



DÉBATS DU SÉNAT

1^{re} SESSION • 42^e LÉGISLATURE • VOLUME 150 • NUMÉRO 40

LE SÉNAT

Motion tendant à encourager le gouvernement
à évaluer le coût et l'incidence de la mise en place
d'un régime national de revenu de base—Suite du débat

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le mardi 31 mai 2016

LE SÉNAT

Le mardi 31 mai 2016

LE SÉNAT

MOTION TENDANT À ENCOURAGER LE GOUVERNEMENT À ÉVALUER LE COÛT ET L'INCIDENCE DE LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME NATIONAL DE REVENU DE BASE—SUITE DU DÉBAT

L'ordre du jour appelle :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Eggleton, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Dawson,

Que le Sénat encourage le gouvernement fédéral à parrainer, à l'issue de consultations adéquates et de concert avec un ou plusieurs gouvernements provinciaux ou territoriaux, un projet-pilote et toute étude complémentaire visant à évaluer le coût et l'incidence de la mise en place d'un régime national de revenu de base fondé sur un impôt négatif sur le revenu afin d'aider les Canadiens à sortir de la pauvreté.

L'honorable Diane Bellemare (coordonnatrice législative du gouvernement au Sénat) : Honorables sénateurs, je voudrais d'abord remercier le sénateur Eggleton d'avoir présenté cette motion. Je vous dirai à la fin seulement, sénateur Eggleton, ce que je vous réserve. Vous le savez, mais les autres ne le savent pas.

L'idée d'un revenu minimum garanti pour chaque individu n'est pas nouvelle. Certains affirment que ses origines remontent même au XVIII^e siècle. Toutefois, au XX^e siècle, cette idée a gagné en popularité chez les économistes quand, à la fin des années 1960, Milton Friedman, de l'Université de Chicago, s'est fait le protagoniste d'un programme de revenu minimum garanti. Il avait alors proposé de remplacer l'ensemble des programmes sociaux, y compris les assurances sociales et les régimes publics de pension, par une allocation individuelle universelle qui garantirait un seuil de revenu et qui diminuerait progressivement à mesure que les individus gagneraient d'autres revenus. C'est alors qu'on a commencé à associer le revenu minimum garanti à un impôt négatif. D'autres penseurs ont adapté cette idée dans une approche plus humaniste afin de trouver une solution à la pauvreté.

Les professeurs Margot Young et James Mulvale ont produit un document fort intéressant sur le revenu minimum garanti, qui a été publié par le Centre canadien de recherche en politiques alternatives. Je vous conseille de lire ce document. Ils y définissent le concept de revenu minimum garanti en ces termes, et je cite :

[Traduction]

Le terme « revenu garanti » désigne une catégorie vaste mais bien définie de réforme sociale. Pour lancer la discussion, disons qu'il s'agit de projets de réforme qui préconisent un type de régime de prestations de revenu en vertu duquel l'État offre à tout adulte, quels que soient sa situation personnelle ou ses besoins, un revenu de base perpétuel assorti de très peu de conditions, voire aucune. Les partisans du concept pensent qu'un tel régime mettrait fin à la pauvreté, favoriserait la liberté, les perspectives individuelles, la citoyenneté sociale, la citoyenneté démocratique et l'égalité des sexes, contribuerait au partage de la propriété collective et à la viabilité de l'environnement et rendrait le marché du travail plus flexible et juste.

[Français]

Comme on peut le voir, il y a plusieurs protagonistes de ce projet, tant des protagonistes que l'on qualifie de gauche que de droite.

L'idée d'adopter un programme de revenu minimum garanti au Canada n'est pas nouvelle non plus. Au Canada, en Alberta, le Crédit social, présidé par William Abehart, a fait la promotion, au cours des années 1930, d'un crédit social qui devait être versé aux individus. Plus tard, l'idée d'un revenu minimum garanti a refait surface, notamment en 1968, dans les travaux du Conseil économique du Canada.

Au Sénat, le sénateur Croll, qui a donné son nom au fameux rapport sur la pauvreté, a proposé un tel programme en 1971. Au Québec, en 1971, le rapport Castonguay-Nepveu — Castonguay étant lui aussi un ancien sénateur —, proposait également un programme de revenu minimum garanti à deux niveaux : l'un pour les personnes aptes au travail et l'autre pour les personnes considérées inaptes au travail. En 1970, la Commission royale sur le statut de la femme s'engageait également à faire la promotion d'un revenu annuel garanti pour les familles monoparentales.

Il y a eu ensuite l'expérience bien connue du Mincome, dont le sénateur Eggleton vous a parlé, au cours de la seconde moitié des années 1970 au Manitoba et, enfin, la recommandation du rapport McDonald sur le régime universel de sécurité du revenu proposé en 1985. Cette prestation universelle aurait remplacé une panoplie de programmes d'assistance, d'allocations familiales et d'exemptions fiscales. Elle prévoyait aussi une faible allocation et un faible taux d'imposition pour les revenus gagnés. Ses protagonistes affirmaient qu'elle aurait fait économiser beaucoup d'argent au Trésor public. Elle exigeait aussi une étroite collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces. Or, elle est restée sur les tablettes.

Cette idée d'un revenu minimum de base refait surface depuis les années 2000. Il faut toutefois noter qu'aucun pays n'a adopté un tel programme exhaustif à ce jour. Il y a eu certaines tentatives, par exemple, par Alaska Dividend, programme qui était financé à même l'exploitation des ressources et qui a été créé par la sénatrice américaine Sarah Palin.

De l'avis de Young et Mulvale, les propositions de programme de revenu garanti se départagent selon quatre caractéristiques. C'est un point important à retenir.

D'abord, il y a le degré d'universalité. Est-ce qu'on prévoit un programme qui s'adressera à tout le monde? Tout le monde y a droit, tous les individus, y compris les jeunes. Le fait d'être citoyen est donc la seule condition.

Ensuite, il y a les conditions qui s'y rattachent. Parlons-nous d'un programme qui est conditionnel ou inconditionnel? Y a-t-il des conditions de revenus? Des tests de richesse? Des obligations de travail?

En ce qui concerne les bénéficiaires, parle-t-on d'un programme qui vise des bénéficiaires importants ou de faibles niveaux de revenu?

S'agit-il d'un programme qui est intégré à l'ensemble des programmes sociaux ou qui remplace l'ensemble des programmes sociaux? À titre d'exemple, le programme préconisé par Milton Friedman était universel, c'est-à-dire qu'il s'adressait à tout le monde, il était inconditionnel, mais il garantissait un très faible revenu et remplaçait l'ensemble des programmes sociaux.

D'autres propositions universelles et inconditionnelles visent à prévenir la pauvreté et prévoient donc des prestations beaucoup plus élevées que celles qui sont prévues par Milton Friedman. Le problème souvent associé à ces propositions plus humanistes est qu'elles coûtent très cher et peuvent entraîner d'importants effets pervers sur le marché du travail.

Par exemple, selon Young et Mulvale, un programme canadien qui verserait 15 000 \$ par année à toute personne âgée de 18 ans et plus pourrait coûter 392 milliards de dollars. Rappelons que le budget fédéral, y compris les frais de la dette, atteint actuellement 317 milliards de dollars.

Il en coûterait beaucoup moins si on envisageait de mettre en place un programme de revenu minimum garanti pour les personnes dans le besoin qui n'ont pas de revenu ni d'actifs et qui ont des contraintes à l'emploi. On ne parle pas de la même chose. On ne parle pas d'un programme universel, inconditionnel et non intégré à l'ensemble des programmes sociaux. Il s'agit plutôt d'un programme qui vise des personnes à faible revenu, conditionnel à un test d'actifs et intégré à l'ensemble des programmes sociaux.

Je n'ai jamais été favorable à l'idée d'un revenu minimum garanti qui remplacerait les programmes sociaux, comme le proposait Friedman. Les programmes sociaux et, en particulier, les assurances sociales répondent à des problématiques auxquelles un revenu minimum garanti ne saurait répondre. En matière de sécurité économique, l'analyse historique démontre que l'approche *one size fits all* ne fonctionne pas.

En fait, les programmes sociaux ont évolué dans le temps pour répondre à des problèmes divers, comme les accidents de travail, le chômage involontaire, la maladie et l'invalidité, et l'incapacité de travailler en raison de l'âge. Plusieurs programmes se sont développés à travers les assurances sociales afin de prévenir la pauvreté en cas de chômage, de maladie, d'accident ou de retraite, mais aussi afin de permettre aux individus de protéger leur qualité de vie. La finalité des programmes sociaux n'est pas uniquement la prévention de la pauvreté. Ils visent aussi à répondre au problème de l'insécurité économique, et leurs avantages sont souvent associés à la participation au marché du travail. Ils sont d'ailleurs financés par des cotisations liées au salaire.

Depuis quelques années, comme je le disais au début, plusieurs groupes dénoncent le fait que la pauvreté demeure élevée au Canada en dépit des nombreux programmes sociaux qui ont été mis en place.

Toutefois, comme vous le savez, la pauvreté n'est pas uniquement une question de faible revenu. Lorsqu'on analyse le profil des revenus tout au long de la vie, de nombreuses personnes ont été pauvres au cours de leur vie quand elles étaient aux études, par exemple. Elles ont réussi, par la suite, à vivre plus convenablement et, parfois, à vivre très convenablement.

De la même façon, les drames que vivent certaines populations, comme les populations autochtones, montrent clairement que leur situation de détresse dépasse le simple facteur des faibles revenus.

Revenons maintenant à la motion du sénateur Eggleton.

Cette motion stipule ce qui suit, et je cite :

• (1450)

[Traduction]

Que le Sénat encourage le gouvernement fédéral à parrainer, à l'issue de consultations adéquates et de concert avec un ou plusieurs gouvernements provinciaux ou territoriaux, un projet-pilote et toute étude complémentaire visant à évaluer le coût et l'incidence de la mise en place d'un régime national de revenu de base fondé sur un impôt négatif sur le revenu afin d'aider les Canadiens à sortir de la pauvreté.

[Français]

Cette proposition est très large. À première vue, on ne sait pas vraiment. Est-elle conditionnelle ou universelle? À mon avis, elle est trop large. D'ailleurs, le discours du sénateur Eggleton n'est pas aussi englobant que sa motion. Dans son discours, le sénateur ne propose pas l'adoption d'un programme universel et inconditionnel de revenu minimum garanti. Le sénateur est davantage préoccupé

par l'idée de soulager la pauvreté que par le projet d'instaurer un programme d'impôt négatif qui remplacerait tout le reste.

Il faut souligner également que tout programme de cette nature aura un impact financier réel sur les budgets des provinces. Dans cette perspective, le gouvernement fédéral doit tenir compte de cette réalité. Il ne peut être le maître d'œuvre de cette expérience pilote. Il doit plutôt appuyer des projets pilotes spécifiques.

À l'heure actuelle, au Québec comme dans d'autres provinces, plusieurs experts considèrent qu'un programme d'impôt négatif pourrait être souhaitable pour aider les prestataires d'aide sociale, ainsi que les personnes dont la situation économique est précaire, à sortir de la pauvreté. Comme vous le savez, les prestations d'aide sociale, au Québec comme ailleurs, ne permettent pas aux gens de sortir de la pauvreté.

En 2016, un prestataire québécois apte au travail sans contrainte à l'emploi reçoit une prestation mensuelle de 623 \$, soit 7 476 \$ par année, alors qu'une personne qui a des contraintes sévères à l'emploi, comme les personnes qui souffrent d'un handicap ou de graves problèmes de santé, reçoit 947 \$ par mois ou 11 364 \$ par année. C'est bien en deçà du seuil de la pauvreté.

Par ailleurs, lorsqu'on examine l'ancienneté au programme d'aide sociale au Québec, les trois quarts des prestataires des programmes de dernier recours y participent depuis plus de 4 ans, et 55 p. 100 depuis plus de 10 ans.

Plusieurs experts fiscalistes, économistes et autres soutiennent qu'un système d'impôt négatif pour les prestataires de la sécurité du revenu pourrait être plus efficace pour lutter contre la pauvreté que le système actuel. Plusieurs affirment qu'un tel système pourrait même être davantage un incitatif au travail que le régime actuel, qui prévoit l'admissibilité à certains avantages selon l'ancienneté ou la durée de la participation à l'aide sociale.

En d'autres mots, dans le système actuel, il n'y a pas d'incitatif à occuper un emploi. On permet d'occuper un emploi jusqu'à un certain montant, sinon, on retire les prestations. Ainsi, les prestataires qui ont des besoins spécifiques liés à certaines prestations les recevront plus longtemps s'ils participent au programme d'aide sociale.

Un programme de revenu minimum garanti assorti d'un impôt négatif pour certains groupes permettrait à plusieurs personnes d'améliorer leur sort tout en participant au marché du travail. C'est ce que soutiennent ces experts.

Récemment, le gouvernement du Québec a proposé d'étudier la question du revenu minimum garanti et, dans un extrait du budget du gouvernement, qui est assez large, le gouvernement propose ce qui suit, et je cite :

Les changements économiques, sociaux et démographiques influencent le marché du travail. En réponse à ces changements et en ayant toujours comme objectif de favoriser l'accès au marché de l'emploi au plus grand nombre de citoyens, le gouvernement du Québec souhaite entreprendre l'évaluation des mécanismes liés aux principes d'un revenu minimum garanti dont la société québécoise pourrait s'inspirer pour le 21^e siècle.

Afin de définir ce nouveau modèle, le gouvernement du Québec examinera les façons d'en arriver à une simplification, une plus grande transparence et un allègement administratif dans les différents transferts destinés aux personnes et aux familles au Québec...

Donc, il s'agit des programmes québécois, en particulier du programme d'aide sociale.

[...] C'est dans cette optique que le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministre des Finances annonceront la

création d'un comité d'experts pour réaliser cette première évaluation. Cette démarche vise à explorer de nouvelles approches visant à lutter encore plus efficacement contre la pauvreté, favoriser l'inclusion sociale et tendre vers l'instauration d'un revenu minimum garanti.

Il est clair que l'intention du gouvernement du Québec n'est pas de remplacer tous les programmes d'assurance sociale par une telle mesure, mais plutôt de réfléchir aux moyens de lutter plus efficacement contre la pauvreté.

Le gouvernement de l'Ontario a aussi annoncé, dans son dernier budget, qu'il étudierait la pertinence et la faisabilité de projets pilotes liés à cette thématique.

Toutefois, chers collègues, vous le savez, l'enjeu financier pour les provinces est énorme. Selon une étude de l'ancien professeur Jean-Yves Duclos, qui est actuellement ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social, qui a fait l'évaluation d'une recommandation du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale du Québec qui proposait un revenu minimum garanti pour les prestataires de l'aide sociale afin de les sortir de la pauvreté, il en aurait coûté 2,2 milliards de dollars de plus pour créer un tel programme, dont 85 p. 100 des coûts auraient été assumés par le Québec.

Son Honneur le Président : Je suis désolé, sénatrice Bellemare, mais le temps de parole qui vous était alloué est écoulé. Demandez-vous cinq minutes de plus?

Vous plaît-il, honorables sénateurs d'accorder cinq minutes de plus à la sénatrice Bellemare?

Des voix : D'accord

La sénatrice Bellemare : Alors, la question du partage des coûts de projets pilotes est essentielle à la réalisation de tout projet.

Le sénateur Eggleton et moi avons discuté de tous ces enjeux, et nous nous sommes mis d'accord sur le libellé suivant, qui insiste davantage sur l'objectif visé par la motion, soit la lutte à la pauvreté, que sur le moyen, soit l'impôt négatif, mais tout en s'occupant également de ce moyen.

MOTION D'AMENDEMENT

L'honorable Diane Bellemare (coordonnatrice législative du gouvernement au Sénat) : Je propose donc de modifier la motion du sénateur Eggleton, qui se lirait comme suit :

[Traduction]

Que le Sénat encourage le gouvernement fédéral à appuyer, à l'issue de consultations adéquates, les initiatives des gouvernements provinciaux ou territoriaux, y compris des collectivités autochtones, visant à évaluer le coût et l'incidence

de la mise en place de mesures, de programmes et de projets-pilotes afin d'aider les Canadiens à sortir de la pauvreté au moyen d'un régime de revenu de base (comme un impôt négatif sur le revenu), et à faire rapport sur leur efficacité.

[Français]

Ce libellé reconnaît explicitement que le gouvernement agira dans le but d'appuyer les provinces, et non en maître d'œuvre. Il met en évidence l'objectif poursuivi, soit la réduction de la pauvreté, et souligne le fait que plusieurs projets différents peuvent être entrepris en ce qui concerne la notion du revenu minimum garanti et dont on pourra comparer les impacts et l'efficacité.

Je terminerai avec la conclusion de Young et Mulvale, que j'épouse entièrement, et je cite :

[Traduction]

Le manque d'argent est une caractéristique essentielle de la pauvreté, mais l'accès inadéquat aux biens et réseaux publics ainsi qu'au capital politique font aussi partie d'une notion plus large de la pauvreté. Cette conception de la pauvreté implique qu'une réforme efficace de l'aide sociale comporte nécessairement toute une gamme de mesures, dont :

- l'amélioration de la prestation collective des biens essentiels;
- une réforme des politiques du marché du travail;
- des services publics de garderie abordables et de qualité.

Là-dessus, je vous remercie.

Son Honneur le Président : Sénatrice Bellemare, par souci de clarté, auriez-vous l'obligeance de répéter votre motion d'amendement?

La sénatrice Bellemare : Je propose :

Que le Sénat encourage le gouvernement fédéral à appuyer, à l'issue de consultations adéquates, les initiatives des gouvernements provinciaux ou territoriaux...

— j'ai employé ici le verbe « appuyer » au lieu du verbe « parrainer » —

... y compris des collectivités autochtones, visant à évaluer le coût et l'incidence de la mise en place de mesures, de programmes et de projets-pilotes afin d'aider les Canadiens à sortir de la pauvreté au moyen d'un régime de revenu de base (comme un impôt négatif sur le revenu), et à faire rapport sur leur efficacité.

Cette modification montre clairement que la motion vise les personnes à faible revenu.