

Un revenu de base fédéral dans le plan d'action pour la relance économique de l'après-COVID-19

Octobre 2020



Une note de breffage de la SRC

Un revenu de base fédéral dans le plan d'action pour la relance économique de l'après-COVID-19

Une note de breffage de la SRC

Auteurs

L'honorable Hugh Segal

Queen's University

Evelyn Forget

University of Manitoba

Keith Banting, MSRC

Queen's University

Responsable de la surveillance du processus d'examen par les pairs

Tom Marrie, MSRC

Dalhousie University

Pairs examinateurs

Christopher McCabe

Institute of Health Economics

Valerie Tarasuk

University of Toronto

Forme suggérée pour les citations de cette note de breffage :

Segal, H., Forget, E., Banting, K. *Un revenu de base fédéral dans le plan d'action pour la relance économique de l'après-COVID-19*. Société royale du Canada. 2020

Image de couverture

Emmanuel Osahor, *In Search of Eden*, (2017)

Huile sur toile

Les tableaux d'Emmanuel Osahor ont comme point de départ la volonté de créer des espaces à l'intérieur desquels l'observateur peut méditer sur la complexité et la douleur inhérentes à l'existence contemporaine. Son œuvre traite les différentes conceptions contemporaines de l'utopie comme les instruments d'une démarche critique, les notions liées à la beauté comme un acte de bienveillance ainsi que l'histoire de la peinture et de la photographie paysagistes et les philosophies du jardinage comme des espaces protégés construits. Les espaces qu'il dépeint agissent comme des utopies fictives qui proposent un avenir pour les corps culturels comme lui-même et les innombrables autres qui existent aujourd'hui. Ces espaces sont à contempler sans préjugés, mais laissent une place à un processus de réception des souffrances et d'imagination des avènements possibles.

Reconnaissance territoriale

Le siège social de la Société royale du Canada est situé à Ottawa, territoire traditionnel et non cédé de la nation algonquienne.

Les opinions exprimées dans ce report sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions de la Société royale du Canada.

Contexte concernant la préparation de cette note de breffage

Établi par le président de la Société royale du Canada en avril 2020, le Groupe de travail de la Société royale du Canada sur la COVID-19 s'est vu confier le mandat de dégager des perspectives éclairées par la recherche sur les grands enjeux sociétaux qui se posent au Canada relativement à sa réponse à la COVID-19 et à sa démarche subséquente de rétablissement.

Le Groupe de travail a établi un ensemble de sous-groupes de travail chargés de préparer rapidement des notes de breffage destinées à éclairer par des données probantes les réflexions des décideurs politiques.

À propos des auteurs

Hugh Segal est fellow Mathews en politiques publiques mondiales à Queen's University ainsi que conseiller principal chez Advisor at Aird Berlis, LLP

Evelyn L. Forget est professeure à la Faculté des sciences de la santé Rady de University of Manitoba

Keith Banting est professeur émérite et fellow à l'École des études politiques de Queen's University ainsi que membre de la Société royale du Canada

Table des matières

Sommaire exécutif	4
Introduction	5
Lacunes dans le filet de sécurité du revenu avant la pandémie	6
La solution du revenu de base garanti	9
Le défi de la mise en œuvre	11
Références	15
<i>Tableau 1 : Pauvreté dans quelques pays de l'OCDE en 2017</i>	<i>8</i>
<i>Tableau 2 : Tendances des dépenses publiques totales en programmes sociaux en % du PIB</i>	<i>9</i>

Sommaire exécutif

La COVID-19 a jeté un éclairage cru sur l'ampleur de la pauvreté au Canada. L'arrivée de la pandémie au Canada a eu un impact sur la santé de la population et a taxé comme jamais auparavant l'ensemble du système de santé canadien. Le plus grand effet a été ressenti par les populations particulièrement vulnérables des établissements de soins de longue durée, les groupes de travailleurs migrants invités et les personnes habitant les grandes agglomérations urbaines à forte concentration démographique. Le fait que ces Canadiens aient un faible revenu et vivent dans des zones densément peuplées de grandes collectivités, où il est plus difficile d'appliquer les règles de distanciation et d'auto-isolément, a contribué à augmenter leur taux d'infection. Leurs perspectives réduites de santé fragilisent leurs familles, leurs quartiers et leur résistance à toute infection, a fortiori à une infection aussi grave que celle du coronavirus responsable de la COVID-19.

Lorsque la vie économique normale a été interrompue pour appliquer les mesures de confinement rendues nécessaires pour des raisons de santé publique, l'arrêt des activités a disproportionnellement touché les personnes qui, avant la pandémie, vivaient sous le seuil de pauvreté ou dépendaient d'emplois faiblement rémunérés, habituellement à temps partiel et sans avantages sociaux convenables. Parmi les personnes qui vivent sous le seuil de la pauvreté au Canada, soit les trois millions de personnes pauvres vivant de l'aide sociale ou détenant un emploi, un nombre disproportionnellement grand sont des personnes de race noire, des Autochtones ou des gens de couleur.

La présente note de breffage aborde les difficultés que pose l'objectif d'une relance économique inclusive sous les angles suivants :

- les raisons pour lesquelles il faut maintenant résoudre de manière efficace la question de la pauvreté dans le cadre de toute stratégie économique et sanitaire cohérente et inclusive;
- la faiblesse des modèles de sécurité du revenu qui existaient avant la pandémie;
- les données empiriques qui indiquent qu'il existe des moyens plus efficaces de réduire la pauvreté;
- la nécessité d'un plan de mise en œuvre rationnel et pragmatique pour une éradication substantielle de la pauvreté.

Recommandations

Les auteurs recommandent que le gouvernement fédéral, au lieu de se lancer dans une négociation fédérale-provinciale sans fin sur la manière de procéder, annonce ses intentions suivantes :

- instaurer un revenu de base garanti se rapprochant de la Mesure du panier de consommation, lequel serait payé mensuellement à tous les résidents du Canada de 18 à 64 ans;
- concevoir le revenu de base garanti de façon à ce que les personnes sans revenu reçoivent la prestation complète, mais que celles qui disposent d'autres sources de revenus reçoivent une prestation réduite en proportion de leurs autres revenus;
- verser la prestation en utilisant les comptes en ligne existants, qui seraient complétés par un accès direct fourni aux personnes qui ne possèdent pas de compte en ligne comme ceux qui ont été utilisés pour verser la PCU;
- permettre que la prestation varie mensuellement en réponse aux besoins changeants.

Un revenu de base fédéral dans le plan d'action pour la relance économique de l'après-COVID-19

Introduction

La COVID-19 a jeté un éclairage cru sur l'ampleur de la pauvreté au Canada. L'arrivée de la pandémie au Canada a eu un impact sur la santé de la population et a taxé comme jamais auparavant l'ensemble du système de santé canadien. Le plus grand effet a été ressenti par les populations particulièrement vulnérables des établissements de soins de longue durée, les groupes de travailleurs migrants invités et les personnes habitant les grandes agglomérations urbaines à forte concentration démographique. Le fait que ces Canadiens aient un faible revenu et vivent dans des zones densément peuplées de grandes collectivités, où il est plus difficile d'appliquer les règles de distanciation et d'auto-isollement, a contribué à augmenter leur taux d'infection. Leurs perspectives réduites de santé fragilisent leurs familles, leurs quartiers et leur résistance à toute infection, a fortiori à une infection aussi grave que celle du coronavirus responsable de la COVID-19.

Lorsque la vie économique normale a été interrompue pour appliquer les mesures de confinement rendues nécessaires pour des raisons de santé publique, l'arrêt des activités a disproportionnellement touché les personnes qui, avant la pandémie, vivaient sous le seuil de pauvreté ou dépendaient d'emplois faiblement rémunérés, habituellement à temps partiel et sans avantages sociaux convenables. Parmi les personnes qui vivent sous le seuil de la pauvreté au Canada, soit les trois millions de personnes pauvres vivant de l'aide sociale ou détenant un emploi, un nombre disproportionnellement grand sont des personnes de race noire, des Autochtones ou des gens de couleur.

La présente note de breffage aborde les difficultés que pose l'objectif d'une relance économique inclusive sous les angles suivants :

- les raisons pour lesquelles il faut maintenant résoudre de manière efficace la question de la pauvreté dans le cadre de toute stratégie économique et sanitaire cohérente et inclusive;
- la faiblesse des modèles de sécurité du revenu qui existaient avant la pandémie;
- les données empiriques qui indiquent qu'il existe des moyens plus efficaces de réduire la pauvreté;
- la nécessité d'un plan de mise en œuvre rationnel et pragmatique pour une éradication substantielle de la pauvreté.

En particulier, nous proposons que le gouvernement fédéral instaure un revenu de base garanti pour tous les résidents du Canada dans le cadre d'un filet de sécurité sociale exhaustif qui engloberait l'accès au logement, les services de garde, les soins de santé mentale et physique, le soutien aux personnes handicapées, l'éducation, l'accès à Internet ainsi que les nombreux autres services publics qui sont considérés comme essentiels à la vie dans tout pays à revenu élevé. Les résidents ne disposant d'aucun autre revenu toucheraient le plein montant, lequel serait suffisant pour garantir que personne ne vit dans la pauvreté, alors que les personnes tirant un faible revenu recevraient une somme réduite.

Lacunes dans le filet de sécurité du revenu avant la pandémie

Jamais les lacunes béantes de notre système de sécurité du revenu n'ont été aussi flagrantes. La perturbation et les difficultés causées par la pandémie ont révélé les problèmes de couverture que présente l'ensemble disparate des mesures de sécurité du revenu offertes, de même que les inégalités et les inefficacités qui en découlent. Les mesures d'urgence adoptées, comme la PCU et les subventions salariales, ont dû être mises en place à la hâte simplement pour maintenir les personnes et les familles à flot. Mais que surviendra-t-il lorsque les programmes temporaires prendront fin?

Aucune des lacunes de notre système de sécurité du revenu n'est nouvelle ou n'étonne les spécialistes du domaine ou les gouvernements, ces derniers étant par ailleurs devenus très habiles à ignorer les signes avant-coureurs. En effet, ces lacunes ont cru de manière soutenue pendant plusieurs décennies, alimentées par deux principaux facteurs : les changements importants survenus dans le marché du travail; et les coupures effectuées dans les programmes sociaux de base qui soutiennent les sans-emploi et les pauvres. Ces deux facteurs principaux ont été renforcés par une certaine dérive qu'ont connue d'autres éléments du système de protection sociale, qui ne sont pas restés en phase avec les nouveaux risques sociaux qui se posent et qui ont déplacé plusieurs pressions supplémentaires vers les programmes de sécurité du revenu.

Le plus important facteur a sans aucun doute été la nature changeante du marché du travail. Au cours des dernières décennies, la forme d'emploi traditionnelle a été de plus en plus supplantée par des formes nouvelles, comme le travail autonome, le travail à forfait, les emplois à temps partiel, les emplois probatoires et les stages, ce qui a donné naissance à l'important secteur de l'économie à la demande. Approximativement un tiers des travailleurs de sexe masculin et une proportion un peu plus grande de travailleuses occupent actuellement un type d'emploi non traditionnel. De nombreux travailleurs contractuels hautement spécialisés s'en tirent très bien dans cette nouvelle économie. Cependant, un trop grand nombre de participants à cette économie à la demande vivent dans la précarité parce qu'ils n'ont pas de sécurité d'emploi, n'ont qu'un faible revenu et ne reçoivent pas d'avantages sociaux des organisations pour lesquelles ils travaillent.

Le second facteur qui a contribué aux lacunes des programmes est la succession de coupures qui ont été faites dans les programmes gouvernementaux de sécurité du revenu, lesquelles ont débuté dans les années 1980, ont culminé dans les années 1990 et se sont poursuivies épisodiquement depuis. Ces coupures n'ont pas touché substantiellement les programmes importants de sécurité du revenu prisés par la large classe moyenne des Canadiens, tels que les régimes de retraite publics. En revanche, les programmes essentiels pour les sans-emploi et les pauvres, tels que l'assurance-emploi et l'aide sociale, ont subi d'importantes compressions.

Enfin, les pressions exercées sur le système de sécurité du revenu ont été renforcées par la dérive qu'ont connue d'autres éléments du système de protection sociale. Le manque de services de garde adéquats, d'accès à des logements abordables et de faible densité pour les familles ainsi que de programmes de formation pour les travailleurs précaires, un salaire minimum trop faible et l'absence de normes d'emploi protégeant les travailleurs marginaux ont tous déplacé des pressions vers les programmes de protection du revenu.

Le résultat de ces tendances convergentes est un système de sécurité du revenu qui ne répond pas aux besoins des Canadiens. Une des plus grandes lacunes du système concerne les prestations d'assurance-emploi. Dans les années 1980, plus de 80 pour cent des chômeurs

touchaient des prestations d'assurance-emploi; à la fin des années 1990, la proportion est tombée à approximativement 40 pour cent. Ce déclin très marqué a été le résultat – probablement à parts égales – de coupures faites dans le programme et de l'augmentation du nombre de travailleurs non traditionnels qui n'étaient pas admissibles à l'assurance-emploi.

L'aide sociale, pendant longtemps considérée comme un programme de dernier recours pour les pauvres, est également un maillon faible de notre système. La progression en proportion des formes d'emplois plus précaires induit une plus forte demande pour ce type d'aide, mais les coupures faites dans le programme ont été très substantielles. En 1995, le gouvernement fédéral a aboli le Régime d'assistance publique du Canada, éliminant en pratique les conditions donnant droit à l'assistance fédérale et réduisant substantiellement son soutien financier des programmes provinciaux. Des réductions drastiques ont suivi peu après, tant dans le nombre de personnes admissibles que dans le niveau d'aide fourni en valeur réelle. D'autres programmes de soutien du revenu pour les pauvres ont été bonifiés, en particulier l'Allocation canadienne pour enfants, qui a pour but d'aider les familles à revenu faible et moyen. Néanmoins, le rempart ultime contre la pauvreté au Canada demeure remarquablement limité et sous-financé.

Ces lacunes dans notre système de protection du revenu ont de l'importance. La protection n'est pas également offerte à tous les groupes de Canadiens, ce qui engendre des iniquités. La pauvreté chez les aînés a diminué de manière drastique après la mise en place des premiers programmes importants de pension de vieillesse durant la période de l'après-guerre. En revanche, les familles et surtout les personnes non âgées sont beaucoup moins protégées. De plus, notre système laisse des millions de Canadiens vivre sous le seuil de la pauvreté. Le niveau de pauvreté observé reflète en partie le faible niveau des avantages sociaux offerts. Aucun programme de sécurité du revenu n'offre des prestations qui atteignent le seuil de pauvreté. Mais le niveau de pauvreté global reflète également le grand nombre de travailleurs pauvres. Nos programmes semblent s'appuyer sur le principe que les gens pauvres sont pauvres parce qu'ils ne travaillent pas. Mais selon une analyse gouvernementale, 7,6 % des Canadiens de 18 à 64 ans sont des travailleurs pauvres, qui sont définis comme étant des personnes qui vivent de manière autonome, qui ne sont pas des étudiants et qui gagnent au moins 3 000 dollars par année, mais dont le revenu après impôt est tout de même inférieur au seuil de pauvreté (PHAC, 2018). Le soutien offert à ces Canadiens est très partiel. Les familles avec des enfants reçoivent l'Allocation canadienne pour enfants, mais les personnes seules et les couples sans enfants reçoivent peu.

Rien de tout cela n'est inévitable. D'autres pays font mieux. En comparaison avec d'autres démocraties libérales, le taux de pauvreté au Canada demeure étonnamment élevé, en particulier celui des familles avec enfants. Le **tableau 1** présente des données de 2017, l'année la plus récente pour laquelle des données comparables sont disponibles.

Tableau 1 : Pauvreté dans quelques pays de l'OCDE en 2017

	Taux de pauvreté (%)		
	Total	Enfants	66-75
Danemark	5.8	2.9	3.1
Finlande	6.5	3.5	4.3
Norvège	8.4	8.1	2.5
Suède	8.9	9.0	7.9
Autriche	9.4	11.5	9.3
Belgique	10.1	13.0	8.3
France	8.3	11.5	3.4
Allemagne	10.4	11.2	9.6
Australie	12.4	13.3	21.6
Canada	12.2	14.2	10.5
Royaume-Uni	11.9	11.8	14.2
États-Uni	17.8	20.9	22.9

Remarques : Pauvreté après impôt et transferts. Taux de pauvreté : 50 % du revenu médian. 2017 ou près de 2017.

Source : Données de l'OCDE sur le taux de pauvreté.

De plus, malgré l'image que nous nous donnons d'une société bienveillante, nous consacrons une moins grande part de nos ressources nationales à nos programmes sociaux que de nombreux autres pays riches, comme le démontre la **tableau 2**. En effet, selon l'OCDE, le Canada dépense même moins que les États-Unis en transferts de revenus et en soins de santé. Manifestement, le Canada pourrait faire mieux à ce chapitre.

Tableau 2 : Tendence des dépenses publiques totales en programmes sociaux en % du PIB

	1990	2000	2010	2018
Danemark	22.0	23.8	28.9	28.0
Finlande	23.3	22.6	27.3	28.7
Norvège	21.6	20.4	22.0	25.0
Suède	27.2	26.8	26.3	26.1
Autriche	23.1	25.7	27.6	26.6
Belgique	24.4	23.5	28.3	28.9
France	24.9	27.5	30.7	31.2
Allemagne	21.4	25.4	25.9	25.1
Australie	13.1	18.3	16.6	17.8
Canada	17.5	15.8	17.5	17.3
Royaume-Uni	27.2	26.8	26.3	20.6
États-Unis	12.1	16.3	18.4	18.7

Remarques : inclut les dépenses publiques en soins de santé et en transferts de revenus. Les données canadiennes datent de 2017.

Source : Base de données SOCX de l'OCDE

Enfin, toutefois, l'indice peut-être le plus clair que nos programmes de sécurité du revenu comportent des lacunes est que le système a été manifestement incapable de composer avec la crise économique engendrée par la COVID-19. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le gouvernement fédéral a dû mettre en place à la hâte des programmes ponctuels. Le Canada ne disposait pas des outils de sécurité du revenu nécessaires pour répondre à une véritable urgence.

La solution du revenu de base garanti

Notre ensemble de politiques de soutien du revenu n'a cessé de se fragmenter au cours des 40 dernières années. Les pathologies mises à nu par la pandémie – l'insécurité grandissante du revenu des travailleurs canadiens et la persistance des poches de pauvreté – exigent une réponse coordonnée qui fera en sorte qu'aucune personne ne passera entre les mailles du filet social.

Un programme de soutien du revenu devrait prendre le relais lorsqu'une personne est en difficulté parce qu'elle a perdu son emploi, est en mauvaise santé ou vit des problèmes familiaux, et il devrait automatiquement s'élargir lorsque des pans entiers de l'économie sont en mauvaise posture et se contracter automatiquement lorsque l'économie se rétablit et que les gens retournent au travail.

Le programme Mincome, qui a permis à des familles de Dauphin, de Winnipeg et de quelques petites collectivités rurales de recevoir une aide financière de 1975 à 1978, en est un bon exemple. Il a versé une allocation légèrement plus élevée que la prestation de l'aide sociale à laquelle les personnes sans aucune autre source de revenu avaient droit. Pour les familles à faible revenu, l'allocation était réduite à 50 pour cent de leur autre revenu. La somme reçue diminuait à mesure que les revenus augmentaient, jusqu'à disparaître complètement pour les familles à revenu élevé.

Le programme Mincome fut une remarquable réussite; les analyses statistiques ont démontré que les taux de pauvreté avaient diminué, la santé physique et mentale s'était améliorée, la criminalité avait chuté, la violence familiale avait diminué et les taux d'obtention du diplôme d'études secondaires étaient montés en flèche (Forget, 2011; Calnitsky et Gonalons-Pons, 2020). Les participants ont indiqué qu'ils s'impliquaient plus activement au sein de leur collectivité et qu'ils se sentaient moins stressés, et les femmes ont affirmé qu'elles se sentaient plus autonomes parce qu'elles recevaient leur propre argent (Fisher, 2018). La plupart des gens ont continué de travailler; le taux de participation au marché du travail n'a pas changé et pratiquement aucun changement n'a été observé quant au nombre d'heures travaillées, sauf pour deux groupes. Les jeunes hommes de 15 à 24 ans ont travaillé nettement moins d'heures; cela est attribuable au fait qu'un moins grand nombre de jeunes ont décidé de quitter l'école pour travailler à temps plein avant de terminer leurs études (Forget, 2011; Forget, 2020, p. 50-52). De nouvelles mères, qui ne bénéficiaient alors que d'un congé de maternité de quatre semaines, ont choisi d'utiliser une partie de l'allocation Mincome pour « se payer » de plus longs congés parentaux lorsqu'elles accouchaient (Hum et Simpson, 1991). Les retombées à court terme ont été énormes, mais il faudrait aussi imaginer un moment quelles en ont été les retombées à plus long terme. Combien différentes ont été les 40 années suivantes pour les hommes qui ont pu terminer leurs études secondaires en 1975 comparativement à ceux qui ont quitté l'école pour aller travailler dans des usines qui ont depuis délocalisé presque toute leur production, ou qui se sont dirigés dans le secteur agricole, où les emplois ont connu un net déclin? Combien différentes ont été les perspectives d'avenir qu'ils ont pu offrir à leurs propres enfants? De solides données probantes internationales établissent un lien de cause à effet entre le niveau de scolarité des parents et les perspectives scolaires et économiques des enfants (Rothstein, 2019; Oreopoulos, Page et Stevens, 2006; Bird 2013; Corak 2013; Bloome, Dyer et Zhou, 2018).

Les mêmes résultats ont été observés dans d'autres expériences menées dans le monde. L'Ontario a tenté un bref moment en 2017 l'expérience du Revenu annuel garanti. Le gouvernement Ford a mis fin au programme avant qu'une analyse systématique des résultats ait été faite, mais un sondage des participants a révélé que leur santé physique et mentale s'était améliorée et que leur niveau de stress avait diminué (Ferdosi *et al.*, 2020). Leur recours aux banques alimentaires avait diminué pendant l'expérience et s'est accru après l'annulation du programme (Benns, 2019). Une des retombées importantes du programme fut que la qualité des emplois occupés par des travailleurs à faible revenu a eu tendance à s'améliorer; le revenu annuel garanti a permis aux travailleurs de rechercher de meilleurs emplois qui offraient des avantages sociaux et de bonnes perspectives d'avenir, plutôt que des emplois de courte durée, temporaires et mal payés (Ferdosi *et al.*, 2020).

La Finlande vient tout juste de publier un rapport final sur son expérience de revenu de base, qui s'adressait aux chômeurs de longue durée (Kangas *et al.*, 2020, p. 187ff). Dans ce cas aussi, la santé physique et mentale s'est améliorée, le stress a diminué et, à la fin des deux années du programme, même les chômeurs de longue durée qui se butaient à des obstacles d'insertion en emploi, étaient plus susceptibles que le groupe témoin d'être sur la voie de subvenir à leurs propres besoins et de s'affranchir de l'aide gouvernementale. Plusieurs villes aux Pays-Bas ont tenté ce qu'ils appellent des « expériences de confiance » (Verlaet *et al.*, 2020). Dans le cadre de ces expériences, le revenu offert aux chômeurs de longue durée n'était pas augmenté; un autre aspect du revenu de base a été examiné. Les participants à l'expérience recevaient leur soutien sans avoir à passer par la paperasserie et la bureaucratie associées au programme traditionnel.

Ils n'avaient pas à déclarer leur situation auprès d'un travailleur social ou à démontrer qu'ils cherchaient activement du travail. De l'aide était disponible pour ceux qui en voulaient, mais le soutien du revenu était offert inconditionnellement. Le résultat? Les gens qui n'ont pas été forcés de travailler étaient, au terme de l'expérience d'une durée de deux ans, plus susceptibles de se trouver des emplois permanents que les personnes tenues de rencontrer des travailleurs sociaux et de démontrer qu'elles cherchaient activement du travail. De plus, comme dans le cas de la Finlande, la santé des participants s'était améliorée, la confiance dans le gouvernement et la société s'était améliorée et l'implication sociale s'était accrue.

Plusieurs autres expériences menées dans des pays à revenu élevé, moyen et faible ont donné des résultats analogues. La santé, tant physique que mentale, s'améliore. La pauvreté diminue. Les participants s'investissent davantage dans leur éducation. Au Malawi, par exemple, les adolescentes étaient plus susceptibles de poursuivre leurs études et moins susceptibles de pratiquer le commerce du sexe (Baird, 2012). Au Kenya, les jeunes mères étaient plus susceptibles d'amener leurs enfants à une clinique, de les faire vacciner et de les envoyer à l'école. Dans la majorité des pays à faible revenu, l'alimentation et la santé de base se sont améliorées (Davalala et al., 2015). Dans la majorité des pays à revenu élevé, la santé mentale s'est améliorée (Standing, 2019).

Les résultats de ces expériences renforcent ce que l'analyse des programmes basés sur le principe du revenu de base garanti au Canada nous a appris. Les personnes âgées au Canada qui n'ont aucun autre revenu ont droit à la Sécurité de la vieillesse (SV) et au Supplément de revenu garanti (SRG), un type de revenu de base garanti pour les personnes âgées. Nous savons que la sécurité alimentaire et la santé globale des Canadiens à faible revenu augmentent dès qu'ils atteignent l'âge de 65 ans, au moment où ils font la transition des programmes provinciaux d'aide sociale aux programmes pour personnes âgées (McIntyre et Kwok, et al., 2016; McIntyre, Dutton et al., 2016). Les jeunes familles au Canada ont accès à l'Allocation canadienne pour enfants (ACE), qui est une autre forme de revenu de base. En général, les mères ne travaillent pas moins lorsqu'elles bénéficient d'une allocation familiale précoce. Les mères mariées travaillent marginalement moins, mais les mères célibataires travaillent davantage (Koebel et Schirle, 2016). Le cas de l'ACE montre, toutefois, qu'il est important de faire en sorte que le revenu de base garanti soit suffisant pour sortir les familles de la pauvreté. L'ACE n'a réduit que modestement l'insécurité alimentaire grave vécue par les familles ayant de jeunes enfants et l'insécurité alimentaire est montée en flèche pendant la pandémie chez les familles ayant de jeunes enfants.

Qu'en est-il globalement? Un revenu de base garanti approprié favorise une meilleure santé physique et mentale, et produit des collectivités plus fortes et plus résilientes ainsi que de meilleurs résultats économiques, le tout sans que la quantité de travail que les gens sont disposés à fournir décroisse.

Le défi de la mise en œuvre

La dynamique liée à la modification des politiques sociales en général, et de la sécurité du revenu plus précisément, est complexe pour toute démocratie pluraliste. Cela est vrai pour les États unitaires, comme l'Irlande ou la France, et tout particulièrement pour les États fédéraux, comme le Canada, où la compétence en matière de politiques sociales est partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Au Canada, la nécessité historique et compréhensible du Québec de contrôler ses leviers sociaux importants, tout en acceptant des fonds fédéraux financés par les contribuables du Québec et d'ailleurs au Canada, et le défi d'inclure les membres des Premières Nations comme bénéficiaires des programmes sociaux, tout en respectant les principes importants de la souveraineté des Premières Nations, ajoutent à la complexité de la question. Le fait que le niveau de pauvreté des résidents des Premières Nations soit presque le double de celui du reste de la population rendrait complètement impossible toute exclusion de leurs membres d'un revenu de base garanti dans le cadre d'un système inclusif de transfert de revenus destiné à diminuer la pauvreté. Heureusement, il existe maintenant une plateforme permettant de négocier de possibles changements au Programme d'aide au revenu dans les réserves entre le ministère des Services aux Autochtones et les Premières Nations (Forget, 2020, p. 217-220). Toute amélioration ou innovation relative à la conception ou à la mise en œuvre des programmes de sécurité du revenu qui s'adressent aux personnes vivant dans la pauvreté dans les réserves doit respecter la souveraineté des Premières Nations.

Mais d'autres obstacles se posent à la mise en œuvre. La réticence des fonctionnaires à prendre des risques et leur inclination pour des changements progressifs, combinées à la résistance normative des ministères fédéral et provinciaux des Finances à adopter de nouveaux programmes qui comprendraient des garanties législatives de prestations monétaires, constituent toujours un énorme défi à surmonter lorsque des innovations doivent être apportées au régime de sécurité du revenu. À cette complexité s'ajoutent naturellement les divergences de vues compréhensibles qui opposent les partis politiques et les membres mêmes de chaque parti quant à l'efficacité des modèles existants de politiques sociales ou de changements hypothétiques.

Le fait que le discours public et l'opinion des élites tiennent aussi peu compte du point de vue de la vaste majorité des résidents canadiens complique la mise en œuvre d'une telle politique (Gallop/Université Northwestern, 2019). Les petites entreprises, qui dépendent d'un modèle économique basé sur des emplois à temps partiel faiblement rémunérés et offrant peu ou pas d'avantages sociaux, craignent que des prestations plus élevées et automatiques de revenu garanti pour les travailleurs pauvres viennent comprimer le bassin de main-d'œuvre disponible (ou prête à travailler à tout prix). Cette inquiétude ne s'appuie pourtant sur aucune preuve substantielle tirée des projets pilotes et expériences menés au Canada, aux États-Unis, en Europe ou en Afrique selon laquelle les bénéficiaires d'un revenu de base travailleraient moins.

Les partisans de l'austérité fiscale et l'orthodoxie des budgets équilibrés plaident que l'on ne pourrait pas se permettre une telle politique. Ils omettent cependant de dire que les démocraties de l'après-guerre ont investi dans des infrastructures sociales (soins de santé, soutien à l'éducation supérieure et aide financière aux étudiants, aux aînés et aux personnes physiquement défavorisées) sans que cela n'engendre un déséquilibre fiscal important.

Malgré les nombreux défis qui se posaient à eux, le Canada, les Canadiens et les Canadiennes ont réussi à innover et à apporter des changements aux politiques de la sécurité du revenu au cours de la période d'après-guerre. Les exemples suivants sont très instructifs à cet égard.

Dans les années 1960, le gouvernement de la Saskatchewan a lancé un programme universel d'assurance-maladie, qui a ensuite – dans les années 1963-1968, pendant la période du gouvernement minoritaire Pearson – été étendu à l'ensemble du pays suivant un modèle de partage des coûts. Chaque province a accepté le défi de la mise en œuvre du programme en

échange de l'engagement ferme du gouvernement fédéral à soutenir les dépenses en capital. D'autres innovations, comme le Régime de pensions du Canada, ont été apportées à la même époque. Le gouvernement Mulroney (1984-1993) a instauré, avec la collaboration des provinces, un crédit amélioré d'impôt pour enfants qui a remplacé les allocations familiales universelles. Le gouvernement Chrétien (1993-2002) a apporté d'autres améliorations, en instituant un crédit d'impôt pour enfants remboursable encore plus généreux et en augmentant solvabilité du Régime de pensions du Canada au terme de négociations fructueuses avec les provinces.

Les coauteurs de la présente note de breffage estiment qu'une voie s'offre à nous pour mettre rapidement en œuvre un programme efficace de réduction de la pauvreté qui réduirait les pathologies de la pauvreté qui ont contribué à faire augmenter les taux d'infection au cours de la pandémie et qui, si elles ne sont pas traitées, le feront sûrement de nouveau un jour.

Les auteurs recommandent que le gouvernement fédéral, au lieu de se lancer dans une négociation fédérale-provinciale sans fin sur la manière de procéder, annonce ses intentions suivantes :

- instaurer un revenu de base garanti se rapprochant de la Mesure du panier de consommation, lequel serait payé mensuellement à tous les résidents du Canada de 18 à 64 ans;
- concevoir le revenu de base garanti de façon à ce que les personnes sans revenu reçoivent la prestation complète, mais que celles qui disposent d'autres sources de revenus reçoivent une prestation réduite en proportion de leurs autres revenus;
- verser la prestation en utilisant les comptes en ligne existants, qui seraient complétés par un accès direct fourni aux personnes qui ne possèdent pas de compte en ligne comme ceux qui ont été utilisés pour verser la PCU;
- permettre que la prestation varie mensuellement en réponse aux besoins changeants.

Le Bureau du directeur parlementaire du budget et d'autres ont estimé les coûts initiaux d'un tel programme, lesquels varieraient selon son degré de générosité et de détail du programme (PBO, 2020; PBO, 2018; Pasma et Regehr, 2019). Un tel revenu de base garanti fédéral n'exigerait pas de coupures dans les services publics. En effet, le revenu de base fédéral soulagerait les provinces de l'obligation d'offrir des programmes d'aide sociale de base et les sommes libérées pourraient être utilisées par chaque province pour mieux soutenir les personnes handicapées, celles personnes qui ont des besoins particuliers, l'éducation, les soins de santé ou les soins de longue durée. Les dépenses assumées par le gouvernement fédéral pourraient être récupérées en apportant des changements relativement modestes au régime fiscal. Il est important, toutefois, que le revenu de base garanti ne soit pas considéré comme une dépense, mais plutôt comme un investissement dans les familles canadiennes et dans les valeurs canadiennes que sont l'inclusion et les possibilités pour tous. Cet investissement sera profitable sur le plan de la qualité de vie, mais aussi sur le plan financier, puisque nous ne serons plus obligés de payer les conséquences de la pauvreté par le biais de notre système de santé, de notre système de justice et de nos nombreux autres programmes sociaux.

La capacité d'innover dans l'intérêt public est essentielle à tout système de gouvernement démocratique. L'innovation pour surmonter le problème de la pauvreté, un problème qui a eu des effets discriminatoires sur les personnes de race noire, les Autochtones et les gens de couleur, tels que les troubles de santé délétères, les interactions conflictuelles avec les forces de l'ordre, des perspectives de vie limitées et une espérance de vie réduite (avec ou sans pandémie), n'a jamais été aussi nécessaire. La pandémie de la COVID-19 a accentué, de manière abrupte, le prix à

payer pour ne pas avoir éliminé la pauvreté, non seulement pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, mais aussi pour la collectivité tout entière. Rafistoler les programmes qui ne visent pas à réduire la pauvreté, comme l'AE, ne fait que diluer la capacité du gouvernement d'innover et de lancer dans des délais raisonnables des mesures de lutte contre la pauvreté comme le revenu de base garanti.

Une relance économique robuste et inclusive, qui favorise la création d'emplois, incite à travailler et à investir, offre de bonnes perspectives de rendement pour l'entrepreneuriat, assure des revenus d'impôts adéquats pour tous les ordres de gouvernement et favorise l'investissement dans les politiques sociales importantes, comme le soutien du revenu, et les services publics, comme la santé et l'éducation, est essentielle pour offrir de meilleures possibilités à tous. La principale leçon à tirer de la première ronde d'expériences de la COVID-19 au Canada est que les occasions manquées dans le passé d'investir dans l'égalité des chances ont engendré des souffrances disproportionnées, tant physiques qu'économiques, pour les personnes au bas de l'échelle économique. Nous ne pouvons nous permettre de commettre cette erreur encore une fois.

Références

- Baird, S., Garfein, R., McIntosh, C. and Ozler, B. 2012. Effect of a Cash Transfer Programme for Schooling on Prevalence of HIV and Herpes Simplex type 2 in Malawi: A Cluster Randomised Trial, *The Lancet* 379, no. 9823 (2012): 1320–29.
- Benns, R. 2019. Food Bank Use Soars After Basic Income Cancellation. *The Lindsay Advocate*. (May 1) <https://lindsayadvocate.ca/food-bank-use-swells-after-cancellation-of-basic-income-donations-needed/>
- Bird, K., 2013. The intergenerational transmission of poverty: An overview. In *Chronic Poverty* (pp. 60-84). Palgrave Macmillan, London.
- Bloome, D., Dyer, S. and Zhou, X., 2018. Educational inequality, educational expansion, and intergenerational income persistence in the United States. *American Sociological Review*, 83(6), pp.1215-1253.
- Brown, E. M., and Tarasuk, V. 2019. Money speaks: Reductions in severe food insecurity follow the Canada Child Benefit. *Preventive Medicine*, 129. Available: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0091743519303524>
- Brule, S. 2020. Food insecurity during the COVID-19 pandemic, May 2020. Available: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/catalogue/45280001202000100039>
- Calnitsky, D. and Gonalons-Pons, P., 2020. The Impact of an Experimental Guaranteed Income on Crime and Violence. *Social Problems*.
- Corak, M., 2013. Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), pp.79-102.
- Davala, S., Jhabvala, R., Standing, G., and Kapoor Mehta, S. 2015. *Basic Income: A Transformative Policy for India*. London: Bloomsbury.
- Ferdosi, M, McDowell, T, Lewchuk W, and Ross, S., 2020. Southern Ontario's basic income experience. *Hamilton roundtable for poverty reduction*. Hamilton: McMaster University.
- Fisher, Ken. 2018 The Manitoba Story: a basic income film. <http://www.basicincomefilm.com/>
- Forget, E.L. 2020. *Basic Income For Canadians: from the covid-19 emergency to income security for all*. Toronto: Lorimer and Co.
- Forget, E.L., 2011. The town with no poverty: The health effects of a Canadian guaranteed annual income field experiment. *Canadian Public Policy*, 37(3), pp.283-305.
- Hum, D. and Simpson, W., 1991. *Income Maintenance, Work Effort, and the Canadian Mincome Experiment*. Economic Council of Canada.
- Kangas, O, Jauhianen, S, Simanainen, M and Ylikännö, M., 2020. *Suomen perustulokeilun arviointi*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. English summary pp. 187 ff. Available: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162219/STM_2020_15_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Koebel, K. and Schirle, T. 2016. The Differential Impact of Universal Child Benefits on the Labour Supply of Married and Single Mothers, *Canadian Public Policy* 42, no. 1 March (2016): 49-64.
- McIntyre, L., Kwok, C., Emery, J.H. and Dutton, D.J., 2016. Impact of a guaranteed annual income program on Canadian seniors' physical, mental and functional health. *Canadian Journal of Public Health*, 107(2), pp.e176-e182.
- McIntyre, L, Dutton, D.J., Kwok, C., Emery, H.J. 2016. Reduction of Food Insecurity among Low-Income Canadian Seniors as a Likely Impact of a Guaranteed Annual Income. *Canadian Public Policy* 42: 3(2016): 274–286.
- Oreopoulos, P., Page, M.E. and Stevens, A.H., 2006. The intergenerational effects of compulsory schooling. *Journal of Labor Economics*, 24(4), pp.729-760.
- Parliamentary Budget Office [PBO]. 2020. *Costing a National Guaranteed Basic Income During the COVID pandemic*, 7 July 2020. Available: <https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/blog/news/RP-2021-014-M--costing-guaranteed-basic-income-during-covid-pandemic--estimationcouts-lies-un-revenu-base-garanti-pendant-pandemie-covid-19>
- Parliamentary Budget Office [PBO]. 2018. *Costing a National Guaranteed Basic Income Using the Ontario Basic Income Model*. 17 April 2018. https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Basic%20Income/Basic_Income_Costing_EN.pdf
- Pasma, C. and Regehr, S. 2019. *Basic Income: Some Policy Options for Canada*. (Basic Income Canada Network, 2019). Available: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/bicn/pages/3725/attachments/original/1579707497/Basic_Income_-_Some_Policy_Options_for_Canada2.pdf?1579707497

Public Health Agency of Canada (PHAC). Key Health Inequalities in Canada: A National Portrait. Ottawa: Public Health Agency of Canada; 2018.

Rothstein, J., 2019. Inequality of educational opportunity? Schools as mediators of the intergenerational transmission of income. *Journal of Labor Economics*, 37(S1), pp.S85-S123. Standing, G. 2019. World Economic Forum (January) Available: <https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2017/sessions/an-insight-an-idea-with-guy-standing>.

Verlaat, T., de Kruijk, M., Rosenkranz, S., Groot, L., & Sanders, M. *Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand, Eindrapport*. (Utrecht: Utrecht University. 2020). An English-language summary is available here: <https://www.uu.nl/en/publication/final-report-what-works-weten-wat-werkt>



RSC SRC

The Royal Society of Canada

282 Somerset Street West
Ottawa, Ontario K2P 0J6
www.rsc-src.ca
613-991-6990

La Société royale du Canada

282, rue Somerset ouest
Ottawa (Ontario) K2P 0J6
www.rsc-src.ca
613-991-6990