

Proposition écrite

Revenu annuel garanti fondé sur un régime d'impôt négatif :

une nouvelle politique canadienne de soutien du revenu

Peter Salenius, [REDACTED]
[REDACTED]

Sommaire : Le présent document est une proposition visant l'établissement au Canada d'un régime de soutien du revenu qui offrirait aux gens des incitatifs importants afin qu'ils déploient tous les efforts possibles pour prendre leur place sur le marché du travail, et qui viendrait remplacer la plupart des programmes fédéraux et provinciaux actuels dans ce domaine.

Dernièrement, dans les médias, l'on a mentionné qu'il était possible que le gouvernement du Canada envisage sérieusement l'adoption d'une forme quelconque de revenu annuel garanti.

Le document de travail du ministère du Développement des ressources humaines de 1994 intitulé « Improving Social Security in Canada / Guaranteed Annual Income: A Supplementary Paper », ISBN 0-662-61566-2, est connu sous le nom de « rapport Axworthy »; j'emploierai le terme « rapport Axworthy » pour désigner ce document tout au long de la présente proposition.

Dans le présent document sur l'établissement d'un régime de soutien du revenu, je propose l'union du régime d'impôt sur le revenu du Canada et de nombre des programmes de création d'emplois, de formation et de soutien du revenu existants du pays, lesquels comportent de multiples facettes, ne sont pas coordonnés comme il se doit et sont parfois soumis à un fardeau sur le plan politique, les responsables de

chaque programme assumant les frais qui découlent du recours aux services de gestionnaires, d'administrateurs, de décideurs et d'évaluateurs.

***La possibilité de réaliser des économies de coûts et de rationaliser les mécanismes d'administration est, en partie, ce qui rend attrayant un régime qui regrouperait bon nombre de nos programmes de soutien du revenu, de formation et de création d'emplois. Je propose la mise en place d'un revenu annuel garanti fondé sur un régime d'impôt négatif qui serait géré en tant que prolongement du régime canadien d'impôt sur le revenu, lequel est administré par l'Agence du revenu du Canada (ARC).

***Ce régime devrait être aussi simple que possible sur le plan administratif. Je propose la présentation à l'ARC d'un document similaire à un formulaire d'impôt de manière à ce que le client ou le contribuable puisse commencer à toucher un revenu très rapidement. Un document de paiements de soutien serait posté au client ou au contribuable deux fois par mois, accompagné d'un formulaire détachable dont le port serait payé et sur lequel la personne déclarerait son « revenu gagné » au cours des deux semaines précédentes; les renseignements sur le revenu figurant sur ce formulaire permettraient à l'ARC de rajuster le revenu que touche le client ou le contribuable selon les changements survenus en ce qui touche la composition du revenu (possiblement en prévoyant un délai d'un mois), et ce, pour éviter que le découvert du client ou du contribuable devienne excessif. Un dernier calcul (montants que doit le client ou le contribuable, ou ceux qui lui sont dus) serait effectué en période d'impôt à la fin de l'exercice.

***Les intervenants du milieu politique seront plus susceptibles d'accepter un régime de soutien du revenu s'ils jugent qu'il offre des incitatifs clairs au client ou au contribuable, l'amenant à déployer tous les efforts requis pour prendre sa place sur le marché du travail chaque fois qu'une possibilité se présente, même s'il s'agit d'un emploi temporaire. Je propose l'adoption progressive d'une série de dispositions de récupération, en fonction desquelles la situation du client ou du contribuable s'améliorerait chaque fois qu'augmenterait le « revenu gagné ». Cette proposition intègre un continuum allant de la dépendance totale aux fonds publics au statut de contribuable à part entière au sein d'un régime progressif assorti de taux qui

augmentent progressivement, plutôt que de changer brusquement. Ainsi, depuis la dépendance totale jusqu'au statut de contribuable à part entière, la richesse maintenue « après l'application des dispositions de récupération et après impôt » augmente de façon constante (voir le tableau présenté ci-après).

***Dans le rapport Axworthy, on indique clairement que tout régime qui pourrait être financé par la réaffectation des dépenses courantes et des crédits remboursables (ainsi que par l'élimination des aspects de l'assurance-emploi qui touchent la redistribution du revenu, de manière à ce que l'assurance-emploi redevienne un véritable régime d'assurance autofinancé à l'intention des travailleurs qui s'attendent rarement [ou qui ne s'attendent jamais] à devenir chômeurs) serait plus susceptible d'être accepté qu'un régime exigeant de nouvelles dépenses considérables. Dans le cadre de ma proposition, les taux de récupération qui augmentent progressivement (appliqués au revenu annuel garanti fondé sur un régime d'impôt négatif à mesure que le revenu gagné augmente, sans toutefois dépasser le niveau critique du revenu) et les taux d'imposition qui eux aussi augmentent de manière graduelle (appliqués au revenu gagné qui est supérieur au niveau critique du revenu) seraient assujettis à divers scénarios d'augmentation qui permettraient d'adapter et de modifier infiniment le régime ainsi établi jusqu'à ce qu'il n'y ait aucune incidence sur les recettes et le déficit en ce qui concerne les dépenses courantes actuellement consacrées aux programmes de création d'emplois, de formation et de soutien du revenu.

Remarque : Comme solution de rechange à l'adoption de programmes de création d'emplois et de formation, qui sont parfois importuns et qui, souvent, ne répondent pas aux besoins du marché, l'établissement d'un revenu annuel garanti fondé sur un régime d'impôt négatif permettrait aux chercheurs d'emploi mis à pied, sous-employés et aptes à la formation, de prendre leurs propres dispositions auprès d'employeurs éventuels qui connaissent leurs besoins futurs en matière de compétences et qui sont en mesure d'offrir de la formation en cours d'emploi à des personnes qui, pendant cette période, bénéficient d'un soutien financier de base provenant des fonds publics.

***Le niveau de soutien de base que j'ai employé (voir le tableau présenté ci-après) est de 7 000 \$ pour chaque adulte (de 18 à 64 ans); les pensions de vieillesse demeureraient les mêmes, puisqu'elles sont destinées aux personnes âgées de 65 ans

et plus. Pour faire suite à ce qui est présenté dans le tableau (ci-après), voici les montants proposés :

3 000 \$ pour le premier enfant à charge, âgé de moins de 18 ans, d'une famille monoparentale;

1 000 \$ pour le deuxième enfant à charge, âgé de moins de 18 ans, d'une famille monoparentale;

300 \$ pour le troisième enfant à charge, âgé de moins de 18 ans, d'une famille monoparentale;

0 \$ pour le quatrième enfant à charge et tous les autres enfants, âgés de moins de 18 ans, d'une famille monoparentale.

L'idée derrière cette formule est de dissuader les parents de considérer leurs enfants comme une source de revenus.

Remarque : Les hommes et les femmes doivent être traités sur un pied d'égalité au sein des ménages dans le cadre de ma proposition, tout comme ils l'étaient dans le scénario sur l'impôt négatif présenté dans le rapport Axworthy (pages 11 et 12).

Ainsi, le niveau de soutien de base proposé est de 7 000 \$; l'objectif n'est pas d'offrir un montant si élevé qu'il dissuadera le client ou le contribuable d'accepter un emploi lorsqu'il le peut, mais bien d'établir un montant qui est quelque peu supérieur aux niveaux actuels de l'aide sociale dans certaines provinces, et quelque peu inférieur à ceux d'autres provinces, et qui est beaucoup plus bas que ce qu'une personne toucherait en travaillant à temps plein au salaire minimum dans n'importe laquelle des provinces canadiennes.

Il importe de comprendre que les ententes de partage de logement dont le fondement est naturel, organique ou communautaire (qui sont interdites par la plupart des programmes d'aide au revenu [patriarcaux] actuels) permettraient d'alléger une partie du fardeau qui découlerait des niveaux de soutien proposés.

Remarque : Ces niveaux de soutien sont semblables à ceux énoncés dans le rapport Axworthy, à la section portant sur l'impôt négatif (aux pages 11 et 12), qui avaient été établis de manière à veiller à ce que le coût soit inférieur à celui des programmes alors en place (en février 1994). Je propose d'augmenter le niveau de soutien de base, le faisant passer du montant de 4 500 \$ indiqué dans le rapport Axworthy au montant de 7 000 \$. Par ailleurs, le taux de réduction de 15 % figurant dans le rapport produisait un niveau critique du revenu de 30 000 \$ pour un adulte, tandis que je propose que le contribuable ou le client cesse de toucher un soutien tiré des fonds publics lorsqu'il atteint le seuil de 10 000 \$ (au-delà de ce seuil, les taux d'imposition qui augmentent progressivement s'appliqueraient au revenu gagné). J'estime que les taux de récupération uniques (15 %) et les niveaux critiques élevés (30 000 \$) associés aux programmes décrits dans le rapport Axworthy rendent trop coûteuse l'adoption de la plupart des programmes qui y sont proposés.

Il est beaucoup plus important d'augmenter le soutien de base, de manière à ce qu'il soit supérieur au seuil de la pauvreté la plus marquée (et à ce qu'il favorise l'utilisation à meilleur escient de l'argent des contribuables), que de maintenir le soutien aux niveaux de revenu les plus élevés.

***Presque toutes les variantes de soutien du revenu figurant dans le rapport Axworthy visent l'application de taux uniques de récupération ou de réduction simples sur le plan administratif (et peut-être dépourvus d'originalité) au « revenu gagné » du contribuable ou du client. Je propose une augmentation très progressive des taux de récupération (appliqués au revenu annuel garanti fondé sur un régime d'impôt négatif) lorsque le « revenu gagné » est inférieur au niveau critique du revenu de 10 000 \$ (voir le tableau présenté ci-après) ET une augmentation très progressive des taux d'imposition lorsque le « revenu gagné » est supérieur à ce seuil.

Dans le rapport Axworthy, l'on précise (page 19) que « plus le taux de réduction appliqué à la prestation de revenu annuel garanti est faible, plus la prestation occupe un rang élevé dans l'échelle de revenu et plus nombreux sont les gens qui y ont droit ». Les auteurs du rapport n'ont pas eu recours à des taux progressivement croissants (offrant un nombre infini de possibilités sur les plans des permutations et des combinaisons); de tels taux constituent toutefois la force de ma proposition.

Dans le rapport Axworthy, on révèle (page 20) qu'« il semble exister un besoin quant à la mise en place d'un mécanisme qui permettrait d'inciter les personnes sans emploi ou recevant de l'aide sociale à accepter un emploi de premier échelon et peu rémunérateur. Inciter les gens à franchir cette première étape dans l'échelle salariale en leur permettant de compter sur un niveau de vie au moins équivalent à celui dont ils bénéficieraient en touchant des prestations d'aide sociale constitue un objectif important sur le plan des politiques ». Je propose (voir le tableau présenté ci-après) d'offrir le type d'incitatifs prévu dans le rapport, puisque cela permettrait d'éviter habilement les mesures dissuasives ressemblant à celles qui accompagnent tous les programmes d'aide sociale existants (taux de réduction appliqués à des tranches de « revenu gagné » allant jusqu'à 80 %), aux termes desquels il semble évident que les personnes qui dépendent uniquement d'un soutien du revenu provenant des fonds publics n'amélioreront pas leur bien-être financier en acceptant un emploi, et qu'en acceptant un emploi pouvant se révéler temporaire, elles ne font que s'exposer au cauchemar bureaucratique que constituera la présentation d'une nouvelle demande d'aide si l'emploi devait prendre fin.

Dans le rapport Axworthy, l'on précise (page 22) que « le régime d'impôt sur le revenu des particuliers du Québec a été rajusté de façon à ce que tous les ménages dont le revenu est inférieur au montant d'aide sociale qu'ils pourraient toucher ne paient aucun impôt provincial ». Je propose que l'impôt fédéral sur le revenu ne soit prélevé que sur le « revenu gagné » supérieur au niveau critique dans le contexte d'un revenu annuel garanti fondé sur un régime d'impôt négatif.

À l'instar de ce que supposait le Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) [1985] proposé par la Commission MacDonald (rapport Axworthy, page 30), je suggère que l'on veuille à ce que le gouvernement fédéral soit « entièrement responsable de l'administration et du financement du régime de supplément du revenu pour les personnes à faible revenu, ainsi que du versement d'un revenu de base aux personnes pauvres sans revenu d'emploi », et à ce que les provinces soient, pour leur part, entièrement responsables de l'administration et du financement d'un volet de soutien qui s'ajouterait au RUSR afin de voir à ce que les personnes qui reçoivent de l'aide sociale ne se retrouvent pas dans une situation pire que celle découlant du système en place. Ce supplément serait laissé à la discrétion des provinces, car elles pourraient vouloir l'appliquer au revenu des personnes qui sont, selon toute vraisemblance, complètement inaptées au travail (en raison d'une grave

déficience intellectuelle ou physique) et à l'égard de qui, par conséquent, le régime d'incitatifs que je propose ne se révélerait d'aucune utilité.

Le tableau mentionné précédemment figure ci-après. Le seul exemple qui y est illustré est celui d'un adulte célibataire. Je propose que les réductions de taux employées ici s'appliquent aux couples et aux familles selon leurs niveaux de soutien cumulatifs les plus élevés (tel qu'il est décrit précédemment).

CONTINUUM DU REVENU ANNUEL GARANTI FONDÉ SUR UN RÉGIME D'IMPÔT NÉGATIF

1. REVENU ANNUEL GARANTI FONDÉ SUR UN RÉGIME D'IMPÔT NÉGATIF **2.** REVENU GAGNÉ **3.** POURCENTAGE DE RÉCUPÉRATION DU REVENU ANNUEL GARANTI FONDÉ SUR UN RÉGIME D'IMPÔT NÉGATIF **4.** MONTANT DE LA RÉDUCTION DU REVENU ANNUEL GARANTI FONDÉ SUR UN RÉGIME D'IMPÔT NÉGATIF **5.** POURCENTAGE D'IMPÔT **6.** MONTANT DE L'IMPÔT **7.** MONTANT RETENU

<u>1.</u>	<u>2.</u>	<u>3.</u>	<u>4.</u>	<u>5.</u>	<u>6.</u>	<u>7.</u>
7 000	0	0	0			7 000
6 300	1 000	10	700			7 300
5 600	2 000	20	1 400			7 600
4 900	3 000	30	2 100			7 900
4 200	4 000	40	2 800			8 200
3 500	5 000	50	3 500			8 500
2 800	6 000	60	4 200			8 800

2 100	7 000	70	4 900	9 100
1 400	8 000	80	5 600	9 400
700	9 000	90	6 300	9 700
0	10 000	100	7 000	10 000

NIVEAU CRITIQUE DU REVENU

11 000	2	220	10 778
12 000	4	480	11 520
13 000	6	780	12 220
14 000	8	1 120	12 880
15 000	10	1 500	13 500

etc.

Cette proposition de revenu annuel garanti fondé sur un régime d'impôt négatif est non seulement originale, mais s'accompagne d'un si grand nombre de niveaux de récupération et d'imposition progressifs, sans discontinuités importantes dans l'augmentation du revenu, qu'elle peut faire l'objet de rajustements de manière à veiller à ce que son coût total soit équivalent ou inférieur à celui du régime global d'aide au revenu actuellement en place (régimes fédéral et provinciaux combinés) au Canada.

Dans le présent document sur l'établissement d'un régime de soutien du revenu, je propose l'union du régime d'impôt sur le revenu du Canada et de nombre des programmes de création d'emplois, de formation et de soutien du revenu existants du pays, lesquels comportent de multiples facettes, ne sont pas coordonnés comme il se doit et sont parfois soumis à un fardeau sur le plan politique, les responsables de chacun de ces programmes assumant les frais qui découlent du recours aux services de

gestionnaires, d'administrateurs, de décideurs et d'évaluateurs. Dans le cadre de ma proposition, il serait possible de réaliser des économies en simplifiant la charge administrative associée au soutien social, ainsi que d'offrir des incitatifs sans précédent aux travailleurs pauvres afin qu'ils déploient tous les efforts possibles pour prendre leur place sur le marché du travail, tout en réduisant l'ampleur de la mesure dans laquelle on doit faire appel aux immigrants pour occuper les emplois de premier échelon que les Canadiens estiment ne pas pouvoir se permettre d'accepter.

Référence

GOUVERNEMENT DU CANADA. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES. *Improving Social Security in Canada / Guaranteed Annual Income: A Supplementary Paper*, Ministre des Approvisionnements et Services, 1994, n° de cat. MP90-2/15-1995, ISBN 0-662-61566-2, SC-100-01-95, 1994. Sur Internet : <http://www.canadiansocialresearch.net/ssrgai.htm> [TRADUCTION].