochtones qui vivent dans des réserves en Ontario? À l'heure actuelle, la quasi-totalité du financement des prestations d'aide sociale qu'ils reçoivent est fournie par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire d'un accord avec la province. Les peuples autochtones n'ont pas eu leur mot à dire lors de cet accord et ils n'ont pas grand-chose à dire quant à la façon dont les programmes fonctionnent. Compte tenu de l'engagement du gouvernement provincial d'améliorer les relations avec les Autochtones, comment un programme de revenu de base financé par la province pourrait-il améliorer la situation des peuples autochtones dans les réserves? Seraient-ils admissibles? Et en auraient-ils la compétence et le contrôle?

6. Qu'arriverait-il si les choses tournaient mal?

L'accès à la justice est un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté. Les gens ont besoin d'avoir recours à des structures et à des institutions juridiques qui protègent leurs droits et leurs intérêts d'une manière transparente, équitable et facile d'accès.

Les gens qui perçoivent des prestations d'OT et du POSPH ont actuellement le droit de faire appel des décisions auprès du Tribunal de l'aide sociale. Il s'agit d'un organisme quasi judiciaire qui a des règles de procédure claires, un ensemble de cas de jurisprudence et des processus conçus pour être beaucoup plus accessibles que de se tourner vers une cour de justice.

Si OT et le POSPH étaient éliminés et que des soutiens du revenu étaient assurés par le revenu de base, les gens auraient-ils encore les mêmes droits d'appel? Pourraient-ils saisir le Tribunal de l'aide sociale, les tribunaux ou un autre organisme?

Après que le gouvernement de l'Ontario eut supprimé les prestations pour les enfants d'OT et du POSPH pour les intégrer à la Prestation ontarienne pour enfants, les personnes ayant des différends concernant leur admissibilité, le niveau des prestations et autres problèmes doivent maintenant passer par un système différent. Du fait que la POE est versée par l'intermédiaire du système de l'impôt sur le revenu, les appels doivent être présentés en utilisant le processus beaucoup plus complexe établi par l'Agence du revenu du Canada, qui peut finalement conduire à un tribunal fiscal. Ce processus est beaucoup plus difficile à comprendre et à suivre. Ce mécanisme est inapproprié pour résoudre des conflits touchant à l'accès aux soutiens de revenu essentiels.

Un programme de revenu de base prévoirait-il des processus de résolution des conflits? Serait-il facile à utiliser et donnerait-il aux Ontariens et Ontariennes à faible revenu l'accès à la justice qu'ils méritent?

Et un programme de revenu de base tiendrait-il compte des changements de circonstances qui pourraient avoir une incidence sur le montant des prestations reçues?

Par exemple, si le montant que vous recevez dépend des revenus que vous avez déclarés sur votre déclaration de revenus l'année dernière, ce qui est la façon dont les programmes actuels de prestations non imposables comme la Prestation ontarienne pour enfants fonctionnent, que se passera-t-il si votre revenu change soudainement – si vous perdez votre emploi par exemple? Un programme de revenu de base pourrait-il être un moyen de répondre à ce genre de changements en cours d'année?

Éléments à retenir

Le concept de revenu de base paraît excellent en soi. Mais comme toujours, tout est dans les détails.

Un revenu de base améliorera-t-il la vie des gens qui dépendent de l'aide sociale?

Jusqu'à ce qu'une proposition concrète réponde à ces questions d'une importance cruciale, il est impossible de le savoir.

1. Cela comprend les besoins de base et les allocations de logement maximales qui sont les prestations de base de revenu d'OT et du POSPH, mais aussi la Prestation Trillium de l'Ontario, qui est un crédit d'impôt provincial remboursable dispensé par le système d'impôt sur le revenu et crédits G/TVH du gouvernement fédéral. Les gens avec des enfants qui reçoivent des prestations d'OT et du POSPH sont également admissibles aux prestations pour enfants du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral.
2. Bien que Statistique Canada ne dispose pas d'un « seuil de pauvreté » officiel, il publie effectivement trois différentes mesures liées aux revenus et aux dépenses, qui sont couramment utilisées comme indicateurs de pauvreté. La mesure de faible revenu après impôt est la plus couramment utilisée. Il s'agit d'une mesure relative qui représente un pourcentage fixe de la médiane ajustée sur le revenu après impôt. Le dernier calcul de la MFR-AT (mesure de faible revenu - après taxes) officielle fournie par Statistique Canada est pour 2013. L'auteure a calculé la MFR-AT pour 2013 pour un seul ménage, elle l'a ajustée pour l'IPC de 2016 en utilisant le calculateur de l'inflation de la Banque du Canada, et elle l'a arrondi par défaut pour rester modéré. Voir *Les lignes de faible revenu, 2013-2014 : mise à jour*, 17 décembre 2015, page 23 : <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/75f0002m2015002-fra.pdf>.

Cet essai a été publié en octobre 2016 dans un compendium du bureau de l'Ontario du Centre canadien de politiques alternatives, édité par Alex Himelfarb et Trish Hennessy, intitulé *Basic Income: Rethinking social policy*, accessible en anglais à l'adresse : <https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/basic-income>.