

Résumé

À la recherche d'une meilleure solution : Projet pilote portant sur le revenu de base en Ontario

Document de travail préparé par Hugh D. Segal

1. Considérations générales

- Le projet pilote se doit d'abord de saisir les coûts de la pauvreté, en tenant compte non seulement des prestations d'aide sociale et d'invalidité actuelles, mais également des pressions additionnelles qu'elle exerce sur notre système de santé et sur l'économie de l'Ontario en général, étant donné son incidence sur la productivité économique et les revenus existants du gouvernement.
- Il doit prendre en considération la façon dont le Régime de revenu annuel garanti, établi en Ontario au milieu des années 1970 à l'intention des résidents de plus de 65 ans, a permis de réduire radicalement la pauvreté dans la population de cette tranche d'âge. Ce régime a pavé la voie au Supplément de revenu garanti fédéral dont peuvent bénéficier tous les résidents canadiens âgés de plus de 65 ans.
- L'objectif principal d'un Projet pilote portant sur le revenu de base devrait consister à faire l'essai d'une mesure qui remplacerait les pratiques de surveillance et de contrôle qui caractérisent le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) par un revenu de base légèrement plus généreux que recevraient automatiquement les personnes vivant sous un certain seuil de revenu. Un revenu de base serait-il plus efficace pour lutter contre la pauvreté, encourager le travail, réduire la stigmatisation, améliorer les résultats en matière de santé et accroître les chances qu'ont les bénéficiaires de vivre mieux?
- L'Ontario ne devrait pas copier les projets pilotes similaires entrepris dans d'autres démocraties, comme la Finlande et les Pays-Bas. La Province devrait plutôt faire l'essai d'autres mesures, afin d'obtenir le plus de données diverses possible qu'elle tirera de tels projets.
- Le projet pilote devrait être structuré de façon à mesurer l'incidence d'un revenu de base sur la situation budgétaire nette de la Province, le marché du travail/les comportements au travail, les

résultats en matière de santé et de scolarité, la sécurité alimentaire, la mobilité et le logement, et les résultats économiques et communautaires nets des régions ciblées par le projet.

- Le projet pilote devrait tenir compte des importantes nouvelles démarches entreprises en Ontario pour réduire la pauvreté, comme la Prestation ontarienne pour enfants (POE), les augmentations du salaire minimum et les changements constructifs apportés à l'aide financière aux étudiantes et étudiants, pour ne nommer que celles-là.
- L'âge d'admissibilité pour le projet pilote devrait se situer entre 18 et 65 ans¹.
- Bien que cela n'entre pas dans le mandat du projet pilote mené en Ontario, il est néanmoins recommandé que le gouvernement fédéral considère la possibilité de faire équipe avec toute province qui songe à mettre en œuvre un projet pilote sur le revenu de base. Cette recommandation est motivée par le rôle central que des organismes fédéraux, comme l'Agence du revenu du Canada (ARC), Statistique Canada, Emploi et Développement social Canada et autres, peuvent être appelés à jouer dans tout projet pilote provincial. Comme on l'a constaté récemment avec les discussions entourant le Régime de retraite de la province de l'Ontario (RRPO) et le Régime de pensions du Canada (RPC), un engagement provincial-fédéral constructif pourrait bien faciliter une action nationale efficace en matière de réduction de la pauvreté.

2. Organisation du Projet pilote portant sur le revenu de base

- La légitimité du projet pilote serait plus grande si le projet était administré par un consortium indépendant d'organismes de recherche sans but lucratif. Différents organismes au Canada et en Ontario, rattachés ou non à une université, possèdent l'expérience, l'expertise et les compétences professionnelles requises pour s'acquitter efficacement de cette tâche.
- Les ministres devraient nommer deux groupes clés pour guider le projet pilote et le superviser.
 - Le premier groupe devrait consister en un Conseil consultatif du Projet pilote portant sur le revenu de base, qui aurait pour fonction principale de guider et de superviser le projet pilote. Ce Conseil se réunirait tous les trimestres et il compterait au plus

¹ Il faudrait s'assurer, toutefois, que le programme ne constitue pas un facteur dissuasif à l'égard des études et de la formation, pour les jeunes adultes.

35 personnes dont la participation, une fois établie, ne pourrait être transférée. Le Conseil devrait être constitué de personnes ayant une expérience pratique de la pauvreté, de membres des Premières Nations et de représentants d'organismes communautaires œuvrant parmi les pauvres, du secteur public, des syndicats, d'associations d'entreprises, des municipalités, de praticiens du secteur de la santé et d'organismes de santé, d'associations agricoles, du ministère des Finances (MFO) et du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD).

- Le deuxième groupe devrait être un groupe de recherche qui aurait la responsabilité de mener le projet pilote. Ce groupe devrait être dirigé par un chercheur expérimenté et estimé. Des représentants d'organismes sans but lucratif, comme l'Institut de recherche en services de santé (IRSS), la Société de recherche sociale appliquée (SRSA), les universités et les départements universitaires et Statistique Canada, devraient être invités à se joindre à ce groupe.
- Ces deux groupes devraient déléguer chacun deux représentants pour siéger à un petit comité directeur mixte. Un chargé de projet devrait également siéger à ce comité directeur. Le chargé de projet devrait être choisi en fonction des recommandations faites par les deux groupes, et par le secrétaire du Conseil des ministres.
- Le gouvernement devrait également s'assurer qu'un conseiller en matière d'éthique et un agent des finances soient nommés pour faire partie de l'équipe de gouvernance du projet pilote. Ces deux personnes auraient respectivement pour fonction d'assurer la protection de la vie privée et des droits des participants, et la diligence et la probité financières du projet pilote.
- Les principes directeurs clés du projet devraient comprendre ce qui suit :
 - Toute participation au projet est volontaire.
 - Personne ne verra sa situation se détériorer, pendant ou après le projet pilote, en raison de sa participation au projet.
 - Tous les renseignements personnels recueillis ou consultés par le groupe de recherche resteront confidentiels.
 - La population ontarienne aura accès de façon transparente à ces données réunies sous forme de résultats préliminaires, une fois qu'elles auront commencé à être divulguées.

3. Données probantes clés que le projet pilote devrait générer

- La recherche sur l'incidence d'un revenu de base devrait cibler ce genre de résultats :
 - Effets du projet pilote sur la santé des participants, en comparaison avec les personnes vivant dans la pauvreté qui n'ont pas participé au projet. Les résultats mesurables devraient comprendre : le nombre de consultations en soins primaires (santé psychosociale, mentale et physique), le nombre de consultations en soins actifs/aux services des urgences, l'utilisation de médicaments sur ordonnance, les mesures de la santé en fonction de l'utilité, etc.
 - Choix de vie et de carrière faits par les participants pendant le projet pilote, notamment en matière de formation, de constitution d'une famille, de fertilité, de conditions de logement, de temps de parentage, etc.
 - Résultats sur l'éducation des participants et de leurs enfants. Les résultats mesurables devraient comprendre : l'achèvement des études secondaires, la nature et le nombre de cours suivis par les adultes, etc.
 - Comportement au travail, recherche d'emploi et situation d'emploi. Les résultats mesurables devraient comprendre : le nombre d'heures de travail rémunéré, le nombre d'emplois occupés, le revenu gagné sur le marché du travail, l'intensité et la durée des activités de recherche d'emploi, etc. La participation à l'économie souterraine devrait aussi être examinée.
 - Impact du projet pilote sur des aspects ciblés de la collectivité où il se déroule.
 - Frais administratifs ou économies directement liés au remplacement des prestations du POSPH et du programme Ontario au travail par un revenu de base pour les participants au projet pilote.
 - Changements dans la sécurité alimentaire pour les participants au projet pilote.
 - Perceptions en matière de citoyenneté et d'inclusion des participants.
 - Impact sur la mobilité et les conditions de logement.
 - Impact du revenu de base sur les participants relativement à leur attitude à l'égard de l'assurance-emploi, des prestations pour enfants provinciales et fédérales et des autres programmes sociaux.

4. Ce que le projet pilote devrait et ne devrait pas tester

- Ce que le projet pilote devrait tester :
 - Le paiement d'un revenu de base en remplacement des prestations versées par le programme Ontario au travail et le POSPH.
 - Un impôt négatif sur le revenu, or un crédit d'impôt remboursable, qui fournirait à tous les bénéficiaires un supplément leur permettant d'atteindre 75 pour cent de la Mesure de faible revenu (MFR), quelle que soit leur situation d'emploi. Une personne célibataire inscrite au programme Ontario au travail, par exemple, verrait son soutien du revenu passer de plus ou moins 45 pour cent à 75 pour cent de la MFR, et recevrait un montant minimum d'environ 1 320 \$ par mois, non imposable, tout en ayant la possibilité de gagner un revenu additionnel partiel en participant au marché du travail.
 - Un montant mensuel additionnel d'au moins 500 \$ pour les personnes handicapées.
 - Un revenu de base qui ne serait pas assujéti aux règles limitant le revenu gagné et la participation au marché du travail, comme celles qui sont associées au programme Ontario au travail et au POSPH.
 - Dans un essai contrôlé randomisé (ECR) effectué dans un quartier ou une collectivité urbaine de grande taille, différents groupes devraient faire l'essai de niveaux de revenu de base différents (commençant à 75 pour cent de la MFR) et de différents taux d'imposition sur le revenu gagné en plus du revenu de base. La mise à l'essai de différents paramètres devrait permettre de déterminer les meilleures combinaisons de moyens pour réduire la pauvreté sans dissuader les gens d'essayer d'accroître leur revenu en participant au marché du travail.
 - Le projet pilote devrait comprendre également des sites de saturation où il serait possible de mesurer l'impact du revenu de base sur la collectivité. Idéalement, l'un de ces sites devrait se trouver dans le sud de l'Ontario, un autre dans le nord, et un site devrait être choisi et planifié en étroite collaboration avec les communautés des Premières Nations.
- Ce que le projet pilote ne devrait pas tester :

- Une approche de choc selon laquelle toutes les mesures de soutien social, y compris celles n'étant pas directement liées à la pauvreté, seraient remplacées par un seul chèque mensuel.
- Une subvention démographique universelle en fonction de laquelle tous les adultes de l'Ontario, qu'ils vivent dans la pauvreté ou non, recevraient un montant fixe, imposé selon un généreux barème de l'impôt sur le revenu.

5. Mise en œuvre du projet pilote

- Le projet pilote devrait comporter trois phases :
 1. Planification et sélection des sites où se déroulera le projet, obtention de l'autorisation des commissaires à la protection de la vie privée et des intendants d'actif informationnel d'accéder aux données existantes aux fins de l'évaluation des résultats du projet pilote, recrutement des chercheurs et des analystes, structuration de l'échantillon, recrutement des participants et obtention de leur consentement concernant l'accès à leurs données et dossiers administratifs.
 2. Paiement d'un revenu de base (pendant une période minimale de trois ans), collecte de données quantitatives et qualitatives par l'accès aux dossiers administratifs, à des questionnaires et à des entretiens, divulgation large et transparente des données réunies en résultats préliminaires.
 3. Évaluation des résultats du projet pilote par l'analyse des données, projection de résultats et de conséquences à long terme à l'aide de la microsimulation et d'autres outils d'analyse, évaluation des coûts et des bénéfices occasionnés par le remplacement du système d'aide sociale actuel par un revenu de base.

6. Prochaines étapes

- Dans le cadre de la publication de ce document de travail, la Province devrait chercher à obtenir du public des suggestions et des recommandations.
- Idéalement, la Province devrait entamer la phase 1 du projet pilote avant la fin de mars 2017.

- La durée opérationnelle des trois phases du projet pilote devrait être fixée de façon à permettre le paiement du revenu de base pendant une période minimale de trois ans.
- Dans les discussions avec le gouvernement fédéral portant sur les initiatives de réduction de la pauvreté, l'idée d'une initiative canadienne sur la recherche de données sociales devrait être explorée. Le Canada et l'ensemble des provinces profiteraient grandement d'une initiative issue d'un partenariat fédéral-provincial (comme dans le cas de l'Inforoute Santé du Canada et des Instituts de recherche en santé du Canada) qui permettrait d'accéder à des ensembles de données sociales intégrés. Ces ensembles de données sont nécessaires pour prendre des décisions éclairées en matière de politiques publiques, sociales et économiques. Ils seraient utilisés par les gouvernements de toute allégeance, aux paliers municipal, provincial et fédéral, ainsi que par le secteur privé et les organismes sans but lucratif.