

LE REVENU MINIMUM GARANTI : UNE UTOPIE?

UNE INSPIRATION POUR LE QUÉBEC

RAPPORT FINAL
DU COMITÉ
D'EXPERTS
SUR LE REVENU
MINIMUM GARANTI

VOLUME 3

Les principales
simulations
effectuées



LE REVENU MINIMUM GARANTI : UNE UTOPIE? UNE INSPIRATION POUR LE QUÉBEC



RAPPORT FINAL
DU COMITÉ
D'EXPERTS
SUR LE REVENU
MINIMUM GARANTI

VOLUME 3

Les principales
simulations
effectuées

Le revenu minimum garanti : une utopie?

Une inspiration pour le Québec

Rapport final du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti

Volume 3 - Les principales simulations effectuées

Dépôt légal – Juin 2018

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-81226-5 (imprimé)

ISBN 978-2-550-80415-4 (PDF)

© Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, 2018

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
PREMIÈRE PARTIE	
La simulation de formes absolues ou complètes de revenu minimum garanti	3
1. Une allocation universelle remplaçant le soutien actuel et financée par l'abolition des mesures remplacées	5
1.1 Une allocation universelle remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel et financée par l'abolition des mesures remplacées (scénario 1)	6
1.2 Une allocation universelle remplaçant une partie du soutien actuel, soit la quasi-totalité du soutien actuel à l'exception de l'aide à la famille, et financée par l'abolition des mesures remplacées (scénario 2)	14
2. Une allocation universelle remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent, sans indication de la source de financement autre que l'aide remplacée	23
2.1 Une allocation universelle remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent – l'allocation est versée à toutes les personnes de 18 à 64 ans, sans indication de la source de financement autre que l'aide remplacée (scénario 3)	24
2.2 Une allocation universelle remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent – l'allocation est versée à toutes les personnes de 18 ans et plus, sans indication de la source de financement autre que l'aide remplacée (scénario 4)	33
3. Un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète, remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un crédit d'impôt remboursable équivalent	43
3.1 Un impôt négatif dont le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 ans et plus et est financé par une nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base (scénario 5)	44
3.2 Un impôt négatif dont le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 ans et plus et est financé par une nouvelle table d'imposition à taux unique, avec montant personnel de base (scénario 6)	54
3.3 Un impôt négatif dont le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 à 64 ans et est financé par une nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base (scénario 7)	65
3.4 Un impôt négatif dont le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 à 64 ans et est financé par une nouvelle table d'imposition à deux taux, sans montant personnel de base (scénario 8)	76
Sommaire des résultats obtenus	87

DEUXIÈME PARTIE

La simulation de mesures augmentant de façon majeure le montant alloué au titre de l'aide financière de dernier recours ou en diminuant les conditions d'accessibilité	91
1. L'application des paramètres du projet pilote de l'Ontario à l'ensemble du Québec.....	93
Une allocation augmentant de façon majeure le montant alloué au titre de l'aide financière de dernier recours et diminuant les conditions requises pour en bénéficier (scénario 9).....	93
2. La fiscalisation de l'aide financière de dernier recours	103
Un crédit d'impôt remboursable remplaçant la totalité des prestations de base de l'aide financière de dernier recours (scénario 10).....	103
Sommaire des résultats obtenus	113

TROISIÈME PARTIE

La simulation de mesures ciblées.....	115
1. Une mesure pour un système plus équitable.....	117
Une majoration des prestations versées dans le cadre du programme d'aide sociale pour que l'aide atteigne le seuil de référence proposé pour les personnes seules et les couples sans enfants sans contraintes à l'emploi (scénario 11)	117
2. Deux mesures pour renforcer l'incitation au travail en augmentant le taux combiné de la prime au travail et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail	129
2.1 Une bonification majeure de la prime au travail (scénario 12).....	130
2.2 Une bonification limitée de la prime au travail (scénario 13)	142
Sommaire des résultats obtenus	153
Annexe 1 : L'effet d'une bonification de la prime au travail sur l'offre de travail	155

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Scénario 9 – Illustration de l'allocation pour une personne seule au Québec – 2017.....	96
GRAPHIQUE 2	Scénario 10 – Illustration de la valeur du crédit d'impôt pour les ménages sans contraintes sévères à l'emploi – 2017	105
GRAPHIQUE 3	Scénario 12 – Illustration de la bonification de la prime au travail pour une personne seule – 2017	133
GRAPHIQUE 4	Scénario 12 – Illustration pour une personne seule de l'effet du scénario sur les taux effectifs marginaux d'imposition – 2017	138
GRAPHIQUE 5	Scénario 13 – Illustration de la bonification de la prime au travail pour une personne seule – 2017	144
GRAPHIQUE 6	Scénario 13 – Illustration pour une personne seule de l'effet du scénario sur les taux effectifs marginaux d'imposition – 2017	149
GRAPHIQUE 7	Effet théorique d'une hausse de la rémunération sur l'offre de travail pour un ménage représentatif	157
GRAPHIQUE 8	Illustration de la bonification de la prime au travail avec élargissement de l'admissibilité	159
GRAPHIQUE 9	Illustration de la bonification de la prime au travail sans élargissement de l'admissibilité	160
GRAPHIQUE 10	Illustration de la bonification de la prime au travail – avec plateau et élargissement de l'admissibilité	161
GRAPHIQUE 11	Illustration de la bonification de la prime au travail – avec augmentation du seuil maximal et élargissement de l'admissibilité	162

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Scénario 1 – Impact financier de la mise en place de l'allocation universelle pour les personnes de moins de 65 ans – 2017.....	7
TABLEAU 2	Scénario 1 – Montants annuels alloués dans le cadre de l'allocation universelle – 2017	8
TABLEAU 3	Scénario 1 – Ménages gagnants et perdants – 2017.....	9
TABLEAU 4	Scénario 1 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017.....	10
TABLEAU 5	Scénario 1 – Sommaire du scénario	12
TABLEAU 6	Scénario 2 – Impact financier de la mise en place de l'allocation universelle pour les personnes de 18 à 64 ans – 2017	15
TABLEAU 7	Scénario 2 – Montants annuels alloués dans le cadre de l'allocation universelle – 2017	16
TABLEAU 8	Scénario 2 – Ménages gagnants et perdants – 2017.....	17
TABLEAU 9	Scénario 2 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017.....	18
TABLEAU 10	Scénario 2 – Sommaire du scénario	20
TABLEAU 11	Scénario 3 – Impact financier de la mise en place de l'allocation universelle pour les personnes de 18 à 64 ans – 2017	25
TABLEAU 12	Scénario 3 – Ménages gagnants et perdants – 2017.....	26
TABLEAU 13	Scénario 3 – Illustration de l'allocation proposée et modification de l'aide financière de dernier recours – 2017	27
TABLEAU 14	Scénario 3 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017.....	28
TABLEAU 15	Scénario 3 – Sommaire du scénario	31
TABLEAU 16	Scénario 4 – Impact financier de la mise en place de l'allocation universelle pour les personnes de 18 ans et plus – 2017.....	34
TABLEAU 17	Scénario 4 – Ménages gagnants et perdants – 2017.....	35
TABLEAU 18	Scénario 4 – Illustration de l'allocation proposée et modification de l'aide financière de dernier recours – 2017	36
TABLEAU 19	Scénario 4 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017.....	37
TABLEAU 20	Scénario 4 – Sommaire du scénario	40
TABLEAU 21	Scénario 5 – Impact financier de la mise en place d'un impôt négatif sur le revenu pour les personnes de 18 ans et plus – nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base	46
TABLEAU 22	Scénario 5 – Illustration de l'impôt négatif et modification de la prestation maximale à l'aide financière de dernier recours – 2017	47
TABLEAU 23	Scénario 5 – Ménages gagnants et perdants – 2017.....	48
TABLEAU 24	Scénario 5 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017.....	49
TABLEAU 25	Scénario 5 – Sommaire du scénario	52

TABLEAU 26	Scénario 6 – Impact financier de la mise en place d'un impôt négatif sur le revenu pour les personnes de 18 ans et plus – nouvelle table d'imposition à taux unique, avec montant personnel de base	56
TABLEAU 27	Scénario 6 – Illustration de l'impôt négatif et modification de la prestation maximale à l'aide financière de dernier recours – 2017	57
TABLEAU 28	Scénario 6 – Ménages gagnants et perdants – 2017	58
TABLEAU 29	Scénario 6 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017	59
TABLEAU 30	Scénario 6 – Sommaire du scénario	63
TABLEAU 31	Scénario 7 – Impact financier de la mise en place d'un impôt négatif sur le revenu pour les personnes de 18 à 64 ans – nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base	67
TABLEAU 32	Scénario 7 – Illustration de l'impôt négatif et modification de la prestation maximale à l'aide financière de dernier recours – 2017	68
TABLEAU 33	Scénario 7 – Ménages gagnants et perdants – 2017	69
TABLEAU 34	Scénario 7 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017	70
TABLEAU 35	Scénario 7 – Sommaire du scénario	74
TABLEAU 36	Scénario 8 – Impact financier de la mise en place d'un impôt négatif sur le revenu pour les personnes de 18 à 64 ans – nouvelle table d'imposition à deux taux, sans montant personnel de base	78
TABLEAU 37	Scénario 8 – Illustration de l'impôt négatif et modification de la prestation maximale à l'aide financière de dernier recours – 2017	79
TABLEAU 38	Scénario 8 – Ménages gagnants et perdants – 2017	80
TABLEAU 39	Scénario 8 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017	81
TABLEAU 40	Scénario 8 – Sommaire du scénario	85
TABLEAU 41	Application d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit l'allocation universelle – ou d'un impôt négatif dans sa forme complète	88
TABLEAU 42	Scénario 9 – Impact financier du projet pilote de l'Ontario à l'échelle du Québec – 2017	97
TABLEAU 43	Scénario 9 – Ménages gagnants et perdants – 2017	98
TABLEAU 44	Scénario 9 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017	99
TABLEAU 45	Scénario 9 – Sommaire du scénario	102
TABLEAU 46	Scénario 10 – Paramètres du crédit d'impôt remplaçant l'aide financière de dernier recours – 2017	104
TABLEAU 47	Scénario 10 – Impact financier de la fiscalisation de l'aide financière de dernier recours – 2017	107
TABLEAU 48	Scénario 10 – Ménages gagnants et perdants – 2017	108
TABLEAU 49	Scénario 10 – Impact financier pour les ménages, par tranche de revenu – 2017	109

TABLEAU 50	Scénario 10 – Sommaire du scénario	111
TABLEAU 51	Simulation de mesures augmentant de façon majeure le montant alloué au titre de l'assistance sociale ou en diminuant les conditions d'accessibilité.....	113
TABLEAU 52	Scénario 11 – Cas type d'une personne seule avant et après la mesure – sans revenus de travail – 2016	119
TABLEAU 53	Scénario 11 – Impact financier de la majoration proposée des prestations d'aide sociale – 2017	121
TABLEAU 54	Scénario 11 – Effet de la majoration des montants alloués sur le taux de couverture de la mesure du panier de consommation – 2016.....	122
TABLEAU 55	Scénario 11 – Ménages gagnants et perdants – 2017.....	123
TABLEAU 56	Scénario 11 – Impact financier pour les ménages gagnants par tranche de revenu – 2017	124
TABLEAU 57	Scénario 11 – Sommaire du scénario	126
TABLEAU 58	Scénario 12 – Taux de supplémentation de la prime au travail générale et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail – 2017 ...	131
TABLEAU 59	Scénario 12 – Taux de réduction de la prime au travail générale – 2017	132
TABLEAU 60	Scénario 12 – Impact financier d'une bonification majeure de la prime au travail – 2017	134
TABLEAU 61	Scénario 12 – Ménages gagnants et perdants – 2017.....	135
TABLEAU 62	Scénario 12 – Impact financier pour les ménages gagnants par tranche de revenu – 2017	136
TABLEAU 63	Scénario 12 – Effet de la bonification majeure de la prime au travail pour une personne vivant seule –2017	137
TABLEAU 64	Scénario 12 – Sommaire du scénario	140
TABLEAU 65	Scénario 13 – Taux de supplémentation de la prime au travail et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail – 2017	143
TABLEAU 66	Scénario 13 – Impact financier d'une bonification limitée de la prime au travail – 2017	145
TABLEAU 67	Scénario 13 – Ménages gagnants et perdants – 2017.....	146
TABLEAU 68	Scénario 13 – Impact financier pour les ménages gagnants par tranche de revenu – 2017	147
TABLEAU 69	Scénario 13 – Effet de la bonification limitée de la prime au travail pour une personne vivant seule – 2017	148
TABLEAU 70	Scénario 13 – Sommaire du scénario	151
TABLEAU 71	Simulation de mesures ciblées	153

INTRODUCTION

Sous le titre **Les principales simulations effectuées**, le volume 3 du rapport final du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti présente certaines des simulations auxquelles le comité a procédé afin d'évaluer les options permettant d'améliorer le régime québécois de soutien du revenu.

☐ Une analyse s'inscrivant dans la démarche effectuée par le comité

Le comité a étudié au total près d'une trentaine de scénarios et de simulations, dont les principaux résultats se retrouvent dans le volume 1. Le volume 3 du rapport final présente une analyse plus détaillée de 13 d'entre eux.

Dans tous les cas, le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes de base retenus – soit l'équité, l'incitation au travail et l'efficacité –, ainsi que de leurs conséquences sur l'acceptabilité sociale¹.

Pour les treize simulations présentées, le comité rend publics les principaux résultats obtenus. Pour ce qui est des données chiffrées ayant conduit à ces résultats, le comité rend compte de l'essentiel de l'information issue des simulations.

☐ Un volume en trois parties

Dans un premier temps, le comité présente la simulation de l'application au Québec de trois séries de mesures correspondant à des formes absolues ou complètes de revenu minimum garanti, soit une allocation universelle ou un impôt négatif sur le revenu².

Le comité rend compte ensuite de deux simulations, augmentant de façon majeure le montant versé au titre de l'aide financière de dernier recours ou diminuant les conditions requises pour en bénéficier.

Le comité présente enfin la simulation de trois scénarios ciblés en fonction de deux des principes retenus par le comité, soit l'équité et l'incitation au travail.

La collaboration des ministères et de Revenu Québec
Dans le volume 1, le comité souligne la collaboration dont il a bénéficié de la part du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et du ministère des Finances, ainsi que l'appui apporté par le ministère du Conseil exécutif. Le comité souhaite souligner le soutien important apporté par Revenu Québec, dont les avis et analyses ont directement nourri les travaux d'élaboration des recommandations.

¹ Voir le volume 1, pages 23 et suivantes. En plus des trois principes de base retenus et de leurs conséquences pour ce qui est de l'acceptabilité sociale, le comité a identifié une préoccupation transversale devant être prise en compte dans ses analyses, soit l'accessibilité. Cette préoccupation a été intégrée dans les réflexions du comité une fois les simulations effectuées.

² Le comité a présenté la définition et les propriétés de l'allocation universelle et de l'impôt négatif sur le revenu dans son rapport d'étape, pages 15 et suivantes.

COMITÉ D'EXPERTS SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI, *Le concept de revenu minimum garanti et ses applications* [rapport d'étape], mars 2017.

Les outils méthodologiques retenus par le comité

Des méthodologies diverses utilisées

Des évaluations diverses ont été produites par des chercheurs afin d'évaluer les impacts de l'implantation de revenus minimums garantis sous diverses formes, que ce soit pour le Québec, le Canada ou des juridictions étrangères.

Les résultats de ces diverses études dépendent des données utilisées (qui sont souvent imparfaites ou limitées), de la modélisation choisie ainsi que des hypothèses sous-jacentes. Il est ainsi difficile de reproduire et même de comparer les résultats obtenus.

Pour ces raisons, le comité a préféré effectuer ses propres estimations de chacune des propositions présentées, à partir de données les plus fiables possible dans le contexte québécois et de méthodologies éprouvées et uniformes.

Les outils retenus par le comité : les modèles de simulation du ministère des Finances

Le comité d'experts a analysé les options retenues au moyen de simulations réalisées par le ministère des Finances. Ce choix repose sur la garantie de fiabilité des résultats obtenus, puisque ces simulations ont été réalisées à partir des bases de données très complètes dont dispose le ministère des Finances.

Le comité a notamment utilisé le modèle de revenu disponible, conçu et géré par le ministère des Finances.

Le modèle calcule le revenu disponible et l'impact d'un changement de la fiscalité et des programmes de transferts pour différents ménages types. Le revenu disponible d'un ménage type y est défini comme le revenu total de ce ménage, augmenté des transferts gouvernementaux et diminué de l'impôt sur le revenu, des cotisations sociales obligatoires et des frais de garde.

Il est ainsi possible de simuler l'impact des options retenues sur différents ménages types, pris individuellement et définis en fonction de différentes caractéristiques (personnes seules ou en couple, avec ou sans enfants, bénéficiant de différents niveaux de revenus, en emploi ou non, ou à la retraite, etc.).

Le fichier modélise également les régimes des autres provinces canadiennes, permettant ainsi de procéder à des comparaisons.

Une limitation de la méthodologie retenue

En raison des outils utilisés, le comité a dû limiter les analyses de type comportemental.

On fait ici référence aux analyses visant à prendre en compte les changements de comportements des individus, les comportements des acteurs du marché du travail, les politiques des entreprises et, de façon plus globale, les effets sur les flux migratoires à la suite de certaines des mesures étudiées. Les analyses de cette nature nécessitent des outils et un savoir-faire que le comité pouvait difficilement mobiliser dans le cadre de ses travaux. Toutefois, pour certains scénarios, des analyses de cette nature ont pu être réalisées à l'aide d'outils complémentaires, tels que le modèle d'équilibre général calculable du ministère des Finances du Québec.

Les données utilisées : les données de 2017

Sauf indication contraire, les scénarios ont été estimés sur la base des données de 2017. Dans le volume 2 du rapport final, le comité a retenu comme année de référence l'année 2015 en raison de la non-disponibilité de données plus récentes du gouvernement fédéral au moment de la réalisation des travaux d'analyse. Dans le cas des simulations de scénarios, cette contrainte n'avait pas à être prise en compte puisque les calculs effectués ne requéraient pas de données du gouvernement fédéral.

PREMIÈRE PARTIE

LA SIMULATION DE FORMES ABSOLUES OU COMPLÈTES DE REVENU MINIMUM GARANTI

Conformément à son mandat, le comité a réfléchi aux modifications à apporter au système actuel de soutien du revenu, de telle sorte que ce système évolue vers une forme plus complète de revenu minimum garanti.

À cette fin, le comité a procédé à des simulations correspondant à l'application au Québec d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit une allocation universelle – ou d'un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète.

❑ La démarche du comité

Le comité a défini les simulations effectuées en trois étapes.

- Le comité a d'abord posé l'hypothèse de l'application au Québec d'une allocation universelle, remplaçant la totalité ou une partie du revenu actuellement versé par le gouvernement du Québec.
- Cette hypothèse faisant un grand nombre de perdants parmi les personnes les plus démunies, le comité a souhaité simuler des scénarios ne faisant par définition aucun perdant, en posant l'hypothèse d'une allocation universelle ne remplaçant qu'un montant équivalent de l'aide financière de dernier recours, pour les prestataires bénéficiaires de cette aide. Dans les deux cas étudiés, le coût considérable de la mesure ne respecte pas la capacité de payer du gouvernement, puisque les scénarios simulés ne comportent aucune hypothèse quant à la façon de les financer, au-delà de l'aide remplacée.
- Le comité a alors simulé des scénarios correspondant à l'application au Québec d'un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète, cette forme absolue de revenu minimum garanti comprenant par définition le mode de financement des mesures simulées. Ces scénarios soulèvent des questionnements concernant le fardeau fiscal additionnel imposé aux contribuables, ce qui a conduit le comité à tester plusieurs hypothèses concernant essentiellement les caractéristiques de la table d'imposition qui serait mise en place.

❑ Trois séries de simulations

Les trois séries de simulations effectuées comprennent au total huit scénarios.

- Dans la première série de simulations, le comité suppose qu'une allocation universelle remplace le soutien actuel du gouvernement du Québec et soit financée par l'abolition des mesures remplacées (scénarios 1 et 2).
- Dans la deuxième série de simulations, le comité suppose qu'une allocation universelle remplace une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent, sans indication de la source de financement (scénarios 3 et 4).
- Dans la troisième série de simulations, le comité suppose que soit mis en place un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète, remplaçant une partie du soutien actuel – soit une partie de l'aide financière de dernier recours – et financé par l'impôt (scénarios 5, 6, 7 et 8).

Les résultats obtenus à partir de ces trois séries de simulations sont présentés dans chacune des trois sections suivantes.

1. UNE ALLOCATION UNIVERSELLE REMPLAÇANT LE SOUTIEN ACTUEL ET FINANCÉE PAR L'ABOLITION DES MESURES REMPLACÉES

Dans la première série de simulations, le comité suppose qu'une allocation universelle remplace la quasi-totalité du soutien actuel du gouvernement du Québec et soit financée par l'abolition des mesures remplacées.

❑ Deux scénarios simulés

Deux scénarios ont été simulés.

- Dans le premier scénario, ce remplacement serait effectué pour toutes les personnes de moins de 65 ans³. Le scénario consiste à redistribuer une aide représentant 9,6 milliards de dollars en 2017. L'allocation annuelle versée serait de 1 637 \$ par adulte de 18 à 64 ans et de 737 \$ par enfant à charge.
- Un deuxième scénario a été simulé, selon lequel le remplacement ne serait effectué que pour les personnes de 18 à 64 ans, afin de ne pas remettre en cause les mesures de soutien à la famille. L'aide redistribuée ne représenterait plus que 4,4 milliards de dollars en 2017. L'allocation annuelle versée serait de 878 \$ par adulte de 18 à 64 ans.

Les deux scénarios sont inspirés de la méthodologie retenue par l'OCDE dans ses travaux sur la mise en place d'un revenu de base⁴.

La méthodologie retenue par l'OCDE dans les travaux effectués sur le revenu de base

Dans l'étude publiée en mai 2017 sous le titre « Le revenu de base : que changerait-il? », l'OCDE retient la méthodologie suivante.

L'OCDE évalue dans sa note l'ampleur de la rupture que constituerait l'instauration d'un revenu de base, par rapport aux dispositifs traditionnels de transferts monétaires.

L'OCDE prend comme point de départ de cet exercice de réflexion un revenu de base universel fictif qui serait versé à tous les individus d'âge actif ou plus jeunes (par exemple de moins de 65 ans, selon les pays). Un tel revenu de base n'influerait pas directement sur les revenus des personnes ayant dépassé l'âge normal de la retraite, ni sur la fourniture des services publics, comme les soins de santé, l'enseignement, la prise en charge des jeunes enfants et des personnes âgées, ou d'autres formes de prestations en nature. Néanmoins, ce revenu de base modifierait probablement le niveau de vie de vastes pans de la population.

Ce revenu de base serait financé en supprimant la plupart des formes existantes de prestations en espèces et d'aides non imposables (y compris les prestations sociales et les aides familiales, mais en conservant certaines prestations visant à compenser les coûts liés à des besoins particuliers, telles que les aides pour le handicap ou les aides au logement en espèces), en rendant imposable le revenu de base lui-même. Les scénarios utilisés ont été choisis pour illustrer les principaux mécanismes de réformes instaurant un revenu de base et les arbitrages connexes, dans une optique comparative.

Source : OCDE, *Synthèse sur l'avenir du travail. Le revenu de base : que changerait-il?*, mai 2017, page 3.

³ Plusieurs des scénarios simulés excluent les personnes de 65 ans et plus puisqu'elles sont principalement couvertes par les mesures de soutien du revenu sous la responsabilité du gouvernement fédéral. Certains scénarios simulent également des aides différenciées pour les personnes de moins de 18 ans.

⁴ Sauf en ce qui concerne le caractère imposable de l'allocation.

1.1 Une allocation universelle remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel et financée par l'abolition des mesures remplacées (scénario 1)

Le premier scénario simulé par le comité prévoit le versement d'une allocation universelle à toutes les personnes de moins de 65 ans. L'essentiel du soutien du revenu actuellement versé par le gouvernement du Québec est remplacé par cette allocation. Ce scénario est inspiré de la méthodologie retenue dans les travaux de l'OCDE.

Dans ce scénario, les personnes de 65 ans ou plus ne sont pas concernées puisqu'elles bénéficient principalement du soutien du revenu du gouvernement fédéral.

□ Les hypothèses

Le scénario 1 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée et les personnes ciblées

Le scénario simulé consiste à donner une allocation universelle non imposable à chaque contribuable de moins de 65 ans.

Le montant de l'allocation est égal à la répartition entre les individus des sommes économisées par le gouvernement du Québec par l'abolition de la quasi-totalité des mesures actuelles de soutien du revenu qu'il dispense. L'allocation universelle est ainsi entièrement financée par l'abolition de mesures existantes de soutien du revenu.

L'allocation est inconditionnelle. Elle est versée sur une base individuelle. Elle est uniforme pour toutes les personnes de 18 à 64 ans. Les personnes de moins de 18 ans reçoivent, quant à elles, 45 %⁵ du montant alloué à un adulte.

Les personnes de 65 ans et plus n'y ont pas droit. Ces personnes continuent néanmoins de bénéficier des mesures fédérales de soutien du revenu leur étant destinées, ainsi que des autres mesures actuelles de soutien du revenu du Québec.

⁵ Proportion calculée en comparant la mesure du panier de consommation d'un couple sans enfants (ménage de deux personnes) et la mesure du panier de consommation d'un couple avec un enfant (ménage de trois personnes).

■ Financement par l'abolition des mesures existantes

Les mesures abolies et remplacées par l'allocation universelle sont toutes les mesures de soutien du revenu mises en place par le Québec⁶ – soit les mesures d'aide financière de base, d'aide à la famille et d'incitation au travail⁷ – à l'exclusion de l'aide financière aux études et du crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience⁸.

Selon le relevé effectué par le comité, les mesures abolies dans ce scénario devraient représenter en 2017 une aide de 9,6 milliards de dollars.

TABEAU 1

Scénario 1 – Impact financier de la mise en place de l'allocation universelle pour les personnes de moins de 65 ans – 2017 (en millions de dollars)

	Montant
Nouvelle allocation universelle	-9 556
Mesures abolies	
– Aide financière de dernier recours de base ⁽¹⁾	2 621
– Crédit d'impôt pour la solidarité	1 285
– Programme Allocation-logement	66
– Prime au travail	382
– Bouclier fiscal	60
– Soutien aux enfants	2 271
– Programme de services de garde à contribution réduite	2 294
– Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants	577
– Total des mesures abolies	9 556
Impact financier net pour le gouvernement⁽²⁾	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Les prestations d'aide financière de dernier recours sont comptabilisées dans le revenu total d'un contribuable. Ces prestations sont donc imposables et peuvent modifier le revenu net utilisé pour déterminer les transferts sociofiscaux. Le montant présenté tient compte de ces effets d'interactions.

(2) Ne tient pas compte des coûts de gestion administrative des mesures (économies ou coûts additionnels).

Source : Ministère des Finances du Québec.

⁶ À l'exception de la part versée aux personnes de 65 ans et plus.

⁷ Les mesures de soutien du revenu mises en place par le gouvernement du Québec, de même que les mesures définies par le gouvernement fédéral, se classent selon trois grands objectifs, soit la distribution d'une aide financière de base, la dispensation d'une aide financière aux familles et l'incitation au travail. Voir à ce sujet le volume 2, page 6.

⁸ L'aide financière aux études a été conservée en raison de l'entente de financement avec le gouvernement fédéral. Le crédit d'impôt pour travailleurs d'expérience a également été conservé puisqu'il profite majoritairement à la clientèle de 65 ans et plus qui ne recevrait pas l'allocation universelle.

■ Le montant de l'aide versée

Une telle réallocation permet de verser une allocation annuelle de 1 637 \$ par adulte de 18 à 64 ans (5,1 millions de personnes). Les ménages ayant des enfants à charge recevraient un montant annuel additionnel de 737 \$ par enfant à charge (1,6 million d'enfants à charge concernés).

TABLEAU 2

Scénario 1 – Montants annuels alloués dans le cadre de l'allocation universelle – 2017

	Nombre de personnes	Allocation (en dollars)	Montant (en millions de dollars)
Par adulte	5 112 331 ⁽¹⁾	1 637	8 369
Par enfant à charge	1 613 459	737	1 189
Total	6 725 789	—	9 556

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Le nombre inclut les déclarants de moins de 18 ans qui remplissent une déclaration de revenus et qui ne sont pas considérés comme des personnes à charge.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les résultats obtenus

La simulation effectuée montre que le scénario consistant à remplacer la plus grande partie du soutien actuel du revenu ferait à la fois des gagnants et des perdants. Les ménages ayant les revenus les plus faibles seraient particulièrement touchés.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Pour ce qui est des gagnants et des perdants, les résultats obtenus sont les suivants.

- La mise en place d'une allocation universelle permettrait à 3 millions de ménages d'avoir un gain moyen de 1 783 \$.
- Près de 780 000 ménages subiraient une perte moyenne de 6 899 \$, soit un montant quatre fois plus important que le gain moyen réalisé par les ménages gagnants. L'allocation universelle ne serait pas suffisante pour compenser la perte des mesures abolies.
- Pour un peu plus de 1 060 000 ménages, l'impact de l'allocation universelle serait neutre. Parmi eux se trouvent les aînés : les personnes de 65 ans et plus ne bénéficieraient pas de l'allocation et ne verraient aucun changement dans leur revenu disponible.

TABEAU 3

Scénario 1 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	3 014 251	5 376	1 783
Perdants	779 200	-5 376	-6 899
Neutres	1 063 085	—	—
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Des points additionnels

Selon les résultats obtenus, les principaux perdants seraient :

- les contribuables à faible revenu dont les principaux revenus proviennent de l'aide financière de dernier recours;
- les familles à faible revenu et celles supportant d'importants frais de garde;
- les familles ayant un nombre élevé d'enfants.

Il s'agit des ménages bénéficiant actuellement le plus des mesures de soutien du revenu, ce qui s'explique par la nature même du scénario.

■ Le cas type d'une personne seule

À titre illustratif, le scénario 1 entraînerait une baisse du revenu disponible de 7 472 \$ pour une personne seule, sans contraintes à l'emploi, prestataire de l'aide sociale et sans revenus de travail.

- Dans le régime actuel, le revenu disponible de cette personne est de 9 389 \$, dont 8 136 \$ provient de l'aide sociale et 1 253 \$ provient du crédit d'impôt pour la solidarité et du crédit d'impôt pour la TPS.
- Selon le scénario 1, le revenu disponible de cette même personne baisserait à 1 917 \$ puisqu'elle recevrait uniquement l'allocation universelle (1 637 \$) et les transferts du gouvernement fédéral (280 \$).

Ainsi, cette personne à faible revenu se retrouverait très largement perdante, car le montant de l'allocation universelle ne serait pas suffisant pour compenser l'abolition des transferts du Québec servant à la financer.

■ L'effet de la mesure selon le revenu du ménage

On constate effectivement que le remplacement de la quasi-totalité du soutien actuel du revenu par une allocation universelle entraînerait une baisse importante du revenu disponible pour les particuliers ayant les revenus les plus faibles.

- Les ménages gagnant moins de 15 000 \$ subiraient en moyenne une perte de 1 877 \$.
- Pour les ménages gagnant de 15 000 \$ à 35 000 \$, la perte moyenne atteindrait 242 \$.

Les résultats détaillés montrent que plus le revenu du ménage est élevé, plus le gain du contribuable serait élevé. Ce résultat est logique, puisque le contribuable ayant un revenu élevé ne subirait pas de perte liée à l'abolition de mesures du régime actuel de soutien du revenu, tout en bénéficiant de la nouvelle allocation.

En moyenne, les ménages seraient gagnants à partir d'un revenu de 35 000 \$.

- Le gain moyen serait relativement limité pour les ménages ayant un revenu compris entre 35 000 \$ et 50 000 \$ (gain moyen de 99 \$).
- Le gain moyen serait beaucoup plus élevé pour les ménages ayant un revenu supérieur à 50 000 \$ (gain moyen de 1 006 \$).

TABEAU 4

Scénario 1 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	936 487	-1 758	-1 877
15 000 \$ à 35 000 \$	1 298 392	-314	-242
35 000 \$ à 50 000 \$	624 042	62	99
50 000 \$ ou plus	1 997 615	2 010	1 006
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les effets du scénario simulé, par rapport aux trois principes retenus

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus, soit l'équité, l'incitation au travail et l'efficience.

■ L'équité

Par l'instauration d'une aide inconditionnelle aux revenus et aux actifs à toutes les personnes de moins de 65 ans, la mesure permet de respecter la liberté de choix des individus. Par conséquent, cette aide n'est pas susceptible de nourrir les préjugés envers ceux qui la reçoivent.

La mesure aboutit cependant à des résultats ne respectant pas le principe d'équité : le remplacement de la plus grande partie du soutien du revenu par une allocation universelle appauvrirait la majeure partie des plus pauvres, à cause du transfert d'une partie du soutien actuel vers les ménages plus riches.

L'instauration d'une aide inconditionnelle soulève un autre problème d'équité, soit le fait que des personnes placées dans des conditions différentes recevraient le même soutien : dans le scénario simulé, toutes les personnes bénéficient du même soutien, quels que soient leurs revenus ou leurs actifs⁹.

La mesure ne permettrait pas de réduire la pauvreté. Pour la majorité des personnes les plus démunies, le taux de couverture par rapport au seuil de la mesure du panier de consommation serait considérablement réduit.

■ L'incitation au travail

Le remplacement de l'aide actuelle, majoritairement réductible en fonction du revenu, par l'allocation universelle, entraînerait une réduction importante des taux effectifs marginaux d'imposition, ce qui constitue une incitation au travail.

Par contre, le remplacement de la plus grande partie du soutien du revenu par une allocation universelle signifierait la perte de l'aide à la famille versée pour la garde d'enfant (programme de services de garde subventionné ou crédit d'impôt remboursable pour frais de garde). Cette perte constituerait un frein à l'intégration au marché du travail pour les familles – en particulier pour les femmes.

■ L'efficience

Le remplacement de la plus grande partie du soutien du revenu par une allocation universelle permettrait de distribuer le même niveau d'aide globale que le régime actuel – donc sans coûts additionnels – en simplifiant considérablement le régime¹⁰. Le maintien des mesures pour les personnes de 65 ans et plus réduirait ces gains.

Ce scénario respecte la capacité de payer du gouvernement puisqu'il consiste à redistribuer une aide déjà accordée.

⁹ Dans les deux cas, il s'agit de l'équité verticale, qui fait référence à l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer. Sur la définition de l'équité verticale et de l'équité horizontale, voir le volume 1, page 24.

¹⁰ Faute d'information, le comité n'a pas évalué l'économie administrative découlant d'une telle simplification. À titre de référence, les coûts des principales mesures du régime de soutien du revenu du gouvernement du Québec sont estimés à plus de 214 millions de dollars relativement à des aides versées d'un peu plus de 11 milliards de dollars. Voir le volume 1, page 42, pour l'évaluation globale des coûts du régime ainsi que le volume 2, pages 145 et suivantes, pour une présentation plus détaillée du coût administratif de certaines mesures.

❑ Les conclusions à tirer

Le remplacement de la quasi-totalité du soutien actuel assuré par le gouvernement du Québec par une allocation universelle versée à toutes les personnes de moins de 65 ans – soit une aide annuelle de 9,6 milliards de dollars – ne permettrait de distribuer qu'un montant limité, atteignant 1 637 \$ annuellement par adulte et 737 \$ par enfant. Il s'agit d'un montant ne permettant de couvrir qu'une petite fraction de la mesure du panier de consommation.

Sur le plan de l'équité, ce scénario ne serait pas recevable. Ce scénario appauvrirait la majeure partie des plus pauvres. L'inconditionnalité de l'aide versée par rapport aux revenus et aux actifs détenus soulève un autre problème d'équité verticale.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, les résultats seraient mitigés, en raison de l'impact négatif du système simulé pour les familles, lié à la hausse du coût net des frais de garde pour le bénéficiaire.

Le système serait efficient, dans le sens où il serait simple à administrer et où il respecterait la capacité de payer du gouvernement – son coût net pour le gouvernement étant nul.

La préoccupation d'acceptabilité sociale ne serait certainement pas remplie, en raison de la redistribution des revenus effectuée au détriment des plus pauvres.

TABLEAU 5

Scénario 1 – Sommaire du scénario

Nature	Allocation universelle	Description	Aide remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel (approche OCDE)
Personnes visées	0 à 64 ans	Coûts bruts pour le gouvernement	9,6 milliards de dollars
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Financement identifié	Redistribution de l'aide actuelle, incluant l'aide à la famille (9,6 milliards de dollars)
Montant annuel de l'aide	1 637 \$ par adulte 737 \$ par enfant	Coûts nets pour le gouvernement ⁽¹⁾	0 \$

Respect des principes	
– Équité	Baisse du revenu disponible pour une bonne partie des ménages pauvres Problèmes d'équité verticale
– Incitation au travail	Effet mitigé sur l'incitation au travail, compte tenu de la hausse du coût des frais de garde
– Efficience	Respecte la capacité de payer du gouvernement Simplification majeure

(1) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 1

Détermination du financement

La part attribuable aux personnes de moins de 65 ans des mesures constituant le soutien du revenu du Québec est abolie pour financer l'allocation universelle, à l'exception de l'aide financière aux études et du crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience.

La marge de manœuvre dégagée est de 9,6 milliards de dollars pour les personnes de moins de 65 ans.

Détermination du montant

La détermination du montant est inspirée de la méthode de l'OCDE. Le montant par adulte est déterminé en divisant la marge de manœuvre par le nombre de personnes de moins de 65 ans, en tenant compte du fait que le montant accordé pour chaque enfant à charge correspond à 45 % du montant pour adulte¹.

Cette proportion est obtenue en calculant la proportion de l'écart entre la mesure du panier de consommation d'un couple sans enfants (famille de deux personnes) et la mesure du panier de consommation d'un couple avec un enfant (famille de trois personnes).

Hypothèses

Tous les calculs sont effectués sur une base individuelle et sont exprimés ensuite sur une base de ménage.

Les montants obtenus sont les mêmes pour chacun des adultes du ménage, ainsi que pour chacun des enfants.

Seules les personnes de moins de 65 ans, peu importe leur situation familiale, reçoivent l'allocation universelle. Les personnes de 65 ans ou plus ne subissent aucun changement dans leur revenu disponible.

1. $\text{Proportion d'un enfant} = (\text{MPC CAE} - \text{MPC CSE}) / (\text{MPC CSE} / 2) = 45 \%$

où :

MPC signifie « mesure du panier de consommation »;

CAE signifie « couple avec un enfant »;

CSE signifie « couple sans enfants ».

Montant par adulte = 9,6 milliards de dollars / (Nombre d'adultes + 45 % × Nombre d'enfants).

Montant par enfant = 45 % × Montant par adulte.

1.2 Une allocation universelle remplaçant une partie du soutien actuel, soit la quasi-totalité du soutien actuel à l'exception de l'aide à la famille, et financée par l'abolition des mesures remplacées (scénario 2)

Le comité a simulé un deuxième scénario, constituant une variante du scénario 1.

Comme dans le scénario 1, le scénario 2 prévoit le versement d'une allocation universelle, cette allocation étant financée par l'abolition des mesures remplacées.

À la différence du scénario 1, l'allocation universelle n'est versée qu'aux personnes de 18 à 64 ans, afin de ne pas abolir les mesures de soutien à la famille. Le soutien du revenu actuellement versé par le gouvernement du Québec est remplacé par cette allocation, à l'exception des mesures d'aide à la famille, qui sont maintenues telles quelles.

De la même façon que le scénario 1, le scénario 2 est inspiré de la méthodologie retenue dans les travaux de l'OCDE.

Ce scénario étant une variante du scénario 1, les résultats obtenus sont présentés en faisant ressortir les différences par rapport au scénario précédent.

□ Les hypothèses

Les hypothèses retenues sont proches de celles du scénario 1, à l'exception du fait que les mesures d'aide à la famille ne font pas partie de la réallocation sous forme d'allocation universelle.

■ La nature de l'aide versée et les personnes ciblées

Le scénario simulé consiste à donner une allocation universelle non imposable à chaque contribuable de 18 à 64 ans.

Le montant de l'allocation est égal à la répartition entre les individus des sommes économisées par le gouvernement du Québec par l'abolition d'une partie des mesures actuelles de soutien du revenu qu'il dispense, soit la quasi-totalité de ces mesures, à l'exception des mesures d'aide à la famille. L'allocation universelle est ainsi entièrement financée par l'abolition de mesures existantes de soutien du revenu.

L'allocation est inconditionnelle. Elle est versée sur une base individuelle. Elle est uniforme pour toutes les personnes de 18 à 64 ans.

Les personnes de 65 ans et plus n'y ont pas droit. Ces personnes continuent néanmoins de bénéficier des mesures fédérales de soutien du revenu leur étant destinées ainsi que des autres mesures actuelles de soutien du revenu du Québec.

■ Financement par l'abolition des mesures existantes

Les mesures abolies et remplacées par l'allocation universelle sont toutes les mesures de soutien du revenu mises en place par le Québec¹¹ – soit les mesures d'aide financière de base et d'incitation au travail¹² – à l'exclusion de l'aide financière aux études, du crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience¹³ et des mesures d'aide à la famille.

Selon le relevé effectué par le comité, les mesures abolies dans ce scénario devraient représenter en 2017 une aide de 4,4 milliards de dollars.

TABEAU 6

Scénario 2 – Impact financier de la mise en place de l'allocation universelle pour les personnes de 18 à 64 ans – 2017 (en millions de dollars)

	Montant
Nouvelle allocation universelle	-4 396
Mesures abolies	
– Aide financière de dernier recours de base ⁽¹⁾	2 621
– Crédit d'impôt pour la solidarité ⁽²⁾	1 267
– Programme Allocation-logement	66
– Prime au travail	382
– Bouclier fiscal	60
– Total des mesures abolies	4 396
Impact financier net pour le gouvernement ⁽³⁾	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Les prestations d'aide financière de dernier recours sont comptabilisées dans le revenu total d'un contribuable. Ces prestations sont donc imposables et peuvent modifier le revenu net utilisé pour déterminer les transferts sociofiscaux. Le montant présenté tient compte de ces effets d'interactions.

(2) Le crédit d'impôt pour la solidarité pour les personnes âgées de moins de 65 ans est de 1 285 millions de dollars, mais en excluant les personnes âgées de moins de 18 ans, le coût baisse à 1 267 millions de dollars.

(3) Ne tient pas compte des coûts de gestion administrative des mesures (économies ou coûts additionnels).

Source : Ministère des Finances du Québec.

¹¹ À l'exception de la part versée aux personnes de 65 ans et plus et aux travailleurs d'expérience.

¹² Les mesures de soutien du revenu mises en place par le gouvernement du Québec, de même que les mesures définies par le gouvernement fédéral, se classent selon trois grands objectifs, soit la distribution d'une aide financière de base, la dispensation d'une aide financière aux familles et l'incitation au travail. Voir à ce sujet le volume 2, page 6.

¹³ L'aide financière aux études a été conservée en raison de l'entente de financement avec le gouvernement fédéral. Le crédit d'impôt pour travailleurs d'expérience a également été conservé puisqu'il profite majoritairement à la clientèle de 65 ans et plus qui ne recevrait pas l'allocation universelle.

■ Le montant de l'aide versée

Une telle réallocation permet de verser une allocation annuelle de 878 \$ par adulte de 18 à 64 ans (5,0 millions de personnes), soit 759 \$ de moins que dans le scénario 1.

L'aide à la famille est cependant maintenue dans son état actuel.

TABEAU 7

Scénario 2 – Montants annuels alloués dans le cadre de l'allocation universelle – 2017

	Nombre de ménages	Allocation (en dollars)	Montant (en millions de dollars)
Par adulte	5 003 626	878	4 396
Total	5 003 626	—	4 396

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les résultats obtenus

La simulation effectuée montre que le scénario consistant à remplacer une partie du soutien actuel du revenu ferait à la fois des gagnants et des perdants. Comme dans le scénario 1, les ménages ayant de faibles revenus seraient particulièrement touchés, mais moins que dans le scénario 1.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Pour ce qui est des gagnants et des perdants, les résultats obtenus sont les suivants :

- La mise en place d'une allocation universelle permettrait à 2,8 millions de ménages d'avoir un gain moyen de 1 055 \$.
- Un peu plus de 900 000 ménages subiraient une perte moyenne de 3 213 \$. Pour ces ménages, l'allocation universelle ne serait pas suffisante pour compenser la perte des mesures abolies.
- Pour un peu plus de 1,1 million de ménages, l'impact de l'allocation universelle serait neutre. Parmi eux se trouvent les aînés : les personnes de 65 ans et plus ne bénéficieraient pas de l'allocation et ne verraient aucun changement dans leur revenu disponible.

TABLEAU 8

Scénario 2 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	2 773 647	2 926	1 055
Perdants	910 761	-2 926	-3 213
Neutres	1 172 128	—	—
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.
Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Des points additionnels

Les résultats obtenus amènent à souligner les points suivants :

- Les principaux perdants seraient les ménages à faible revenu, et en particulier les ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours, comme dans le scénario 1. Pour les ménages sans enfants à faible revenu, la perte serait plus grande que dans le scénario 1.
- Les familles avec enfants seraient cependant moins touchées que dans le scénario 1, en raison du maintien de l'aide à la famille actuelle.
- Comme dans le scénario 1, les aînés ne bénéficieraient pas de l'allocation et ne verraient aucun changement dans leur revenu disponible.

■ Le cas type d'une personne seule

À titre illustratif, le scénario 2 entraînerait une baisse du revenu disponible de 8 231 \$ pour une personne seule sans contraintes à l'emploi prestataire de l'aide sociale et sans revenus de travail, ce qui serait donc encore plus élevé que dans le scénario 1.

- Dans le régime actuel, le revenu disponible de cette personne est de 9 389 \$, dont 8 136 \$ provient de l'aide sociale et 1 253 \$ provient du crédit d'impôt pour la solidarité et du crédit d'impôt pour la TPS.
- Selon le scénario 2, le revenu disponible de cette même personne baisserait à 1 158 \$ puisqu'elle recevrait uniquement l'allocation universelle (878 \$) et les transferts du gouvernement fédéral (280 \$).

Ainsi, cette personne à faible revenu se retrouverait très largement perdante, car le montant de l'allocation universelle ne serait pas suffisant pour compenser l'abolition des transferts du Québec servant à la financer.

■ L'effet de la mesure selon le revenu du ménage

On constate effectivement que le remplacement d'une partie du soutien actuel du revenu par une allocation universelle entraînerait une baisse importante du revenu disponible pour les particuliers ayant les revenus les plus faibles.

- Les ménages gagnant moins de 15 000 \$ subiraient en moyenne une perte de 2 367 \$.
- Pour les ménages gagnant de 15 000 \$ à 35 000 \$, la perte moyenne atteindrait 239 \$.

Les résultats montrent que plus le revenu du ménage est élevé, plus le gain du contribuable serait élevé. Comme dans le scénario 1, ce résultat est logique : le contribuable ayant un revenu élevé ne subirait pas de perte liée à l'abolition de mesures du régime actuel de soutien du revenu, mais bénéficierait de la nouvelle allocation.

En moyenne, les ménages seraient gagnants à partir d'un revenu de 35 000 \$.

- Le gain moyen serait réduit pour les ménages ayant un revenu compris entre 35 000 \$ et 50 000 \$ (gain moyen de 273 \$).
- Le gain moyen serait beaucoup plus élevé pour les ménages ayant un revenu supérieur à 50 000 \$ (gain moyen de 1 180 \$).

TABLEAU 9

Scénario 2 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	936 487	-2 217	-2 367
15 000 \$ à 35 000 \$	1 298 392	-310	-239
35 000 \$ à 50 000 \$	624 042	170	273
50 000 \$ ou plus	1 997 615	2 357	1 180
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Le respect des trois principes

À partir des résultats de la simulation effectuée, le comité a analysé ce scénario en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

En matière d'équité, ce scénario a les mêmes propriétés que le scénario 1 en ce qui concerne l'inconditionnalité, la liberté de choix et le fait de ne pas susciter de préjugés envers les bénéficiaires.

Comme le scénario 1, le scénario 2 aboutit à des résultats ne respectant pas le principe d'équité.

- Le remplacement d'une partie de l'aide actuelle par une allocation universelle conduit à un appauvrissement des ménages les plus pauvres, en transférant une partie du soutien actuel vers les ménages plus riches.
- Par rapport au scénario 1, l'effet négatif sur les ménages avec enfants est moins important, mais il est plus grand chez les ménages sans enfants.
- De plus, l'instauration d'une aide inconditionnelle soulève un problème d'équité, soit le fait que des personnes placées dans des conditions différentes recevraient le même soutien : dans le scénario simulé, toutes les personnes bénéficient du même soutien, quels que soient leurs revenus ou leurs actifs¹⁴.

■ L'incitation au travail

Tout comme dans le scénario 1, le remplacement d'une partie importante de l'aide actuelle, majoritairement réductible en fonction du revenu, par l'allocation universelle, entraînerait une réduction importante des taux effectifs marginaux d'imposition, ce qui constitue une incitation au travail.

- Par rapport au scénario 1, le maintien de mesures d'aide à la famille réductibles en fonction du revenu peut diminuer cet effet.
- Contrairement au scénario 1, ce scénario ne présente pas de frein à l'intégration au marché du travail pour les familles puisque l'aide à la famille est maintenue.

■ L'efficience

Le remplacement d'une partie du soutien du revenu – soit la quasi-totalité du soutien actuel, à l'exception de l'aide à la famille – permettrait de distribuer une partie de l'aide actuelle – donc sans coûts additionnels – en simplifiant le régime¹⁵. La simplification serait moins importante que dans le scénario 1, puisqu'elle ne toucherait pas l'aide à la famille.

Ce scénario respecte la capacité de payer du gouvernement puisqu'il consiste à redistribuer une aide déjà accordée.

¹⁴ Il s'agit de l'équité verticale, qui fait référence à l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer. Sur les définitions de l'équité verticale et de l'équité horizontale, voir le volume 1, page 24.

¹⁵ Faute d'information, le comité n'a pas évalué l'économie administrative découlant d'une telle simplification. À titre de référence, les coûts des principales mesures du régime de soutien du revenu du gouvernement du Québec sont estimés à plus de 214 millions de dollars relativement à des aides versées d'un peu plus de 11 milliards de dollars. Voir le volume 1, page 42, pour l'évaluation globale des coûts du régime ainsi que le volume 2, pages 145 et suivantes, pour une présentation plus détaillée du coût administratif de certaines mesures.

❑ Les conclusions à tirer

Le remplacement de la quasi-totalité du soutien actuel assuré par le gouvernement du Québec – à l'exception de l'aide à la famille – par une allocation universelle versée à toutes les personnes de 18 à 64 ans, ce qui représente une aide de 4,4 milliards de dollars, ne permettrait de distribuer qu'un montant limité, soit 878 \$ annuellement par adulte. Ce montant serait deux fois plus bas que dans le scénario 1, mais les familles conserveraient les mesures de soutien les concernant. Cette aide ne permettrait de couvrir qu'une petite fraction de la mesure du panier de consommation.

Sur le plan de l'équité, ce scénario ne serait pas recevable. Ce scénario appauvrirait la majeure partie des plus pauvres. Les familles avec enfants seraient cependant moins touchées que dans le scénario 1 en raison du maintien des mesures actuelles d'aide à la famille. L'inconditionnalité de l'aide par rapport aux revenus et aux actifs détenus soulève un autre problème d'équité verticale.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, les résultats sont positifs. L'incitation au travail serait renforcée pour les prestataires d'assistance sociale, sur la base des taux effectifs marginaux d'imposition.

Comme pour le scénario 1, la mesure respecterait la capacité de payer du gouvernement. Elle permettrait une simplification du système, de moins grande ampleur cependant que dans le scénario 1.

Dans ce scénario comme dans le précédent, la préoccupation d'acceptabilité sociale ne serait pas remplie, en raison de la redistribution des revenus effectuée au détriment des plus pauvres.

TABEAU 10

Scénario 2 – Sommaire du scénario

Nature	Allocation universelle	Description	Aide remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel (approche OCDE)
Personnes visées	18 à 64 ans	Coûts bruts pour le gouvernement	4,4 milliards de dollars
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Financement identifié	Redistribution de l'aide actuelle, excluant l'aide à la famille (4,4 milliards de dollars)
Montant annuel de l'aide	878 \$	Coûts nets pour le gouvernement ⁽¹⁾	0 \$

Respect des principes

– Équité	Baisse du revenu disponible pour une bonne partie des ménages pauvres Problèmes d'équité verticale
– Incitation au travail	Meilleure incitation au travail pour les prestataires d'assistance sociale
– Efficience	Respecte la capacité de payer du gouvernement Simplification majeure, mais maintien des mesures actuelles pour les enfants et les aînés

(1) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 2

Détermination du financement

La part attribuable aux personnes de 18 à 64 ans des mesures de soutien du revenu du Québec est abolie pour financer l'allocation universelle, à l'exception de l'aide à la famille, de l'aide financière aux études et du crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience.

La marge de manœuvre dégagée est de 4,4 milliards de dollars, si l'on considère uniquement les personnes de 18 à 64 ans.

Détermination du montant

La détermination du montant est inspirée de la méthode de l'OCDE. Le montant de l'allocation est déterminé en divisant la marge de manœuvre par le nombre de personnes de 18 à 64 ans.

Hypothèses

Tous les calculs sont effectués sur une base individuelle et sont exprimés ensuite sur une base de ménage.

Les montants obtenus sont les mêmes pour chacun des adultes du ménage.

Seules les personnes de 18 à 64 ans reçoivent l'allocation universelle, peu importe leur situation familiale.

Les personnes de 65 ans ou plus ne subissent aucun changement dans leur revenu disponible.

2. UNE ALLOCATION UNIVERSELLE REMPLAÇANT UNE PARTIE DE L'AIDE FINANCIÈRE DE DERNIER RECOURS PAR UN MONTANT ÉQUIVALENT, SANS INDICATION DE LA SOURCE DE FINANCEMENT AUTRE QUE L'AIDE REMPLACÉE

Les scénarios 1 et 2 font beaucoup de perdants parmi les plus démunis, car ils consistent à remplacer la quasi-totalité du soutien actuel ou une partie de ce soutien par une allocation universelle, dont le montant est moins élevé que le soutien actuellement reçu.

Le comité a voulu simuler des scénarios ne faisant pas de perdants et évaluer leur impact financier, en retenant comme hypothèse que l'allocation universelle versée remplacerait une partie de l'aide financière de dernier recours actuellement octroyée par un montant équivalent. Toutes les autres dispositions du régime de soutien du revenu seraient inchangées.

L'allocation universelle ne serait financée que partiellement par les mesures abolies. Les scénarios ne précisent pas la source de financement.

Pour ce qui est du montant de l'allocation universelle, le comité a retenu un montant égal à 5 832 \$ par adulte. Il s'agit de la moitié de l'aide financière de dernier recours à laquelle a droit un couple sans contraintes à l'emploi, selon les données de 2017. À ce montant, l'allocation universelle permet ainsi de remplacer la totalité de la plus petite des prestations maximales de l'aide financière de dernier recours, soit la prestation d'un couple sans contraintes à l'emploi, lorsque ramenée sur une base individuelle.

❑ Deux scénarios simulés

Deux scénarios ont été simulés.

- Dans le scénario 3, l'allocation universelle est versée à toutes les personnes de 18 à 64 ans. Au total, la nouvelle allocation représente un coût de 29,2 milliards de dollars dont 1,8 milliard de dollars est financé par la partie du soutien actuel remplacée. Le reste de l'allocation universelle représente un soutien additionnel de 27,4 milliards de dollars dont le scénario ne précise pas le mode de financement.
- Dans le scénario 4, l'allocation universelle est versée à toutes les personnes de 18 ans ou plus – y compris donc aux personnes de 65 ans et plus recevant le soutien du revenu prévu par le gouvernement fédéral. La nouvelle allocation représente un coût total de 38,4 milliards de dollars dont 1,8 milliard de dollars est financé par la partie du soutien actuel remplacée, comme dans le scénario 3. Le reste de l'allocation universelle représente un soutien additionnel de 36,6 milliards de dollars dont le scénario ne précise pas le mode de financement.

2.1 Une allocation universelle remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent – l'allocation est versée à toutes les personnes de 18 à 64 ans, sans indication de la source de financement autre que l'aide remplacée (scénario 3)

Le scénario 3 vise à évaluer l'impact financier d'une allocation universelle dont la définition ne fait pas de perdants. L'allocation universelle remplace une partie du montant alloué actuellement dans le cadre de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent. Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours recevant un montant supérieur à l'allocation universelle continuent de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continuent de recevoir correspond à l'écart entre la prestation actuelle et l'allocation universelle. Le scénario ne précise pas la source de financement, au-delà de l'aide remplacée.

Dans ce scénario, les personnes de 65 ans ou plus ne sont pas concernées. Elles bénéficient principalement du soutien du revenu du gouvernement fédéral.

❑ Les hypothèses

Le scénario 3 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée, son montant et les personnes ciblées

L'approche simulée consiste à verser une allocation universelle dont le montant pour chaque personne concernée correspond à 50 % du montant maximal de l'aide financière de dernier recours auquel a droit un couple sans contraintes à l'emploi, soit 5 832 \$ par adulte annuellement. Ce montant correspond à la plus petite des prestations maximales versées au titre de l'aide financière de dernier recours, soit le montant pour un couple sans contraintes à l'emploi, lorsque ramené sur une base individuelle.

Les prestations d'aide financière de dernier recours sont diminuées du montant de l'allocation universelle. Un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus ne reçoit donc plus d'aide financière de dernier recours, mais son équivalent sous forme d'allocation universelle.

Au total, tous les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours reçoivent au moins la même aide. Lorsque l'allocation universelle est inférieure à l'aide financière de dernier recours versée auparavant, un montant complémentaire d'aide financière de dernier recours est versé pour compenser la différence.

Toutes les autres dispositions du régime de soutien du revenu demeurent les mêmes.

L'allocation universelle n'est versée qu'aux personnes de 18 à 64 ans. Les personnes de 65 ans et plus n'y ont pas droit. Ces personnes continuent néanmoins de bénéficier des mesures fédérales de soutien du revenu leur étant destinées ainsi que des autres mesures actuelles de soutien du revenu du Québec.

■ Impact financier et financement partiel par la réduction de l'aide financière de dernier recours

Le coût brut de l'allocation universelle est évalué à 29,2 milliards de dollars annuellement. Ce coût élevé s'explique par le fait que l'allocation est offerte à tous. L'allocation ne comporte aucune réduction en fonction du revenu, ni aucune condition concernant les actifs.

La mise en place de l'allocation universelle permet d'économiser 1,8 milliard de dollars à l'aide financière de dernier recours.

■ Le coût net pour le gouvernement

Le coût net de l'allocation universelle s'établit à 27,4 milliards de dollars.

TABLEAU 11

Scénario 3 – Impact financier de la mise en place de l'allocation universelle pour les personnes de 18 à 64 ans – 2017 (en millions de dollars)

	Montant
Nouvelle allocation universelle	-29 210
Sommes économisées	
– Réduction du montant de l'aide financière de dernier recours	1 800
Impact financier net pour le gouvernement⁽¹⁾	-27 410

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Ne tient pas compte des coûts de gestion administrative des mesures (économies ou coûts additionnels).

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les résultats obtenus

Par définition, ce scénario a été déterminé de telle sorte qu'il ne fasse pas de perdants : toutes les personnes reçoivent au moins le niveau de soutien du revenu actuellement reçu.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Pour ce qui est de l'impact sur les ménages en fonction des gagnants et des perdants, les résultats obtenus sont les suivants.

- La mise en place d'une allocation universelle avec le maintien des mesures actuelles de soutien du revenu permettrait à 3,5 millions de ménages de bénéficier d'un gain moyen de 7 918 \$.
- Pour près de 1,4 million de ménages, le niveau d'aide serait inchangé, soit parce que ces ménages sont actuellement bénéficiaires d'un montant de l'aide financière de dernier recours équivalent à l'allocation universelle, soit parce qu'il s'agit d'aînés.

TABLEAU 12

Scénario 3 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	3 461 509	27 410	7 918
Perdants	—	—	—
Neutres	1 395 027	—	—
Total	4 856 536	27 410	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'effet sur les ménages prestataires d'aide financière de dernier recours

Les prestataires actuels d'aide financière de dernier recours qui reçoivent une prestation maximale voient leur prestation diminuée du même montant que celui de la nouvelle allocation. Ils sont ainsi placés dans une situation neutre.

- Au total, tous les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours reçoivent au moins la même aide. Lorsque l'allocation universelle est inférieure à l'aide financière de dernier recours versée auparavant, un montant complémentaire d'aide financière de dernier recours est versé pour compenser la différence.
- Un couple sans contraintes à l'emploi ne reçoit plus d'aide financière de dernier recours, mais au moins son équivalent sous forme d'allocation universelle.

TABLEAU 13

Scénario 3 – Illustration de l'allocation proposée et modification de l'aide financière de dernier recours – 2017

(en dollars, sur une base annuelle)

	Couple			Personne seule		
	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Allocation universelle (par conjoint)	Total	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Allocation universelle	Total
Sans contraintes à l'emploi						
– Système actuel	11 664	—	11 664	8 136	—	8 136
– Avec allocation universelle	—	5 832	11 664	2 304	5 832	8 136
Avec contraintes temporaires						
– Système actuel	13 260	—	13 260	9 132	—	9 132
– Avec allocation universelle	1 596	5 832	13 260	3 300	5 832	9 132
Avec contraintes sévères						
– Système actuel	17 112	—	17 112	11 448	—	11 448
– Avec allocation universelle	5 448	5 832	17 112	5 616	5 832	11 448

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'effet de la mesure selon le revenu du ménage

Le scénario 3 entraîne en moyenne une hausse de revenu disponible pour tous les ménages, quel que soit le revenu du ménage.

Le gain moyen est de 3 569 \$ pour les ménages ayant un revenu inférieur à 15 000 \$ et de 3 615 \$ pour les ménages ayant un revenu compris entre 15 000 \$ et 35 000 \$.

Ce gain augmente ensuite selon le revenu des ménages.

- Le gain moyen s'établit à 5 259 \$ pour les revenus compris entre 35 000 \$ et 50 000 \$.
- Le gain moyen est considérable (8 055 \$) pour les ménages ayant un revenu supérieur à 50 000 \$.

TABLEAU 14

Scénario 3 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	936 487	3 342	3 569
15 000 \$ à 35 000 \$	1 298 392	4 694	3 615
35 000 \$ à 50 000 \$	624 042	3 282	5 259
50 000 \$ ou plus	1 997 615	16 091	8 055
Total	4 856 536	27 410	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.
Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Le respect des trois principes

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

En offrant une aide inconditionnelle aux revenus comme aux actifs à toutes les personnes de 18 à 64 ans, la mesure permet de respecter la liberté de choix des individus. Par conséquent, cette aide n'est pas susceptible de nourrir les préjugés envers ceux qui la reçoivent.

Cette mesure remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent ne fait que des gagnants ou des personnes pour qui la situation est inchangée.

Cependant, parmi les personnes dont les revenus sont les plus bas, il en existe un grand nombre pour qui la mesure n'a aucun effet. Il s'agit des prestataires de l'aide financière de dernier recours bénéficiaires d'un montant équivalent à l'allocation universelle, et sans autres revenus. À l'inverse, un grand nombre de gagnants se trouvent parmi les personnes ayant des revenus moyens ou élevés.

L'instauration d'une aide inconditionnelle soulève un autre problème d'équité, soit le fait que des personnes placées dans des conditions différentes reçoivent le même soutien : dans le scénario simulé, toutes les personnes bénéficient du même soutien, quels que soient leurs revenus ou leurs actifs¹⁶.

■ L'incitation au travail

L'allocation universelle définie dans le scénario 3 n'est pas réduite en fonction du revenu. Elle remplace un montant équivalent de l'aide financière de dernier recours qui, elle, est réduite en fonction du revenu après l'exemption permise. L'allocation universelle du scénario 3 entraîne ainsi une réduction importante des taux effectifs marginaux d'imposition pour les prestataires de l'aide financière de dernier recours.

Par contre, la mesure a un effet négatif sur l'incitation au travail pour les travailleurs dont le revenu est supérieur à l'assistance sociale. Ces travailleurs sont en mesure de réduire leur effort de travail tout en conservant un revenu total équivalent au revenu qu'ils recevaient avant la mise en place de l'allocation.

¹⁶ Il s'agit de l'équité verticale, qui fait référence à l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer. Sur les définitions de l'équité verticale et de l'équité horizontale, voir le volume 1, page 24.

■ L'efficience

L'allocation universelle définie dans le scénario 3 signifie que les contribuables ne sont plus soumis à des règles d'actifs ou de revenus pour bénéficier d'une allocation de base. Cela a pour effet de simplifier le versement d'une allocation pour les couples prestataires d'aide sans contraintes à l'emploi, pour qui l'allocation universelle est au moins égale à l'aide financière de dernier recours¹⁷.

Cette simplification est cependant limitée, car l'aide financière de dernier recours doit être maintenue pour tous les ménages présentant des contraintes à l'emploi, ainsi que pour les ménages composés d'un seul adulte. Dans leur cas, l'allocation universelle ne représente qu'une partie de l'aide financière de dernier recours. Les personnes seules, les familles monoparentales et les ménages ayant des contraintes à l'emploi représentent 96 % des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours.

Par ailleurs, le scénario 3 ne comporte aucune indication concernant le mode de financement requis. L'allocation universelle, telle que définie dans le scénario, exige un financement additionnel de 27,4 milliards de dollars du gouvernement – ce qui ne respecte pas la capacité financière de l'État. À titre de comparaison, l'impôt des particuliers représente en 2017-2018 des revenus pour l'État de 29 milliards de dollars.

¹⁷ Faute d'information, le comité n'a pas évalué l'économie administrative découlant d'une telle simplification. À titre de référence, les coûts des principales mesures du régime de soutien du revenu du gouvernement du Québec sont estimés à plus de 214 millions de dollars relativement à des aides versées d'un peu plus de 11 milliards de dollars. Voir le volume 1, page 42, pour l'évaluation globale des coûts du régime ainsi que le volume 2, pages 145 et suivantes, pour une présentation plus détaillée du coût administratif de certaines mesures.

❑ Les conclusions à tirer

Une allocation universelle versée aux personnes de 18 à 64 ans et remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent ne ferait par définition aucun perdant. Avec un montant égal à 5 832 \$ par adulte, soit la plus petite des prestations maximales – la prestation pour un couple sans contraintes à l'emploi – lorsque ramenée sur une base individuelle, cette allocation universelle représenterait pour l'État un coût net de 27,4 milliards de dollars, sans indication concernant son financement.

Sur le plan de l'équité, la mesure améliorerait la situation de certaines personnes à faible revenu, mais elle serait principalement bénéfique pour les ménages qui ne sont pas prestataires de l'aide financière de dernier recours, et notamment les ménages ayant des revenus plus élevés. L'inconditionnalité de l'aide par rapport aux revenus et aux actifs détenus soulève un problème d'équité verticale.

En matière d'incitation au travail, la mesure offrirait une incitation au travail additionnelle pour les ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours. Elle aurait l'effet inverse pour les travailleurs dont le revenu est supérieur à l'assistance sociale.

Le scénario ne serait pas efficient. Les économies administratives seraient limitées et le coût élevé de la mesure proposée, pour l'essentiel, non financé. Le scénario ne respecte donc pas la capacité de payer du gouvernement.

La préoccupation d'acceptabilité sociale ne serait probablement pas remplie, en raison des effets mal répartis selon les tranches de revenus, et surtout de l'absence de financement prévu.

TABEAU 15

Scénario 3 – Sommaire du scénario

Nature	Allocation universelle	Description	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾
Personnes visées	18 à 64 ans	Coûts bruts pour le gouvernement	29,2 milliards de dollars
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Financement identifié	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars)
Montant annuel de l'aide	5 832 \$	Coûts nets pour le gouvernement⁽²⁾	27,4 milliards de dollars

Respect des principes

- Équité
Pas de perdants. Toutefois, beaucoup de gagnants chez les plus riches
Problèmes d'équité verticale
- Incitation au travail
Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale
Effet négatif chez les travailleurs ayant un revenu supérieur à l'assistance sociale
- Efficience
Ne respecte pas la capacité de payer du gouvernement
Économies administratives limitées

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et l'allocation universelle de 5 832 \$.

(2) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 3

Détermination du montant

En 2017, un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus reçoit 11 664 \$ par année avec l'aide financière de dernier recours.

La proposition vise à donner une allocation égale à 50 % de ce montant, soit 5 832 \$ par adulte, à toutes les personnes de 18 à 64 ans.

L'allocation est versée sur une base individuelle.

Détermination du financement

La prestation d'aide financière de dernier recours estimée pour le ménage en 2017 est réduite du montant de l'allocation universelle de 5 832 \$ par individu.

Il n'y a pas d'autre source de financement retenue pour financer le manque à gagner.

2.2 Une allocation universelle remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent – l'allocation est versée à toutes les personnes de 18 ans et plus, sans indication de la source de financement autre que l'aide remplacée (scénario 4)

Le comité a simulé un scénario 4, constituant une variante du scénario 3.

Comme dans le scénario 3, le scénario 4 vise à évaluer l'impact financier d'une allocation universelle dont la définition ne fait pas de perdants. L'allocation universelle remplace le même montant alloué actuellement dans le cadre de l'aide financière de dernier recours. Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours recevant un montant supérieur à l'allocation universelle continuent de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continuent de recevoir correspond à l'écart entre la prestation actuelle et l'allocation universelle. Le scénario ne précise pas la source de financement, au-delà de l'aide remplacée.

Dans le scénario 4, l'allocation est versée à toutes les personnes de 18 ans et plus – y compris donc aux personnes âgées recevant le soutien du revenu prévu par le gouvernement fédéral.

Dans ce scénario, les personnes de 65 ans et plus seraient donc couvertes par l'allocation universelle définie, tout en continuant de recevoir le soutien du revenu fédéral. Malgré cette différence, les résultats obtenus sont très proches de ceux du scénario 3.

☐ Les hypothèses

Le scénario 4 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée, son montant et les personnes ciblées

L'approche simulée consiste à verser une allocation universelle dont le montant pour chaque personne concernée correspond à 50 % du montant maximal de l'aide financière de dernier recours auquel a droit un couple sans contraintes à l'emploi, soit 5 832 \$ par adulte annuellement. Ce montant correspond à la plus petite des prestations maximales versées au titre de l'aide financière de dernier recours, soit le montant pour un couple sans contraintes à l'emploi, lorsque ramené sur une base individuelle.

Les prestations d'aide financière de dernier recours sont diminuées du montant de l'allocation universelle. Un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus ne reçoit donc plus d'aide financière de dernier recours, mais son équivalent sous forme d'allocation universelle.

Au total, tous les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours reçoivent au moins la même aide. Lorsque l'allocation universelle est inférieure à l'aide financière de dernier recours versée auparavant, un montant complémentaire d'aide financière de dernier recours est versé pour compenser la différence.

Toutes les autres dispositions du régime de soutien du revenu demeurent les mêmes.

L'allocation universelle est versée à toutes les personnes de plus de 18 ans. Elle est donc versée aux personnes de 65 ans et plus, qui bénéficient par ailleurs des mesures de soutien du gouvernement fédéral¹⁸.

¹⁸ Dans ce scénario, le comité a retenu comme hypothèse que la Pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti versés par le gouvernement fédéral ne sont pas réduits en fonction de la nouvelle allocation universelle du gouvernement du Québec. L'aide versée par le gouvernement fédéral reste ainsi inchangée.

■ Impact financier et financement partiel par la réduction de l'aide financière de dernier recours

Le coût brut de l'allocation universelle est évalué à 38,4 milliards de dollars annuellement. Ce coût élevé s'explique par le fait que l'allocation est offerte à tous. Elle ne comporte aucune réduction en fonction du revenu ni aucune condition concernant les actifs.

Le coût de ce scénario est encore plus important que le coût du scénario 3, en raison du versement de l'allocation universelle aux personnes de 65 ans et plus.

La mise en place de l'allocation universelle permet d'économiser 1,8 milliard de dollars à l'aide financière de dernier recours, comme dans le scénario 3.

■ Le coût net pour le gouvernement

Le coût net de l'allocation universelle s'établit à 36,6 milliards de dollars.

TABLEAU 16

Scénario 4 – Impact financier de la mise en place de l'allocation universelle pour les personnes de 18 ans et plus – 2017 (en millions de dollars)

	Montant
Nouvelle allocation universelle	-38 420
Sommes économisées	
– Réduction du montant de l'aide financière de dernier recours	1 800
Impact financier net pour le gouvernement⁽¹⁾	-36 620

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Ne tient pas compte des coûts de gestion administrative des mesures (économies ou coûts additionnels).

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les résultats obtenus

Comme dans le scénario 3, ce scénario a été défini de telle sorte qu'il ne fasse pas de perdants : toutes les personnes reçoivent au moins le niveau de soutien du revenu actuellement versé.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Pour ce qui est de l'impact sur les ménages en ce qui concerne les gagnants et les perdants, les résultats obtenus sont les suivants.

- La mise en place d'une allocation universelle avec le maintien des mesures actuelles de soutien du revenu permettrait à 4,4 millions de ménages de bénéficier d'un gain moyen de 8 367 \$.
- Pour près de 480 000 ménages, le niveau d'aide serait inchangé parce que ces ménages sont actuellement bénéficiaires d'un montant de l'aide financière de dernier recours équivalent à l'allocation universelle.
- Les personnes qui étaient gagnantes dans le scénario 3 le sont toujours et les personnes âgées, qui étaient neutres dans le scénario 3, sont maintenant gagnantes.

TABLEAU 17

Scénario 4 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	4 376 368	36 620	8 367
Perdants	—	—	—
Neutres	480 168	—	—
Total	4 856 536	36 620	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.
Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'effet sur les ménages prestataires d'aide financière de dernier recours

Comme dans le scénario 3, les prestataires actuels d'aide financière de dernier recours qui reçoivent une prestation maximale voient leur prestation diminuée du même montant que la nouvelle allocation. Ils sont placés ainsi dans une situation neutre.

- Au total, tous les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours reçoivent au moins la même aide. Lorsque l'allocation universelle est inférieure à l'aide financière de dernier recours versée auparavant, un montant complémentaire d'aide financière de dernier recours est versé pour compenser la différence.
- Un couple sans contraintes à l'emploi ne reçoit plus d'aide financière de dernier recours, mais au moins son équivalent sous forme d'allocation universelle.

TABLEAU 18

Scénario 4 – Illustration de l'allocation proposée et modification de l'aide financière de dernier recours – 2017

(en dollars, sur une base annuelle)

	Couple			Personne seule		
	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Allocation universelle (par conjoint)	Total	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Allocation universelle	Total
Sans contraintes à l'emploi						
– Système actuel	11 664	—	11 664	8 136	—	8 136
– Avec allocation universelle	—	5 832	11 664	2 304	5 832	8 136
Avec contraintes temporaires						
– Système actuel	13 260	—	13 260	9 132	—	9 132
– Avec allocation universelle	1 596	5 832	13 260	3 300	5 832	9 132
Avec contraintes sévères						
– Système actuel	17 112	—	17 112	11 448	—	11 448
– Avec allocation universelle	5 448	5 832	17 112	5 616	5 832	11 448

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'effet de la mesure selon le revenu du ménage

Comme le scénario 3, le scénario 4 entraîne en moyenne une hausse de revenu disponible pour tous les ménages, y compris ceux à faible revenu. Cette hausse est plus élevée que dans le scénario 3, quelle que soit la tranche de revenu.

Le gain moyen est de 3 805 \$ pour les ménages ayant un revenu inférieur à 15 000 \$ et de 6 560 \$ pour les ménages ayant un revenu compris entre 15 000 \$ et 35 000 \$.

Comme dans le scénario 3, ce gain augmente ensuite selon le revenu des ménages.

- Le gain moyen s'établit à 7 673 \$ pour les revenus compris entre 35 000 \$ et 50 000 \$.
- Le gain moyen est encore plus élevé (9 887 \$) que dans le scénario 3, pour les ménages ayant un revenu supérieur à 50 000 \$.

TABLEAU 19

Scénario 4 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	936 487	3 563	3 805
15 000 \$ à 35 000 \$	1 298 392	8 517	6 560
35 000 \$ à 50 000 \$	624 042	4 788	7 673
50 000 \$ ou plus	1 997 615	19 751	9 887
Total	4 856 536	36 620	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Le respect des trois principes

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

En offrant une aide inconditionnelle aux revenus comme aux actifs à toutes les personnes de 18 ans et plus, la mesure permet de respecter la liberté de choix des individus. Par conséquent, cette aide n'est pas susceptible de nourrir les préjugés envers ceux qui la reçoivent.

Cette mesure remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent ne fait que des gagnants ou des personnes pour qui la situation est inchangée.

En effet, parmi les personnes dont les revenus sont les plus bas, il en existe un grand nombre pour qui la mesure n'a aucun effet. Il s'agit des prestataires de l'aide financière de dernier recours bénéficiaires d'un montant équivalent à l'allocation universelle, et sans autres revenus. À l'inverse, un grand nombre de gagnants se trouvent parmi les personnes ayant des revenus moyens ou élevés.

L'instauration d'une aide inconditionnelle soulève un problème d'équité, soit le fait que des personnes placées dans des conditions différentes reçoivent le même soutien : dans le scénario simulé, toutes les personnes bénéficient du même soutien, quels que soient leurs revenus ou leurs actifs¹⁹.

Dans le scénario 4 et par rapport au scénario 3, les personnes de 65 ans et plus bénéficient à la fois de l'allocation universelle et du soutien du revenu financé par le gouvernement fédéral. Elles sont donc le plus souvent gagnantes, par rapport à la situation actuelle.

■ L'incitation au travail

Comme dans le scénario 3, l'allocation universelle définie dans le scénario 4 n'est pas réduite en fonction du revenu. Elle remplace un montant équivalent de l'aide financière de dernier recours qui, elle, est réduite en fonction du revenu après l'exemption permise. L'allocation universelle du scénario 4 entraîne ainsi une réduction importante des taux effectifs marginaux d'imposition pour les prestataires de l'aide financière de dernier recours.

Par contre, la mesure a un effet négatif sur l'incitation au travail pour les travailleurs dont le revenu est supérieur à l'assistance sociale. Ces travailleurs sont en mesure de réduire leur effort de travail tout en conservant un revenu total équivalent au revenu qu'ils recevaient avant la mise en place de l'allocation.

¹⁹ Il s'agit de l'équité verticale, qui fait référence à l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer. Sur les définitions de l'équité verticale et de l'équité horizontale, voir le volume 1, page 24.

■ L'efficience

L'allocation universelle définie dans le scénario 4 signifie que les contribuables ne sont plus soumis à des règles d'actifs ou de revenus pour bénéficier d'une allocation de base. Cela a pour effet de simplifier le versement d'une allocation pour les couples prestataires d'aide sans contraintes à l'emploi, pour qui l'allocation universelle est au moins égale à l'aide financière de dernier recours²⁰.

Cette simplification est cependant limitée, car l'aide financière de dernier recours doit être maintenue pour tous les ménages présentant des contraintes à l'emploi, ainsi que pour les ménages composés d'un seul adulte. Dans leur cas, l'allocation universelle ne représente qu'une partie de l'aide financière de dernier recours. Les personnes seules, les familles monoparentales et les ménages ayant des contraintes à l'emploi représentent 96 % des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours.

Par ailleurs, comme le scénario 3, le scénario 4 ne comporte aucune indication concernant le mode de financement requis. L'allocation universelle, telle que définie dans le scénario, exige un financement additionnel encore plus important que dans le scénario 3, soit un financement de 36,6 milliards de dollars du gouvernement – ce qui ne respecte pas la capacité financière de l'État. À titre de comparaison, l'impôt des particuliers représente en 2017-2018 des revenus pour l'État de 29 milliards de dollars.

²⁰ Faute d'information, le comité n'a pas évalué l'économie administrative découlant d'une telle simplification. À titre de référence, les coûts des principales mesures du régime de soutien du revenu du gouvernement du Québec sont estimés à plus de 214 millions de dollars relativement à des aides versées d'un peu plus de 11 milliards de dollars. Voir le volume 1, page 42, pour l'évaluation globale des coûts du régime ainsi que le volume 2, pages 145 et suivantes, pour une présentation plus détaillée du coût administratif de certaines mesures.

❑ Les conclusions à tirer

Une allocation universelle versée aux personnes de 18 ans et plus et remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent ne ferait par définition aucun perdant. Avec un montant égal à 5 832 \$ par adulte, soit la plus petite des prestations maximales – la prestation pour un couple sans contraintes à l'emploi – lorsque ramenée sur une base individuelle, cette allocation universelle représenterait pour l'État un coût net de 36,6 milliards de dollars, sans indication concernant son financement.

Sur le plan de l'équité, la mesure améliorerait la situation de certaines personnes à faible revenu, mais elle serait principalement bénéfique pour les ménages qui ne sont pas prestataires de l'aide financière de dernier recours, et notamment les ménages ayant des revenus plus élevés. Elle profiterait également aux personnes de 65 ans et plus, qui recevraient l'allocation universelle en plus du soutien du revenu financé par le gouvernement fédéral. Le scénario soulève des problèmes d'équité verticale, en raison de l'inconditionnalité de l'aide par rapport aux revenus et aux actifs détenus.

En matière d'incitation au travail, la mesure offrirait une incitation au travail additionnelle pour les ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours. Elle aurait l'effet inverse pour les travailleurs dont le revenu est supérieur à l'assistance sociale.

Le scénario ne serait pas efficient. Les économies administratives seraient limitées et le coût élevé de la mesure proposée, encore plus élevé que dans le scénario 3, serait pour l'essentiel non financé. Le scénario ne respecte donc pas la capacité de payer du gouvernement.

La préoccupation d'acceptabilité sociale ne serait probablement pas remplie, en raison des effets mal répartis selon les tranches de revenus, et surtout de l'absence de financement prévu.

TABLEAU 20

Scénario 4 – Sommaire du scénario

Nature	Allocation universelle	Description	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾
Personnes visées	18 ans et plus	Coûts bruts pour le gouvernement	38,4 milliards de dollars
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Financement identifié	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars)
Montant annuel de l'aide	5 832 \$	Coûts nets pour le gouvernement ⁽²⁾	36,6 milliards de dollars

Respect des principes

- Équité
Pas de perdants. Toutefois, beaucoup de gagnants chez les plus riches
Problèmes d'équité verticale
- Incitation au travail
Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale
Effet négatif chez les travailleurs ayant un revenu supérieur à l'assistance sociale
- Efficience
Ne respecte pas la capacité de payer du gouvernement
Économies administratives limitées et maintien de l'aide pour les aînés

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et l'allocation universelle de 5 832 \$.

(2) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 4

Détermination du montant

En 2017, un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus reçoit 11 664 \$ par année avec l'aide financière de dernier recours.

La proposition vise à donner une allocation égale à 50 % de ce montant, soit 5 832 \$ par adulte, à toutes les personnes de 18 ans et plus.

L'allocation est versée sur une base individuelle.

La Pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti versés par le gouvernement fédéral ne sont pas réduits en fonction de la nouvelle allocation universelle du gouvernement du Québec.

Détermination du financement

La prestation d'aide financière de dernier recours estimée pour le ménage en 2017 serait réduite du montant de l'allocation universelle de 5 832 \$ par individu.

Il n'y a pas d'autre source de financement retenue pour financer le manque à gagner.

3. UN IMPÔT NÉGATIF SUR LE REVENU DANS SA FORME COMPLÈTE, REMPLAÇANT UNE PARTIE DE L'AIDE FINANCIÈRE DE DERNIER RECOURS PAR UN CRÉDIT D'IMPÔT REMBOURSABLE ÉQUIVALENT

Dans la troisième série de simulations, le comité suppose un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète, remplaçant une partie seulement du soutien actuel – soit une partie de l'aide financière de dernier recours – ce soutien étant financé par l'impôt sur le revenu²¹.

On peut définir simplement l'impôt négatif sur le revenu comme une prestation versée par l'administration fiscale à un contribuable, cette prestation étant calculée en fonction du revenu de ce contribuable et intégrée dans le système d'imposition, selon certaines modalités d'application. Dans sa forme la plus complète, l'impôt négatif sur le revenu est fondé sur un crédit d'impôt remboursable à la fois uniforme et universel – ce qui s'apparente à l'allocation universelle²².

L'aide offerte est la même que dans les scénarios 3 et 4. Le comité a retenu un montant égal à 5 832 \$ par adulte et par an. Il s'agit de la moitié de l'aide financière de dernier recours à laquelle a droit un couple sans contraintes à l'emploi, selon les données de 2017. À ce montant, l'impôt négatif sur le revenu permet ainsi de remplacer la totalité de la plus petite des prestations maximales de l'aide financière de dernier recours, soit le montant pour un couple sans contraintes à l'emploi, lorsque ramené sur une base individuelle.

L'aide est octroyée sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable et non imposable. Elle est financée en remplaçant la table d'imposition actuelle par une nouvelle table, intégrée dans l'impôt négatif.

❑ Quatre scénarios simulés

Le comité a simulé quatre scénarios, afin de tester différentes hypothèses concernant les personnes bénéficiaires (inclusion ou non des personnes de 65 ans et plus) et les caractéristiques de la nouvelle table d'imposition (abolition ou maintien du montant personnel de base, taux unique ou double taux d'imposition).

- Dans le scénario 5, le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 ans et plus et il est financé par une nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base.
- Dans le scénario 6, le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 ans et plus et il est financé par une nouvelle table d'imposition à taux unique, avec montant personnel de base.
- Dans le scénario 7, le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 à 64 ans et il est financé par une nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base.
- Dans le scénario 8, le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 à 64 ans et il est financé par une nouvelle table d'imposition à deux taux, sans montant personnel de base.

²¹ Le comité n'a pas simulé l'hypothèse du financement par d'autres sources fiscales, telles que l'impôt sur les sociétés, la taxe de vente ou de nouvelles formes de taxation.

²² Voir le rapport d'étape, page 24.

3.1 Un impôt négatif dont le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 ans et plus et est financé par une nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base (scénario 5)

Le scénario 5 vise à évaluer les conséquences de l'implantation d'un impôt négatif sur le revenu. Le montant de l'aide est le même que dans les scénarios 3 et 4, soit 5 832 \$ par adulte annuellement. Comme dans les scénarios 3 et 4, le soutien apporté remplace le montant équivalent versé actuellement dans le cadre de l'aide financière de dernier recours. Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours recevant un montant supérieur au crédit d'impôt remboursable continuent de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continuent de recevoir correspond à l'écart entre la prestation actuelle et le crédit d'impôt remboursable.

À la différence de l'allocation universelle retenue dans les scénarios 3 et 4, l'impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète permet d'intégrer dans la même mesure le soutien apporté et son financement.

Dans le scénario 5, l'impôt négatif sur le revenu s'applique à toutes les personnes de 18 ans et plus (comme dans le scénario 4). Le financement est assuré par une nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base.

□ Les hypothèses

Le scénario 5 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée, son montant et les personnes ciblées

L'approche simulée consiste à verser une aide dont le montant pour chaque personne concernée correspond à 50 % du montant maximal de l'aide financière de dernier recours auquel a droit un couple sans contraintes à l'emploi, soit 5 832 \$ par adulte annuellement, selon les données de 2017. Il s'agit du même montant que celui de l'allocation universelle prévue dans les scénarios 3 et 4. Ce montant correspond à la plus petite des prestations maximales versées au titre de l'aide financière de dernier recours, lorsque ramenée sur une base individuelle.

L'aide est octroyée à toutes les personnes de 18 ans et plus, sur une base individuelle, sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable et uniforme. Les personnes de 65 ans et plus y ont droit, et continuent en plus de bénéficier des mesures fédérales de soutien du revenu leur étant destinées.

Les prestations d'aide financière de dernier recours sont diminuées du montant du crédit d'impôt remboursable. Un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus ne reçoit donc plus d'aide financière de dernier recours, mais son équivalent sous forme de crédit d'impôt remboursable.

Toutes les autres dispositions du régime de soutien du revenu demeurent les mêmes.

■ **Impact financier et financement par une nouvelle table d'imposition à taux unique d'imposition égal à 27,1 %**

Le coût brut de l'impôt négatif est évalué à 38,4 milliards de dollars annuellement, comme dans le scénario 4. Ce coût élevé s'explique par le fait que le crédit d'impôt remboursable et uniforme est offert à tous. Il ne comporte aucune réduction en fonction du revenu, ni aucune condition concernant les actifs.

■ **Le coût net avant impôt pour le gouvernement**

La mise en place du crédit d'impôt remboursable permet d'économiser 1,8 milliard de dollars à l'aide financière de dernier recours. Le coût net du crédit d'impôt remboursable s'établit à 36,6 milliards de dollars, comme dans le scénario 4.

■ **Le financement par une nouvelle table d'imposition**

Le coût net du crédit d'impôt remboursable est financé grâce à la mise en place d'une nouvelle table d'imposition, remplaçant la table d'imposition actuelle du Québec.

- Dans le scénario 5, la nouvelle table d'imposition est à taux unique, et le montant personnel de base est supprimé – ce qui signifie que le premier dollar gagné est imposé. Le crédit d'impôt n'entre pas dans le calcul du revenu imposable.
- Selon la simulation effectuée, pour financer le coût net du crédit d'impôt remboursable en plus des dépenses publiques actuellement financées par l'impôt sur le revenu des particuliers, le taux unique doit être égal à 27,1 %.
- Le seuil à partir duquel un contribuable paie plus d'impôt qu'il ne reçoit d'aide en vertu du crédit d'impôt remboursable s'établit ainsi à 21 520 \$.

La table d'imposition du gouvernement fédéral n'est pas modifiée et s'ajoute à la table d'imposition du Québec.

■ L'impact financier net pour le gouvernement

La nouvelle table d'imposition du Québec porte le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers de 29 milliards de dollars (données de 2017-2018) à 65,6 milliards de dollars, soit une augmentation de près de 130 %.

Ce montant permet à la fois de maintenir le financement des dépenses publiques et de financer le crédit d'impôt remboursable.

TABEAU 21

Scénario 5 – Impact financier de la mise en place d'un impôt négatif sur le revenu pour les personnes de 18 ans et plus – nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base

(en millions de dollars)

	Montant
Nouveau crédit d'impôt remboursable	-38 420
Sommes économisées	
– Réduction du montant de l'aide financière de dernier recours	1 800
Coût net avant impôt pour le gouvernement	-36 620
Nouvelle table d'imposition (revenus fiscaux additionnels)⁽¹⁾	36 620
Impact financier net pour le gouvernement⁽²⁾	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) La nouvelle table d'imposition permet de récolter au total des revenus fiscaux de 65,6 milliards de dollars. Sur ce total, 29,0 milliards de dollars sont affectés au financement des dépenses publiques.

(2) Ne tient pas compte des coûts de gestion administrative des mesures (économies ou coûts additionnels).

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les résultats obtenus

Il faut distinguer ici les résultats liés au seul crédit d'impôt remboursable des résultats globaux tenant également compte de la mise en place d'une nouvelle table d'imposition pour financer le crédit d'impôt.

■ L'effet du crédit d'impôt remboursable sur les ménages prestataires d'aide financière de dernier recours

Comme dans les scénarios 3 et 4, les prestataires actuels d'aide financière de dernier recours qui reçoivent une prestation maximale voient leur prestation diminuée du même montant que la nouvelle allocation ou que le crédit d'impôt remboursable. Ils sont ainsi placés dans une situation neutre.

- Au total, tous les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours reçoivent au moins la même aide. Lorsque le crédit d'impôt remboursable est inférieur à l'aide financière de dernier recours versée auparavant, un montant complémentaire d'aide financière de dernier recours est versé pour compenser la différence.
- Un couple sans contraintes à l'emploi ne reçoit plus d'aide financière de dernier recours, mais au moins son équivalent sous forme de crédit d'impôt remboursable.

TABLEAU 22

Scénario 5 – Illustration de l'impôt négatif et modification de la prestation maximale à l'aide financière de dernier recours – 2017 (en dollars, sur une base annuelle)

	Couple			Personne seule		
	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Impôt négatif – crédit d'impôt (par conjoint)	Total	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Impôt négatif – crédit d'impôt	Total
Sans contraintes à l'emploi						
– Système actuel	11 664	—	11 664	8 136	—	8 136
– Avec impôt négatif	—	5 832	11 664	2 304	5 832	8 136
Avec contraintes temporaires						
– Système actuel	13 260	—	13 260	9 132	—	9 132
– Avec impôt négatif	1 596	5 832	13 260	3 300	5 832	9 132
Avec contraintes sévères						
– Système actuel	17 112	—	17 112	11 448	—	11 448
– Avec impôt négatif	5 448	5 832	17 112	5 616	5 832	11 448

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Par rapport aux scénarios d'allocations universelles offrant une aide équivalente, ce scénario d'impôt négatif fait cependant apparaître des perdants en raison du financement qui y est associé.

- Globalement, grâce au versement de l'impôt négatif et en tenant compte de l'effet de son financement, un peu plus de 2,3 millions de ménages verraient leur revenu disponible augmenter en moyenne de 2 947 \$.
- La hausse du taux d'imposition pour tous les contribuables ferait en sorte que 2,5 millions de ménages verraient leur revenu disponible baisser. La perte moyenne pour ces derniers serait de 2 793 \$. Notamment, les prestataires d'aide financière de dernier recours seraient perdants étant donné qu'ils auraient de l'impôt à payer sur la compensation de l'aide financière de dernier recours en raison de l'abolition du montant de base.
- Le scénario serait neutre pour un peu moins de 23 000 ménages.

TABLEAU 23

Scénario 5 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	2 351 980	6 932	2 947
Perdants	2 481 997	-6 932	-2 793
Neutres	22 559	—	—
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'effet de la mesure selon le revenu du ménage

Le scénario 5 entraîne en moyenne une hausse du revenu disponible pour les ménages ayant un revenu inférieur à 50 000 \$.

- Cette hausse s'établit en moyenne à 2 419 \$ pour les ménages gagnant moins de 15 000 \$.
- Les ménages ayant un revenu compris entre 15 000 \$ et 35 000 \$ profitent d'un gain moyen de 2 410 \$.
- Ce gain moyen diminue à 542 \$ pour les ménages ayant un revenu compris entre 35 000 \$ et 50 000 \$.

Les ménages ayant un revenu de 50 000 \$ ou plus subissent une diminution de leur revenu disponible. Cette diminution atteint en moyenne 2 870 \$ par ménage.

TABLEAU 24

Scénario 5 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	936 487	2 265	2 419
15 000 \$ à 35 000 \$	1 298 392	3 130	2 410
35 000 \$ à 50 000 \$	624 042	338	542
50 000 \$ ou plus	1 997 615	-5 733	-2 870
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

Selon les résultats détaillés obtenus, et bien qu'en moyenne les ménages à faible revenu soient gagnants, certains ménages à faible revenu seraient perdants – dont certains prestataires de l'aide financière de dernier recours ayant d'autres revenus, leur situation se détériorant en raison de l'élimination du montant personnel de base.

❑ Le respect des trois principes

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

En fiscalisant partiellement l'aide financière de dernier recours sous la forme d'un crédit d'impôt uniforme et remboursable, le versement devient conditionnel uniquement au revenu, en raison de l'impôt prélevé.

Pour bénéficier de l'allocation de base, les contribuables ne seraient plus soumis à des conditions concernant les actifs et ne seraient soumis à des vérifications de revenus qu'au moment de produire la déclaration de revenus annuelle. La mesure offre une liberté de choix aux individus et ne serait pas susceptible de nourrir les préjugés à leur encontre.

Les prestataires d'aide financière de dernier recours n'ayant aucun autre revenu ne verraient pas leur situation s'améliorer, puisque leur prestation serait diminuée du montant du nouveau crédit d'impôt remboursable prévu dans l'impôt négatif. Certains ménages à faible revenu verraient même leur situation se détériorer en raison de l'élimination du montant personnel de base.

Il faut ajouter que l'élément d'inconditionnalité à l'égard des actifs détenus introduit par l'impôt négatif soulève un problème d'équité verticale, soit d'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes : une personne ayant des actifs importants aurait le même soutien qu'une personne n'en possédant pas, si elles ont le même revenu²³.

L'introduction d'un taux unique d'imposition irait également à l'encontre du principe d'équité verticale, en limitant la progressivité de l'impôt.

■ L'incitation au travail

La valeur du crédit d'impôt remboursable lui-même n'étant pas réductible en fonction du revenu, le taux effectif marginal d'imposition des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours diminue, même si leur taux d'imposition sur le revenu est plus élevé.

Les bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours, qui faisaient face à un taux de réduction de 100 % de leur aide sur chaque dollar gagné au-delà de l'exemption (avant application de la prime au travail), ne subissent plus qu'une imposition de 27,1 % sur ces revenus.

Pour tous les autres contribuables, l'augmentation du taux d'imposition représente une augmentation des taux effectifs marginaux d'imposition, réduisant ainsi l'incitation au travail.

■ L'efficience

Le régime est simplifié, mais de manière limitée, en raison de la nécessité de maintenir le programme d'aide financière de dernier recours pour 96 % des prestataires actuels – de la même façon que dans les scénarios 3 et 4²⁴. La mesure est entièrement financée et le financement par un taux unique d'imposition permet de respecter la capacité de payer de l'État.

²³ L'équité verticale fait référence à l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer. Sur les définitions de l'équité verticale et de l'équité horizontale, voir le volume 1, page 24.

²⁴ Faute d'information, le comité n'a pas évalué l'économie administrative découlant d'une telle simplification. À titre de référence, les coûts des principales mesures du régime de soutien du revenu du gouvernement du Québec sont estimés à plus de 214 millions de dollars relativement à des aides versées d'un peu plus de 11 milliards de dollars. Voir le volume 1, page 42, pour l'évaluation globale des coûts du régime ainsi que le volume 2, pages 145 et suivantes, pour une présentation plus détaillée du coût administratif de certaines mesures.

❑ Les conclusions à tirer

Sur le plan de l'équité, un impôt négatif remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un crédit d'impôt remboursable équivalent (5 832 \$ par adulte), octroyé à toutes les personnes de 18 ans et plus et financé par un taux unique d'imposition, serait globalement avantageux pour les personnes ayant un revenu inférieur à 50 000 \$. Par contre, les prestataires d'aide financière de dernier recours, sans autres revenus, ne verraient pas leur situation s'améliorer.

En raison de l'important taux d'imposition du Québec devant être appliqué (27,1 %) auquel s'ajoute la fiscalité fédérale, ce scénario ferait cependant beaucoup de perdants. En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %. En raison de l'abolition du montant personnel de base, un nombre important de personnes à bas revenu seraient perdantes.

Le scénario soulève des problèmes d'équité verticale, en raison de l'inconditionnalité de l'aide par rapport aux actifs détenus et de la réduction de la progressivité du régime fiscal.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, les résultats seraient positifs dans le cas des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours, mais négatifs pour les autres contribuables.

En matière d'efficience, le système respecterait la capacité de payer du gouvernement, mais en imposant un fardeau fiscal élevé aux contribuables. Les économies administratives seraient limitées.

La préoccupation d'acceptabilité sociale ne serait pas remplie, en raison de l'importance du fardeau fiscal imposé et de la présence de perdants chez des personnes à faible revenu.

TABLEAU 25

Scénario 5 – Sommaire du scénario

Nature	Impôt négatif dans sa forme complète	Description	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾
Personnes visées	18 ans et plus	Coûts bruts pour le gouvernement	38,4 milliards de dollars
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Financement identifié	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 27,1 % ⁽²⁾ au Québec avec abolition du montant de base (36,6 milliards de dollars)
Montant annuel de l'aide	5 832 \$	Coûts nets pour le gouvernement⁽³⁾	0 \$

Respect des principes

- Équité Réduction de la progressivité du régime fiscal
 Problèmes d'équité verticale
- Incitation au travail Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale
 Effet négatif chez les autres contribuables
- Efficience Respect de la capacité de payer du gouvernement
 Économies administratives limitées

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et le crédit d'impôt remboursable de 5 832 \$.

(2) En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %.

(3) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 5

Détermination du montant

En 2017, un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus reçoit 11 664 \$ par année avec l'aide financière de dernier recours.

La proposition vise à donner une aide égale à 50 % de ce montant, soit 5 832 \$ par adulte, à toutes les personnes de 18 ans et plus – sous la forme d'un crédit d'impôt uniforme et remboursable.

Le crédit d'impôt remboursable est versé sur une base individuelle.

Détermination du financement

La prestation d'aide financière de dernier recours estimée pour le ménage en 2017 serait réduite de la valeur du crédit d'impôt, soit de 5 832 \$ par individu.

Pour financer le crédit d'impôt remboursable, le montant de base à l'impôt et la table d'imposition actuelle sont remplacés par un taux d'imposition unique de 27,1 % appliqué à tous les revenus actuellement imposables.

- Les autres crédits d'impôt non remboursables sont maintenus.
- Les crédits d'impôt remboursables sont maintenus et demeurent non imposables.
- L'allocation sous forme de crédit d'impôt est, par définition, non imposable.

3.2 Un impôt négatif dont le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 ans et plus et est financé par une nouvelle table d'imposition à taux unique, avec montant personnel de base (scénario 6)

Le scénario 6 est une variante du scénario 5.

Comme dans le scénario 5, le montant de l'aide est le même que dans les scénarios 3 et 4, soit 5 832 \$ annuellement par adulte. Le soutien apporté remplace une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent. Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours recevant un montant supérieur au crédit d'impôt remboursable continuent de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continuent de recevoir correspond à l'écart entre la prestation actuelle et le crédit d'impôt remboursable.

L'impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète permet d'intégrer dans la même mesure le soutien apporté et son financement. L'impôt négatif sur le revenu s'applique à toutes les personnes de 18 ans et plus. Le financement est assuré par une nouvelle table d'imposition à taux unique.

La seule différence avec le scénario 5 concerne cette nouvelle table d'imposition, pour laquelle le montant personnel de base est maintenu.

Les résultats obtenus sont très proches de ceux du scénario 5.

□ Les hypothèses

Le scénario 6 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée, son montant et les personnes ciblées

L'approche simulée consiste à verser une aide dont le montant pour chaque personne concernée correspond à 50 % du montant maximal de l'aide financière de dernier recours auquel a droit un couple sans contraintes à l'emploi, soit 5 832 \$ par adulte annuellement, selon les données de 2017. Il s'agit du même montant que celui de l'allocation universelle prévue dans les scénarios 3 et 4 et que celui du crédit d'impôt remboursable prévu dans le scénario 5. Ce montant correspond à la plus petite des prestations maximales versées au titre de l'aide financière de dernier recours, lorsque ramenée sur une base individuelle.

L'aide est octroyée à toutes les personnes de 18 ans et plus, sur une base individuelle, sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable et uniforme. Les personnes de 65 ans et plus y ont droit, et continuent en plus de bénéficier des mesures fédérales de soutien du revenu leur étant destinées.

Les prestations d'aide financière de dernier recours sont diminuées du montant du crédit d'impôt remboursable. Un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus ne reçoit donc plus d'aide financière de dernier recours, mais son équivalent sous forme de crédit d'impôt remboursable.

Toutes les autres dispositions du régime de soutien du revenu demeurent les mêmes.

■ **Impact financier et financement par une nouvelle table d'imposition à taux unique d'imposition égal à 32,8 %**

Le coût brut de l'impôt négatif est évalué à 38,4 milliards de dollars annuellement, comme dans les scénarios 4 et 5. Ce coût élevé s'explique par le fait que le crédit d'impôt remboursable et uniforme est offert à tous. Il ne comporte aucune réduction en fonction du revenu, ni aucune condition concernant les actifs.

■ **Le coût net avant impôt pour le gouvernement**

La mise en place du crédit d'impôt remboursable permet d'économiser 1,8 milliard de dollars à l'aide financière de dernier recours. Le coût net du crédit d'impôt remboursable s'établit à 36,6 milliards de dollars, comme dans les scénarios 4 et 5.

■ **Le financement par une nouvelle table d'imposition**

Le coût net du crédit d'impôt remboursable est financé grâce à la mise en place d'une nouvelle table d'imposition, remplaçant la table d'imposition actuelle du Québec.

- Dans le scénario 6, la nouvelle table d'imposition est à taux unique. À la différence du scénario 5, le montant personnel de base est maintenu. Le crédit d'impôt n'entre pas dans le calcul du revenu imposable.
- Selon la simulation effectuée, pour financer le coût net du crédit d'impôt remboursable en plus des dépenses publiques actuellement financées par l'impôt sur le revenu des particuliers, le taux unique doit être égal à 32,8 %, comparativement à 27,1 % dans le scénario 5. Cette différence est due au maintien du montant personnel de base.
- Le seuil à partir duquel un contribuable paie plus d'impôt qu'il ne reçoit d'aide en vertu du crédit d'impôt remboursable s'établit ainsi à 25 044 \$.

La table d'imposition du gouvernement fédéral n'est pas modifiée et s'ajoute à la table d'imposition du Québec.

■ L'impact financier net pour le gouvernement

La nouvelle table d'imposition du Québec porte le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers de 29 milliards de dollars (données de 2017-2018) à 65,6 milliards de dollars, soit une augmentation de près de 130 %.

Ce montant permet à la fois de maintenir le financement des dépenses publiques et de financer le crédit d'impôt remboursable.

TABLEAU 26

Scénario 6 – Impact financier de la mise en place d'un impôt négatif sur le revenu pour les personnes de 18 ans et plus – nouvelle table d'imposition à taux unique, avec montant personnel de base

(en millions de dollars)

	Montant
Nouveau crédit d'impôt remboursable	-38 420
Sommes économisées	
– Réduction du montant de l'aide financière de dernier recours	1 800
Coût net avant impôt pour le gouvernement	-36 620
Nouvelle table d'imposition (revenus fiscaux additionnels)⁽¹⁾	36 620
Impact financier net pour le gouvernement⁽²⁾	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) La nouvelle table d'imposition permet de récolter au total des revenus fiscaux de 65,6 milliards de dollars. Sur ce total, 29,0 milliards de dollars sont affectés au financement des dépenses publiques.

(2) Ne tient pas compte des coûts de gestion administrative des mesures (économies ou coûts additionnels).

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les résultats obtenus

Il faut distinguer ici les résultats liés au seul crédit d'impôt remboursable des résultats globaux, tenant également compte de la mise en place d'une nouvelle table d'imposition pour financer le crédit d'impôt.

■ L'effet du crédit d'impôt remboursable sur les ménages prestataires d'aide financière de dernier recours

Dans le scénario 6, comme dans les scénarios 3, 4 et 5, les prestataires actuels d'aide financière de dernier recours qui reçoivent une prestation maximale voient leur prestation diminuée du même montant que celui de la nouvelle allocation ou du crédit d'impôt remboursable. Ils sont ainsi placés dans une situation neutre.

- Au total, tous les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours reçoivent au moins la même aide. Lorsque le crédit d'impôt remboursable est inférieur à l'aide financière de dernier recours versée auparavant, un montant complémentaire d'aide financière de dernier recours est versé pour compenser la différence.
- Un couple sans contraintes à l'emploi ne reçoit plus d'aide financière de dernier recours, mais au moins son équivalent sous forme de crédit d'impôt remboursable.

TABLEAU 27

Scénario 6 – Illustration de l'impôt négatif et modification de la prestation maximale à l'aide financière de dernier recours – 2017 (en dollars, sur une base annuelle)

	Couple			Personne seule		
	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Impôt négatif – crédit d'impôt (par conjoint)	Total	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Impôt négatif – crédit d'impôt	Total
Sans contraintes à l'emploi						
– Système actuel	11 664	—	11 664	8 136	—	8 136
– Avec impôt négatif	—	5 832	11 664	2 304	5 832	8 136
Avec contraintes temporaires						
– Système actuel	13 260	—	13 260	9 132	—	9 132
– Avec impôt négatif	1 596	5 832	13 260	3 300	5 832	9 132
Avec contraintes sévères						
– Système actuel	17 112	—	17 112	11 448	—	11 448
– Avec impôt négatif	5 448	5 832	17 112	5 616	5 832	11 448

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Par rapport aux scénarios d'allocations universelles offrant une aide équivalente (scénarios 3 et 4), ce scénario d'impôt négatif fait apparaître des perdants en raison du financement qui y est associé, comme dans le cas du scénario 5.

Comparativement au scénario 5, le changement apporté dans le scénario 6 quant au financement modifie à la fois le nombre de gagnants et de perdants et les montants moyens de gains ou de pertes. Par rapport au scénario 5, le scénario 6 fait apparaître davantage de ménages gagnants, moins de perdants et un plus grand nombre de ménages pour lesquels la mesure simulée n'aurait pas d'effet. Les gains moyens et les pertes moyennes sont plus élevés que dans le scénario 5.

- Grâce au versement de l'impôt négatif et en tenant compte de l'effet de son financement, un peu plus de 2,6 millions de ménages verraient leur revenu disponible augmenter en moyenne de 4 085 \$.
- La hausse du taux d'imposition pour tous les contribuables ferait en sorte que plus de 1,9 million de ménages verraient leur revenu disponible baisser. La perte moyenne de ces derniers serait de 5 458 \$.
- Le scénario serait neutre pour près de 310 000 ménages.

TABLEAU 28

Scénario 6 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	2 601 220	10 626	4 085
Perdants	1 946 771	-10 626	-5 458
Neutres	308 545	—	—
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'effet de la mesure selon le revenu du ménage

Le scénario 6 entraîne en moyenne une hausse du revenu disponible pour les ménages ayant un revenu inférieur à 50 000 \$.

- Cette hausse s'établit en moyenne à 3 501 \$ pour les ménages ayant un revenu inférieur à 15 000 \$.
- Les ménages ayant un revenu compris entre 15 000 \$ et 35 000 \$ profitent d'un gain moyen de 3 867 \$.
- Ce gain moyen diminue à 1 482 \$ pour les ménages ayant un revenu compris entre 35 000 \$ et 50 000 \$.

Les ménages ayant un revenu de 50 000 \$ ou plus subissent une diminution de leur revenu disponible. Cette diminution atteint en moyenne 4 618 \$.

TABEAU 29

Scénario 6 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	936 487	3 278	3 501
15 000 \$ à 35 000 \$	1 298 392	5 021	3 867
35 000 \$ à 50 000 \$	624 042	925	1 482
50 000 \$ ou plus	1 997 615	-9 225	-4 618
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

Selon les résultats détaillés obtenus, les principaux perdants seraient les contribuables ayant des revenus supérieurs à 50 000 \$.

- Par rapport au scénario 5, le scénario 6 permet d'éliminer une bonne partie des perdants qui se situaient dans les revenus les plus bas, en raison du maintien du montant personnel de base. Le gain moyen dans les revenus inférieurs s'en trouve augmenté.
- Chez les ménages dont le revenu est supérieur à 50 000 \$, le nombre de perdants demeure à peu près le même, mais les pertes sont plus élevées en raison du taux d'imposition plus important appliqué.

❑ Le respect des trois principes

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

Comme dans le scénario 5, en fiscalisant partiellement l'aide financière de dernier recours sous la forme d'un crédit d'impôt uniforme et remboursable, le versement devient conditionnel uniquement au revenu, en raison de l'impôt prélevé.

Pour bénéficier de l'allocation de base, les contribuables ne seraient plus soumis à aucune condition concernant les actifs et ne seraient soumis à des vérifications de revenus qu'au moment de produire la déclaration de revenus annuelle. La mesure offre une liberté de choix aux individus et ne serait pas susceptible de nourrir les préjugés à leur encontre.

Les prestataires d'aide financière de dernier recours n'ayant aucun autre revenu ne verraient pas leur situation s'améliorer, puisque leur prestation serait diminuée du montant du nouveau crédit d'impôt remboursable prévu dans l'impôt négatif.

Par rapport au scénario 5, le scénario 6 permet d'éviter que des ménages à faible revenu voient leur situation se détériorer en raison de l'élimination du montant personnel de base.

Comme dans le scénario 5, l'élément d'inconditionnalité à l'égard des actifs détenus introduit avec l'impôt négatif soulève un problème d'équité verticale, soit d'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes : une personne ayant des actifs importants aurait le même soutien qu'une personne n'en possédant pas, si elles ont le même revenu²⁵.

L'introduction d'un taux unique d'imposition va également à l'encontre du principe d'équité verticale en limitant la progressivité de l'impôt. Toutefois, le maintien du montant personnel de base améliore la progressivité de l'impôt par rapport au scénario 5.

■ L'incitation au travail

Comme dans le scénario 5, la valeur du crédit d'impôt remboursable lui-même n'étant pas réductible en fonction du revenu, le taux effectif marginal d'imposition des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours diminue, même si leur taux d'imposition sur le revenu est plus élevé.

Les bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours, qui faisaient face à un taux de réduction de 100 % de leur aide sur chaque dollar gagné au-delà de l'exemption (avant application de la prime au travail), ne subissent plus qu'une imposition à 32,8 % sur les revenus supérieurs à l'exemption personnelle de base.

Pour les ménages à faible revenu de travail, l'incitation peut être plus importante en raison du maintien du montant personnel de base.

Pour tous les autres contribuables, l'augmentation du taux d'imposition représente une augmentation des taux effectifs marginaux d'imposition, réduisant pour ces derniers l'incitation au travail. L'effet négatif sur l'incitation au travail est plus grand que dans le scénario 5, en raison du taux d'imposition plus important.

²⁵ L'équité verticale fait référence à l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer. Sur les définitions de l'équité verticale et de l'équité horizontale, voir le volume 1, page 24.

■ L'efficience

Le régime est simplifié, mais de manière limitée, en raison de la nécessité de maintenir le programme d'aide financière de dernier recours pour 96 % des prestataires actuels – de la même façon que dans les scénarios 3, 4 et 5²⁶.

La mesure est entièrement financée. Le financement par un taux unique d'imposition permet de respecter la capacité de payer de l'État.

²⁶ Faute d'information, le comité n'a pas évalué l'économie administrative découlant d'une telle simplification. À titre de référence, les coûts des principales mesures du régime de soutien du revenu du gouvernement du Québec sont estimés à plus de 214 millions de dollars relativement à des aides versées d'un peu plus de 11 milliards de dollars. Voir le volume 1, page 42, pour l'évaluation globale des coûts du régime ainsi que le volume 2, pages 145 et suivantes, pour une présentation plus détaillée du coût administratif de certaines mesures.

❑ Les conclusions à tirer

Sur le plan de l'équité, et par rapport au scénario 5, le scénario 6 fait moins de perdants chez les personnes à faible revenu, mais les pertes sont plus élevées pour les revenus supérieurs à 50 000 \$. Comme dans le scénario 5, un impôt négatif remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un crédit d'impôt remboursable équivalent (5 832 \$ par adulte), octroyé à toutes les personnes de 18 ans et plus et financé par un taux unique d'imposition, serait globalement avantageux pour les personnes ayant un revenu inférieur à 50 000 \$. Par contre, la situation des prestataires d'aide financière de dernier recours, sans autres revenus, ne serait pas améliorée.

Cependant, en raison de l'important taux d'imposition du Québec devant être appliqué (32,8 %) auquel s'ajoute la fiscalité fédérale, ce scénario ferait beaucoup de perdants. En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %. La majeure partie des ménages dont le revenu est supérieur à 50 000 \$ et qui sont perdants dans le scénario 5 verraient leurs pertes augmenter dans le scénario 6.

Le scénario soulève des problèmes d'équité verticale, en raison de l'inconditionnalité de l'aide par rapport aux actifs détenus et de la réduction de la progressivité du régime fiscal.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, les résultats seraient similaires : ils seraient positifs dans le cas des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours, mais négatifs pour les autres contribuables.

En matière d'efficience, la situation est la même que pour le scénario 5. Le système respecterait la capacité de payer du gouvernement, mais en imposant un fardeau fiscal élevé aux contribuables. Les économies administratives seraient limitées.

La préoccupation d'acceptabilité sociale ne serait toujours pas remplie, en raison de l'importance du fardeau fiscal imposé.

TABLEAU 30

Scénario 6 – Sommaire du scénario

Nature	Impôt négatif dans sa forme complète	Description	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾
Personnes visées	18 ans et plus	Coûts bruts pour le gouvernement	38,4 milliards de dollars
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Financement identifié	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 32,8 % ⁽²⁾ au Québec, sans abolition du montant de base (36,6 milliards de dollars)
Montant annuel de l'aide	5 832 \$	Coûts nets pour le gouvernement⁽³⁾	0 \$

Respect des principes

- Équité Réduction de la progressivité du régime fiscal
 Problèmes d'équité verticale
- Incitation au travail Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale
 Effet négatif chez les autres contribuables
- Efficience Respect de la capacité de payer du gouvernement
 Économies administratives limitées

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et le crédit d'impôt remboursable de 5 832 \$.

(2) En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %.

(3) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 6

Détermination du montant

En 2017, un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus reçoit 11 664 \$ par année avec l'aide financière de dernier recours.

La proposition vise à donner une aide égale à 50 % de ce montant, soit 5 832 \$ par adulte, à toutes les personnes de 18 ans et plus – sous la forme d'un crédit d'impôt uniforme et remboursable.

Le crédit d'impôt remboursable est versé sur une base individuelle.

Détermination du financement

La prestation d'aide financière de dernier recours estimée pour le ménage en 2017 serait réduite de la valeur du crédit d'impôt, soit de 5 832 \$ par individu.

Pour financer le crédit d'impôt, la table d'imposition actuelle est remplacée par un taux d'imposition unique de 32,8 % appliqué à tous les revenus actuellement imposables.

- Le montant personnel de base et les autres crédits d'impôt non remboursables sont maintenus au niveau actuel.
- Les crédits d'impôt remboursables sont maintenus et demeurent non imposables.
- L'allocation sous forme de crédit d'impôt est, par définition, non imposable.

3.3 Un impôt négatif dont le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 à 64 ans et est financé par une nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base (scénario 7)

Le scénario 7 est une autre variante du scénario 5.

Comme dans le scénario 5, le montant de l'aide est le même que dans les scénarios 3 et 4, soit 5 832 \$ par adulte annuellement. Le soutien apporté remplace une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent. Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours recevant un montant supérieur au crédit d'impôt remboursable continuent de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continuent de recevoir correspond à l'écart entre la prestation actuelle et le crédit d'impôt remboursable.

L'impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète permet d'intégrer dans la même mesure le soutien apporté et son financement. Le financement est assuré par une nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base.

La seule différence avec le scénario 5 concerne les personnes bénéficiaires. L'impôt négatif sur le revenu ne s'applique qu'aux personnes de 18 à 64 ans, et non pas à toutes les personnes de 18 ans et plus. Les personnes de 65 ans et plus n'y ont pas droit.

Les résultats obtenus sont très proches de ceux du scénario 5.

❑ Les hypothèses

Le scénario 7 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée, son montant et les personnes ciblées

L'approche simulée consiste à verser une aide dont le montant pour chaque personne concernée correspond à 50 % du montant maximal de l'aide financière de dernier recours auquel a droit un couple sans contraintes à l'emploi, soit 5 832 \$ par adulte annuellement, selon les données de 2017. Il s'agit du même montant que celui de l'allocation universelle prévue dans les scénarios 3 et 4, ainsi que celui du crédit d'impôt remboursable prévu dans le scénario 5. Ce montant correspond à la plus petite des prestations maximales versées au titre de l'aide financière de dernier recours, lorsque ramenée sur une base individuelle.

L'aide est octroyée à toutes les personnes de 18 à 64 ans, sur une base individuelle, sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable. Les personnes de 65 ans et plus n'y ont pas droit, et un régime d'imposition distinct en raison de l'âge doit être mis en place, ce qui peut s'avérer particulièrement complexe. Ces personnes continuent de bénéficier des mesures fédérales de soutien du revenu leur étant destinées ainsi que des autres mesures du régime actuel de soutien du revenu du Québec.

Les prestations d'aide financière de dernier recours sont diminuées du montant du crédit d'impôt remboursable. Un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus ne reçoit donc plus d'aide financière de dernier recours, mais son équivalent sous forme de crédit d'impôt remboursable.

Toutes les autres dispositions du régime de soutien du revenu demeurent inchangées.

■ **Impact financier et financement par une nouvelle table d'imposition à taux unique d'imposition égal à 26,5 %**

Le coût brut de l'impôt négatif est évalué à 29,2 milliards de dollars annuellement, comparativement à 38,4 milliards de dollars dans le scénario 5. Le coût est plus bas que dans le scénario 5, car le crédit d'impôt remboursable n'est pas versé aux personnes de 65 ans et plus.

Le coût reste élevé par le fait que le crédit d'impôt remboursable et uniforme est offert à toutes les personnes de 18 à 64 ans. Il ne comporte aucune réduction en fonction du revenu, ni aucune condition concernant les actifs.

■ **Le coût net avant impôt pour le gouvernement**

La mise en place du crédit d'impôt remboursable permet d'économiser 1,8 milliard de dollars à l'aide financière de dernier recours. Le coût net du crédit d'impôt remboursable s'établit à 27,4 milliards de dollars, comparativement à 36,6 milliards de dollars dans le scénario 5.

■ **Le financement par une nouvelle table d'imposition**

Le coût net du crédit d'impôt remboursable est financé grâce à la mise en place d'une nouvelle table d'imposition, remplaçant la table d'imposition actuelle du Québec pour les personnes de moins de 65 ans.

- Dans le scénario 7, la nouvelle table d'imposition est à taux unique. Comme dans le scénario 5, le montant personnel de base est aboli – ce qui signifie que le premier dollar gagné est imposé. Le crédit d'impôt n'entre pas dans le calcul du revenu imposable.
- Selon la simulation effectuée, pour financer le coût net du crédit d'impôt remboursable en plus des dépenses publiques actuellement financées par l'impôt sur le revenu des particuliers, le taux unique doit être égal à 26,5 %, comparativement à 27,1 % dans le scénario 5. Cette différence est due au coût moins élevé de la mesure, en raison de sa non-application aux personnes de 65 ans et plus. Les personnes de 65 ans et plus continueraient d'être soumises à la table d'imposition actuelle.
- Le seuil à partir duquel un contribuable paie plus d'impôt qu'il ne reçoit d'aide en vertu du crédit d'impôt remboursable s'établit ainsi à 22 008 \$.

La table d'imposition du gouvernement fédéral n'est pas modifiée et s'ajoute à la table d'imposition du Québec.

■ L'impact financier net pour le gouvernement

La nouvelle table d'imposition du Québec porte le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers de 29 milliards de dollars (données de 2017-2018) à 56,4 milliards de dollars, soit une augmentation de près de 95 %.

Ce montant permet à la fois de maintenir le financement des dépenses publiques et de financer le crédit d'impôt remboursable.

TABLEAU 31

Scénario 7 – Impact financier de la mise en place d'un impôt négatif sur le revenu pour les personnes de 18 à 64 ans – nouvelle table d'imposition à taux unique, sans montant personnel de base

(en millions de dollars)

	Montant
Nouveau crédit d'impôt remboursable	-29 210
Sommes économisées	
– Réduction du montant de l'aide financière de dernier recours	1 800
Coût net avant impôt pour le gouvernement	-27 410
Nouvelle table d'imposition (revenus fiscaux additionnels)⁽¹⁾	27 410
Impact financier net pour le gouvernement⁽²⁾	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) La nouvelle table d'imposition permet de récolter au total des revenus fiscaux de 56,4 milliards de dollars. Sur ce total, 29,0 milliards de dollars sont affectés au financement des dépenses publiques.

(2) Ne tient pas compte des coûts de gestion administrative des mesures (économies ou coûts additionnels).

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les résultats obtenus

Il faut distinguer ici les résultats liés au seul crédit d'impôt remboursable des résultats globaux tenant également compte de la mise en place d'une nouvelle table d'imposition pour financer le crédit d'impôt.

■ L'effet du crédit d'impôt remboursable sur les ménages prestataires d'aide financière de dernier recours

Comme dans les scénarios 3, 4 et 5, les prestataires actuels d'aide financière de dernier recours qui reçoivent une prestation maximale voient leur prestation diminuée du même montant que la nouvelle allocation ou que du nouveau crédit d'impôt remboursable. Ils sont ainsi placés dans une situation neutre.

- Au total, tous les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours reçoivent au moins la même aide. Lorsque le crédit d'impôt remboursable est inférieur à l'aide financière de dernier recours versée auparavant, un montant complémentaire d'aide financière de dernier recours est versé pour compenser la différence.
- Un couple sans contraintes à l'emploi ne reçoit plus d'aide financière de dernier recours, mais au moins son équivalent sous forme de crédit d'impôt remboursable.

TABLEAU 32

Scénario 7 – Illustration de l'impôt négatif et modification de la prestation maximale à l'aide financière de dernier recours – 2017 (en dollars, sur une base annuelle)

	Couple			Personne seule		
	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Impôt négatif – crédit d'impôt (par conjoint)	Total	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Impôt négatif – crédit d'impôt	Total
Sans contraintes à l'emploi						
– Système actuel	11 664	—	11 664	8 136	—	8 136
– Avec impôt négatif	—	5 832	11 664	2 304	5 832	8 136
Avec contraintes temporaires						
– Système actuel	13 260	—	13 260	9 132	—	9 132
– Avec impôt négatif	1 596	5 832	13 260	3 300	5 832	9 132
Avec contraintes sévères						
– Système actuel	17 112	—	17 112	11 448	—	11 448
– Avec impôt négatif	5 448	5 832	17 112	5 616	5 832	11 448

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Par rapport aux scénarios d'allocations universelles offrant une aide équivalente (scénarios 3 et 4), ce scénario d'impôt négatif fait apparaître des perdants en raison du financement qui y est associé, comme dans le scénario 5.

Comparativement au scénario 5, le changement apporté dans le scénario 7 quant aux personnes couvertes modifie le portrait des gagnants et des perdants. Le scénario crée moins de gagnants et de perdants et plus de personnes neutres.

- Grâce au versement de l'impôt négatif et en tenant compte de l'effet de son financement, un peu plus de 1,7 million de ménages verraient leur soutien augmenter en moyenne de 2 877 \$.
- La hausse du taux d'imposition pour tous les contribuables ferait en sorte que 2,0 millions de ménages paieraient un montant d'impôt plus élevé que ce qu'ils recevraient du nouveau crédit d'impôt. La perte moyenne de ces derniers serait de 2 423 \$.
- Le scénario serait neutre pour près de 1,1 million de ménages, comparativement à un peu plus de 22 500 ménages dans le scénario 5. Par rapport au scénario 5, le scénario 7 est neutre pour toutes les personnes de 65 ans et plus, puisque la mesure ne les concerne pas.

TABLEAU 33

Scénario 7 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	1 720 938	4 952	2 877
Perdants	2 043 266	-4 952	-2 423
Neutres	1 092 332	—	—
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'effet de la mesure selon le revenu du ménage

Le scénario 7 entraîne en moyenne une hausse de revenu disponible pour les ménages ayant un revenu inférieur à 50 000 \$.

- Cette hausse s'établit en moyenne à 2 379 \$ pour les ménages gagnant moins de 15 000 \$.
- Les ménages ayant un revenu compris entre 15 000 \$ et 35 000 \$ profitent d'un gain moyen de 1 127 \$.
- Ce gain moyen diminue à 387 \$ pour les ménages ayant un revenu compris entre 35 000 \$ et 50 000 \$.

Les ménages ayant un revenu de 50 000 \$ ou plus subissent une diminution de leur revenu disponible. Cette diminution atteint en moyenne 1 969 \$ par ménage.

TABEAU 34

Scénario 7 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	936 487	2 228	2 379
15 000 \$ à 35 000 \$	1 298 392	1 463	1 127
35 000 \$ à 50 000 \$	624 042	241	387
50 000 \$ ou plus	1 997 615	-3 933	-1 969
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

Selon les résultats détaillés obtenus, les principaux perdants seraient :

- certains ménages à faible revenu dont la situation se détériorerait en raison de l'élimination du montant personnel de base, puisqu'ils devraient dorénavant payer de l'impôt dès le premier dollar de revenu gagné;
- les contribuables ayant des revenus supérieurs à 50 000 \$, car leur taux d'imposition serait plus élevé.

❑ Le respect des trois principes

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

Comme dans le scénario 5, en fiscalisant partiellement l'aide financière de dernier recours sous la forme d'un crédit d'impôt uniforme et remboursable, le versement devient conditionnel uniquement au revenu, en raison de l'impôt prélevé.

Pour bénéficier de l'allocation de base, les contribuables ne seraient plus soumis à aucune condition concernant les actifs et ne seraient soumis à des vérifications de revenus qu'au moment de produire la déclaration de revenus annuelle. La mesure offre une liberté de choix aux individus et ne serait pas susceptible de nourrir les préjugés à leur encontre.

Ces effets positifs pour ce qui est de l'équité ne profitent cependant pas aux personnes de 65 ans et plus, puisque ces personnes sont exclues de la mesure (c'est ce qui différencie le scénario 7 du scénario 5).

Les prestataires d'aide financière de dernier recours n'ayant aucun autre revenu ne verraient pas leur situation s'améliorer, puisque leur prestation serait diminuée du montant du nouveau crédit d'impôt remboursable prévu dans l'impôt négatif.

Il faut ajouter que l'élément d'inconditionnalité à l'égard des actifs détenus introduit avec l'impôt négatif soulève un problème d'équité verticale, soit d'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes : une personne ayant des actifs importants aurait le même soutien qu'une personne n'en possédant pas, si elles ont le même revenu²⁷.

L'introduction d'un taux unique d'imposition va également à l'encontre du principe d'équité verticale, en limitant la progressivité de l'impôt.

Comme dans le scénario 5, le scénario 7 entraîne une détérioration de la situation des ménages à faible revenu, en raison de l'élimination du montant personnel de base.

Par ailleurs, l'application de régimes fiscaux différents selon l'âge (avant 65 ans et à partir de 65 ans) peut constituer un enjeu d'équité.

■ L'incitation au travail

Comme dans le scénario 5, la valeur du crédit d'impôt remboursable lui-même n'étant pas réductible en fonction du revenu, le taux effectif marginal d'imposition des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours diminue, même si leur taux d'imposition sur le revenu est plus élevé.

Les bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours, qui faisaient face à un taux de réduction de 100 % de leur aide sur chaque dollar gagné au-delà de l'exemption (avant application de la prime au travail), ne subissent plus qu'une imposition à 26,5 % sur ces revenus.

Pour tous les autres contribuables, l'augmentation du taux d'imposition représente une augmentation des taux effectifs marginaux d'imposition, réduisant pour ces derniers l'incitation au travail.

²⁷ L'équité verticale fait référence à l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer. Sur les définitions de l'équité verticale et de l'équité horizontale, voir le volume 1, page 24.

■ L'efficience

Le régime est simplifié, mais de manière limitée, en raison de la nécessité de maintenir le programme d'aide financière de dernier recours pour 96 % des prestataires actuels – de la même façon que dans le scénario 5²⁸. Par ailleurs, l'application de régimes fiscaux distincts selon l'âge peut constituer une source de complexité.

La mesure est entièrement financée. Le financement par un taux unique d'imposition permet de respecter la capacité de payer de l'État.

²⁸ Faute d'information, le comité n'a pas évalué l'économie administrative découlant d'une telle simplification. À titre de référence, les coûts des principales mesures du régime de soutien du revenu du gouvernement du Québec sont estimés à plus de 214 millions de dollars relativement à des aides versées d'un peu plus de 11 milliards de dollars. Voir le volume 1, page 42, pour l'évaluation globale des coûts du régime ainsi que le volume 2, pages 145 et suivantes, pour une présentation plus détaillée du coût administratif de certaines mesures.

❑ Les conclusions à tirer

Sur le plan de l'équité, et comme dans le scénario 5, un impôt négatif remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un crédit d'impôt remboursable équivalent (5 832 \$ par adulte), octroyé à toutes les personnes de 18 à 64 ans et financé par un taux unique d'imposition, serait globalement avantageux pour les personnes ayant un revenu inférieur à 50 000 \$. Par contre, les prestataires d'aide financière de dernier recours, sans autres revenus, ne verraient pas leur situation s'améliorer. Le scénario serait neutre pour les personnes de 65 ans et plus.

En raison de l'important taux d'imposition du Québec devant être appliqué (26,5 %) auquel s'ajoute la fiscalité fédérale, ce scénario ferait cependant beaucoup de perdants. En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %. Un nombre important de personnes à bas revenu seraient perdantes à la suite de l'abolition du montant personnel de base. La mise en place de régimes fiscaux différents selon l'âge (avant 65 ans et à partir de 65 ans) peut constituer un enjeu d'équité.

Le scénario soulève des problèmes d'équité verticale, en raison de l'inconditionnalité de l'aide par rapport aux actifs détenus et de la réduction de la progressivité du régime fiscal.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, les résultats seraient positifs dans le cas des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours, mais négatifs pour les autres contribuables.

En matière d'efficience, le système respecterait la capacité de payer du gouvernement, mais en imposant un fardeau fiscal élevé aux contribuables. Les économies administratives seraient limitées. La mise en place de régimes fiscaux distincts selon l'âge peut constituer également un enjeu d'efficience.

La préoccupation d'acceptabilité sociale ne serait pas remplie, en raison de l'importance du fardeau fiscal imposé et de la présence de perdants chez des personnes à faible revenu.

TABLEAU 35

Scénario 7 – Sommaire du scénario

Nature	Impôt négatif dans sa forme complète	Description	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾
Personnes visées	18 à 64 ans	Coûts bruts pour le gouvernement	29,2 milliards de dollars
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Financement identifié	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 26,5 % ⁽²⁾ au Québec, avec abolition du montant de base (27,4 milliards de dollars)
Montant annuel de l'aide	5 832 \$	Coûts nets pour le gouvernement⁽³⁾	0 \$

Respect des principes

- Équité Réduction de la progressivité du régime fiscal
 Problèmes d'équité verticale
- Incitation au travail Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale
 Effet négatif chez les autres contribuables
- Efficience Respect de la capacité de payer du gouvernement
 Économies administratives limitées
 Complexité de deux régimes fiscaux distincts selon l'âge

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et le crédit d'impôt remboursable de 5 832 \$.

(2) En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %.

(3) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 7

Détermination du montant

En 2017, un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus reçoit 11 664 \$ par année avec l'aide financière de dernier recours.

La proposition vise à donner une aide égale à 50 % de ce montant, soit 5 832 \$ par adulte, à toutes les personnes de 18 à 64 ans – sous la forme d'un crédit d'impôt uniforme et remboursable.

Le crédit d'impôt remboursable est versé sur une base individuelle.

Détermination du financement

La prestation d'aide financière de dernier recours estimée pour le ménage en 2017 serait réduite de la valeur du crédit d'impôt, soit de 5 832 \$ par individu.

Pour financer le crédit d'impôt, le montant personnel de base est aboli et la table d'imposition actuelle est remplacée par un taux d'imposition unique de 26,5 % appliqué à tous les revenus actuellement imposables pour les contribuables de moins de 65 ans.

- Les autres crédits d'impôt non remboursables sont maintenus.
- Les crédits d'impôt remboursables sont maintenus et demeurent non imposables.
- La table d'imposition actuelle et le montant personnel de base sont maintenus pour les personnes de 65 ans et plus.
- L'allocation sous forme de crédit d'impôt est, par définition, non imposable.

3.4 Un impôt négatif dont le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 à 64 ans et est financé par une nouvelle table d'imposition à deux taux, sans montant personnel de base (scénario 8)

Le scénario 8 est une variante du scénario 7.

Comme dans le scénario 7, le montant de l'aide est le même que dans les scénarios 3 et 4, soit 5 832 \$ par adulte annuellement. L'aide est octroyée à toutes les personnes de 18 à 64 ans. Le soutien apporté remplace une partie de l'aide financière de dernier recours par un montant équivalent. Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours recevant un montant supérieur au crédit d'impôt remboursable continuent de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continuent de recevoir correspond à l'écart entre la prestation actuelle et le crédit d'impôt remboursable.

L'impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète permet d'intégrer dans la même mesure le soutien apporté et son financement. Le financement est assuré par une nouvelle table d'imposition sans montant personnel de base.

La seule différence avec le scénario 7 concerne la définition de la table d'imposition, qui est à deux taux au lieu d'être à taux unique. Cette variante vise ainsi à rétablir en partie la progressivité du régime d'impôt.

Les résultats obtenus sont très proches de ceux du scénario 7.

❑ Les hypothèses

Le scénario 8 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée, son montant et les personnes ciblées

L'approche simulée consiste à verser une aide dont le montant pour chaque personne concernée correspond à 50 % du montant maximal de l'aide financière de dernier recours auquel a droit un couple sans contraintes à l'emploi, soit 5 832 \$ par adulte annuellement selon les données de 2017. Il s'agit du même montant que celui de l'allocation universelle prévue dans les scénarios 3 et 4, ainsi que celui du crédit d'impôt remboursable prévu dans le scénario 7. Ce montant correspond à la plus petite des prestations maximales versées au titre de l'aide financière de dernier recours, lorsque ramenée sur une base individuelle.

L'aide est octroyée à toutes les personnes de 18 à 64 ans, sur une base individuelle, sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable. Les personnes de 65 ans et plus n'y ont pas droit, et un régime d'imposition distinct en raison de l'âge doit être mis en place, ce qui peut s'avérer particulièrement complexe. Ces personnes continuent de bénéficier des mesures fédérales de soutien du revenu leur étant destinées ainsi que des mesures actuelles du régime de soutien du revenu du Québec.

Les prestations d'aide financière de dernier recours sont diminuées du montant du crédit d'impôt remboursable. Un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus ne reçoit donc plus d'aide financière de dernier recours, mais son équivalent sous forme de crédit d'impôt remboursable.

Toutes les autres dispositions du régime de soutien du revenu demeurent les mêmes.

■ **Impact financier et financement par une nouvelle table d'imposition à deux taux d'imposition égaux à 24,1 % et à 48,2 %**

Comme dans le scénario 7, le coût brut de l'impôt négatif est évalué à 29,2 milliards de dollars annuellement, comparativement à 38,4 milliards de dollars dans le scénario 5. Le coût est plus bas que dans le scénario 5, car le crédit d'impôt remboursable n'est pas versé aux personnes de 65 ans et plus.

Le coût reste élevé du fait que le crédit d'impôt remboursable et uniforme est offert à toutes les personnes de 18 à 64 ans. Ce scénario ne comporte aucune réduction en fonction du revenu, ni aucune condition concernant les actifs.

■ **Le coût net avant impôt pour le gouvernement**

La mise en place du crédit d'impôt remboursable permet d'économiser 1,8 milliard de dollars à l'aide financière de dernier recours, comme dans le scénario 7. Le coût net du crédit d'impôt remboursable s'établit à 27,4 milliards de dollars, comparativement à 36,6 milliards de dollars dans le scénario 5.

■ **Le financement par une nouvelle table d'imposition**

Le coût net du crédit d'impôt remboursable est financé grâce à la mise en place d'une nouvelle table d'imposition, remplaçant la table d'imposition actuelle du Québec pour les personnes de moins de 65 ans. Le régime actuel est maintenu au-delà de cet âge.

- Comme dans le scénario 7, le montant personnel de base est aboli – ce qui signifie que le premier dollar gagné est imposé. Le crédit d'impôt n'entre pas dans le calcul du revenu imposable.
- Selon la simulation effectuée, pour financer le coût net du crédit d'impôt remboursable en plus des dépenses publiques actuellement financées par l'impôt sur le revenu des particuliers, les deux taux doivent être de 24,1 % pour les premiers 100 000 \$ et de 48,2 % pour chaque dollar excédentaire, comparativement au taux unique de 26,5 % dans le scénario 7.
- Le seuil à partir duquel un contribuable paie plus d'impôt qu'il ne reçoit d'aide en vertu du crédit d'impôt remboursable s'établit ainsi à 24 199 \$, comparativement à 22 008 \$ dans le scénario 7.

La table d'imposition du gouvernement fédéral n'est pas modifiée et s'ajoute à la table d'imposition du Québec.

■ L'impact financier net pour le gouvernement

La nouvelle table d'imposition porte le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers du Québec de 29 milliards de dollars (données de 2017-2018) à 56,4 milliards de dollars, soit une augmentation de près de 95 %, comme dans le scénario 7.

Ce montant permet à la fois de maintenir le financement des dépenses publiques et de financer le crédit d'impôt remboursable.

TABLEAU 36

Scénario 8 – Impact financier de la mise en place d'un impôt négatif sur le revenu pour les personnes de 18 à 64 ans – nouvelle table d'imposition à deux taux, sans montant personnel de base

(en millions de dollars)

	Montant
Nouveau crédit d'impôt remboursable	-29 210
Sommes économisées	
– Réduction du montant de l'aide financière de dernier recours	1 800
Coût net avant impôt pour le gouvernement	-27 410
Nouvelle table d'imposition (revenus fiscaux additionnels)⁽¹⁾	27 410
Impact financier net pour le gouvernement⁽²⁾	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) La nouvelle table d'imposition permet de récolter au total des revenus fiscaux de 56,4 milliards de dollars. Sur ce total, 29,0 milliards de dollars sont affectés au financement des dépenses publiques.

(2) Ne tient pas compte des coûts de gestion administrative des mesures (économies ou coûts additionnels).

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les résultats obtenus

Il faut distinguer ici les résultats liés au seul crédit d'impôt remboursable des résultats globaux tenant également compte de la mise en place d'une nouvelle table d'imposition pour financer le crédit d'impôt.

■ L'effet du crédit d'impôt remboursable sur les ménages prestataires d'aide financière de dernier recours

Comme dans le scénario 7, les prestataires actuels d'aide financière de dernier recours qui reçoivent une prestation maximale voient leur prestation diminuée du même montant que le crédit d'impôt remboursable. Ils sont ainsi placés dans une situation neutre.

- Au total, tous les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours reçoivent au moins la même aide. Lorsque le crédit d'impôt remboursable est inférieur à l'aide financière de dernier recours versée auparavant, un montant complémentaire d'aide financière de dernier recours est versé pour compenser la différence.
- Un couple sans contraintes à l'emploi ne reçoit plus d'aide financière de dernier recours, mais au moins son équivalent sous forme de crédit d'impôt remboursable.

TABLEAU 37

Scénario 8 – Illustration de l'impôt négatif et modification de la prestation maximale à l'aide financière de dernier recours – 2017

(en dollars, sur une base annuelle)

	Couple			Personne seule		
	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Impôt négatif – crédit d'impôt (par conjoint)	Total	Prestation maximale à l'aide financière de dernier recours	Impôt négatif – crédit d'impôt	Total
Sans contraintes à l'emploi						
– Système actuel	11 664	—	11 664	8 136	—	8 136
– Avec impôt négatif	—	5 832	11 664	2 304	5 832	8 136
Avec contraintes temporaires						
– Système actuel	13 260	—	13 260	9 132	—	9 132
– Avec impôt négatif	1 596	5 832	13 260	3 300	5 832	9 132
Avec contraintes sévères						
– Système actuel	17 112	—	17 112	11 448	—	11 448
– Avec impôt négatif	5 448	5 832	17 112	5 616	5 832	11 448

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Comparativement au scénario 7, le changement apporté dans le scénario 8 quant au financement modifie le nombre de gagnants et de perdants. Au total, le scénario 8 crée plus de gagnants et moins de perdants que le scénario 7. Cependant, pour les perdants, la perte moyenne s'en trouve augmentée.

- Grâce au versement de l'impôt négatif et en tenant compte de l'effet de son financement, près de 2,3 millions de ménages verraient leur soutien augmenter en moyenne de 2 729 \$.
- La hausse du taux d'imposition pour tous les contribuables ferait en sorte que 1,5 million de ménages paieraient un montant d'impôt plus élevé que ce qu'ils recevraient de la nouvelle allocation. La perte moyenne de ces derniers serait de 4 120 \$.
- Le scénario serait neutre pour près de 1,1 million de ménages. Comme le scénario 7, le scénario 8 est neutre pour toutes les personnes de 65 ans et plus, puisque la mesure ne les concerne pas.

TABLEAU 38

Scénario 8 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	2 263 911	6 178	2 729
Perdants	1 499 790	-6 178	-4 120
Neutres	1 092 835	—	—
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'effet de la mesure selon le revenu du ménage

Le scénario 8 entraîne en moyenne une hausse de revenu disponible pour les ménages ayant un revenu inférieur à 50 000 \$.

- Cette hausse s'établit en moyenne à 2 492 \$ pour les ménages gagnant moins de 15 000 \$.
- Les ménages ayant un revenu compris entre 15 000 \$ et 35 000 \$ profitent d'un gain moyen de 1 404 \$.
- Ce gain moyen diminue à 1 034 \$ pour les ménages ayant un revenu compris entre 35 000 \$ et 50 000 \$.

Les ménages ayant un revenu de 50 000 \$ ou plus subissent une diminution de leur revenu disponible. Cette diminution atteint en moyenne 2 403 \$ par ménage.

TABEAU 39

Scénario 8 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	936 487	2 334	2 492
15 000 \$ à 35 000 \$	1 298 392	1 822	1 404
35 000 \$ à 50 000 \$	624 042	645	1 034
50 000 \$ ou plus	1 997 615	-4 801	-2 403
Total	4 856 536	—	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

Selon les résultats détaillés obtenus, les principaux perdants seraient :

- certains ménages à faible revenu dont la situation se détériorerait en raison de l'élimination du montant personnel de base;
- les contribuables ayant des revenus supérieurs à 50 000 \$.

❑ Le respect des trois principes

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

Comme dans le scénario 7, en fiscalisant partiellement l'aide financière de dernier recours sous la forme d'un crédit d'impôt uniforme et remboursable, le versement devient conditionnel uniquement au revenu, en raison de l'impôt prélevé.

Pour bénéficier de l'allocation de base, les contribuables ne seraient plus soumis à aucune condition concernant les actifs et ne seraient soumis à des vérifications de revenus qu'au moment de produire la déclaration de revenus annuelle. La mesure offre une liberté de choix aux individus et elle ne serait pas susceptible de nourrir les préjugés envers eux.

Ces effets positifs pour ce qui est de l'équité ne profitent cependant pas aux personnes de 65 ans et plus, puisque ces personnes sont exclues de la mesure.

Les prestataires d'aide financière de dernier recours n'ayant aucun autre revenu ne verraient pas leur situation s'améliorer, puisque leur prestation serait diminuée du montant du nouveau crédit d'impôt remboursable prévu dans l'impôt négatif.

Comme dans le scénario 7, le scénario 8 entraîne une détérioration de la situation de certains ménages à faible revenu, en raison de l'élimination du montant personnel de base.

Par contre, et toujours comparativement au scénario 7, l'introduction de deux taux d'imposition à la place d'un taux unique limite la diminution de la progressivité de l'impôt et réduit ainsi l'enjeu d'équité verticale, soit l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes²⁹. L'élément d'inconditionnalité à l'égard des actifs détenus introduit avec l'impôt négatif soulève toujours un autre problème d'équité verticale : une personne ayant des actifs importants aurait le même soutien qu'une personne n'en possédant pas, si elles ont le même revenu.

Par ailleurs, comme dans le scénario 7, l'application de régimes fiscaux différents selon l'âge (avant 65 ans et à partir de 65 ans) peut constituer un enjeu d'équité.

■ L'incitation au travail

Comme dans le scénario 7, la valeur du crédit d'impôt remboursable lui-même n'étant pas réductible en fonction du revenu, le taux effectif marginal d'imposition des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours diminue, même si leur taux d'imposition sur le revenu est plus élevé.

Les bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours, qui faisaient face à un taux de réduction de 100 % de leur aide sur chaque dollar gagné au-delà de l'exemption (avant application de la prime au travail), ne subissent plus qu'une imposition au taux de 24,1 % sur ces revenus.

Pour tous les autres contribuables, l'augmentation du taux d'imposition représente une augmentation des taux effectifs marginaux d'imposition, réduisant pour ces derniers l'incitation au travail.

Pour les ménages soumis au deuxième taux de la table d'imposition, soit les travailleurs gagnant plus de 100 000 \$, l'effet négatif sur l'incitation au travail sera encore plus grand en raison du taux effectif marginal d'imposition très élevé qu'ils auraient à subir (48,2 %, plus l'impôt fédéral).

²⁹ L'équité verticale fait référence à l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer. Sur les définitions de l'équité verticale et de l'équité horizontale, voir le volume 1, page 24.

■ L'efficience

Le régime est simplifié, mais de manière limitée, en raison de la nécessité de maintenir le programme d'aide financière de dernier recours pour 96 % des prestataires actuels – de la même façon que dans le scénario 7³⁰. Par ailleurs, l'application de régimes fiscaux distincts selon l'âge peut constituer une source de complexité.

La mesure est entièrement financée. Le financement par deux taux d'imposition permet de respecter la capacité de payer de l'État.

³⁰ Faute d'information, le comité n'a pas évalué l'économie administrative découlant d'une telle simplification. À titre de référence, les coûts des principales mesures du régime de soutien du revenu du gouvernement du Québec sont estimés à plus de 214 millions de dollars relativement à des aides versées d'un peu plus de 11 milliards de dollars. Voir le volume 1, page 42, pour l'évaluation globale des coûts du régime ainsi que le volume 2, pages 145 et suivantes, pour une présentation plus détaillée du coût administratif de certaines mesures.

❑ Les conclusions à tirer

Le financement de l'impôt négatif par une table d'imposition à deux taux plutôt que par une table d'imposition à un taux unique ne change pas beaucoup les conclusions tirées avec le scénario 7.

Sur le plan de l'équité, et comme dans le scénario 7, un impôt négatif remplaçant une partie de l'aide financière de dernier recours par un crédit d'impôt remboursable équivalent (5 832 \$ par adulte), octroyé à toutes les personnes de 18 à 64 ans et financé par deux taux d'imposition, serait globalement avantageux pour les personnes ayant un revenu inférieur à 50 000 \$. Par contre, les prestataires d'aide financière de dernier recours, sans autres revenus, ne verraient pas leur situation s'améliorer. Le scénario serait neutre pour les personnes de 65 ans et plus.

Cependant, en raison des taux d'imposition du Québec devant être appliqués (24,1 % et 48,2 %), auxquels s'ajoute la fiscalité fédérale, ce scénario ferait beaucoup de perdants. En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %. Un nombre important de personnes à bas revenu seraient perdantes à la suite de l'abolition du montant personnel de base. La mise en place de deux taux d'imposition rétablit en partie la progressivité de l'impôt, par rapport au scénario 7, mais impose un fardeau fiscal très élevé aux ménages à hauts revenus. La mise en place de régimes fiscaux différents selon l'âge (avant 65 ans et à partir de 65 ans) peut constituer un enjeu d'équité.

Le scénario soulève des problèmes d'équité verticale, en raison de l'inconditionnalité de l'aide par rapport aux actifs détenus et de la réduction de la progressivité du régime fiscal – moindre cependant que dans le scénario 7.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, les résultats seraient positifs dans le cas des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours, mais négatifs pour les autres contribuables.

En matière d'efficience, le système respecterait la capacité de payer du gouvernement, mais en imposant un fardeau fiscal élevé aux contribuables. Les économies administratives seraient limitées. La mise en place de régimes fiscaux distincts selon l'âge peut constituer également un enjeu d'efficience.

La préoccupation d'acceptabilité sociale ne serait pas remplie, en raison de l'importance du fardeau fiscal imposé et de la présence de perdants chez des personnes à faible revenu.

TABLEAU 40

Scénario 8 – Sommaire du scénario

Nature	Impôt négatif dans sa forme complète	Description	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾
Personnes visées	18 à 64 ans	Coûts bruts pour le gouvernement	29,2 milliards de dollars
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Financement identifié	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Deux taux d'imposition au Québec, soit 24,1 % pour les revenus inférieurs (ou égaux) à 100 000 \$ et 48,2 % ⁽²⁾ pour les revenus excédentaires, avec abolition du montant de base (27,4 milliards de dollars)
Montant annuel de l'aide	5 832 \$	Coûts nets pour le gouvernement⁽³⁾	0 \$

Respect des principes

- Équité
 - Réduction de la progressivité du régime fiscal
 - Problèmes d'équité verticale
- Incitation au travail
 - Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale
 - Effet négatif chez les autres contribuables
- Efficience
 - Respect de la capacité de payer du gouvernement
 - Économies administratives limitées
 - Complexité d'appliquer des régimes fiscaux distincts selon l'âge

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et le crédit d'impôt remboursable de 5 832 \$.

(2) En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %.

(3) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 8

Détermination du montant

En 2017, un couple sans contraintes à l'emploi et sans autres revenus reçoit 11 664 \$ par année avec l'aide financière de dernier recours.

La proposition vise à donner une aide égale à 50 % de ce montant, soit 5 832 \$ par adulte, à toutes les personnes de 18 à 64 ans – sous la forme d'un crédit d'impôt uniforme et remboursable.

Le crédit d'impôt remboursable est versé sur une base individuelle.

Détermination du financement

La prestation d'aide financière de dernier recours estimée pour le ménage en 2017 serait réduite de la valeur du crédit d'impôt, soit de 5 832 \$ par individu.

Pour financer le crédit d'impôt, le montant personnel de base est aboli et la table d'imposition actuelle est remplacée par une table d'imposition à deux taux, de 24,1 % et de 48,2 %, appliquée à tous les revenus actuellement imposables pour les contribuables de moins de 65 ans.

- Les autres crédits d'impôt non remboursables sont maintenus.
- Les crédits d'impôt remboursables sont maintenus et demeurent non imposables.
- La table d'imposition actuelle et le montant personnel de base sont maintenus pour les personnes de 65 ans et plus.
- L'allocation sous forme de crédit d'impôt est, par définition, non imposable.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS OBTENUS

Les scénarios simulant l'application au Québec de formes absolues ou complètes de revenu minimum garanti aboutissent aux résultats suivants.

- Le comité constate d'abord que l'application au Québec d'une allocation universelle remplaçant la quasi-totalité du revenu actuellement versé par le gouvernement du Québec (scénario 1) ne serait pas recevable, car elle appauvrirait la majeure partie des plus pauvres. Ce problème d'équité n'est pas réglé dans l'hypothèse où les mesures actuelles d'aide à la famille sont maintenues (scénario 2) – les familles avec enfants étant cependant moins touchées que dans le scénario de départ.
- La simulation des hypothèses d'allocation universelle ne faisant par définition aucun perdant (scénarios 3 et 4) soulève un problème fondamental, soit celui de la capacité de payer du gouvernement. Ces mesures coûtent cher (36,6 ou 27,4 milliards de dollars, selon qu'elles s'appliquent ou non aux personnes de 65 ans et plus), et les scénarios ne fournissent aucune indication concernant le mode de financement requis.
- Les quatre derniers scénarios (scénarios 5, 6, 7 et 8) correspondent à l'application au Québec d'un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète, cette forme complète de revenu minimum garanti comprenant par définition le mode de financement des mesures simulées. On constate cette fois-ci que l'application de ces scénarios soulèverait des problèmes considérables d'équité et surtout d'acceptabilité sociale, en raison du fardeau fiscal additionnel imposé aux contribuables. Les scénarios varient quant aux caractéristiques de la table d'imposition et à la couverture des mesures. Dans tous les cas, l'ampleur du fardeau fiscal additionnel reste très élevée : les sommes prélevées par le Québec au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers doubleraient pratiquement (scénarios 7 et 8) ou feraient plus que doubler (scénarios 5 et 6).

On trouvera ci-après le tableau présentant le sommaire des résultats obtenus pour les huit scénarios simulés.

TABLEAU 41

Application d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit l'allocation universelle – ou d'un impôt négatif dans sa forme complète

	Allocation universelle			
	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Description	Aide remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel (approche OCDE)	Aide remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel, sauf l'aide à la famille (approche OCDE)	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾
Personnes visées	0 à 64 ans	18 à 64 ans	18 à 64 ans	18 ans et plus
Montant annuel de l'aide pour les personnes visées	1 637 \$ par adulte 737 \$ par enfant	878 \$	5 832 \$	5 832 \$
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Individuel	Individuel	Individuel
Financement identifié				
– Coûts bruts pour le gouvernement	9,6 milliards de dollars	4,4 milliards de dollars	29,2 milliards de dollars	38,4 milliards de dollars
– Financement identifié	Redistribution de l'aide actuelle, incluant l'aide à la famille (9,6 milliards de dollars)	Redistribution de l'aide actuelle, excluant l'aide à la famille (4,4 milliards de dollars)	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars)	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars)
– Coûts nets pour le gouvernement ⁽²⁾	0 \$	0 \$	27,4 milliards de dollars	36,6 milliards de dollars
Respect des principes				
– Équité	Baisse du revenu disponible pour une bonne partie des ménages pauvres Problèmes d'équité verticale	Baisse du revenu disponible pour une bonne partie des ménages pauvres Problèmes d'équité verticale	Pas de perdants Toutefois, beaucoup de gagnants chez les plus riches Problèmes d'équité verticale	Pas de perdants Toutefois, beaucoup de gagnants chez les plus riches Problèmes d'équité verticale
– Incitation au travail	Effet mitigé sur l'incitation au travail, compte tenu de la hausse des frais de garde	Meilleure incitation au travail pour les prestataires d'assistance sociale	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les travailleurs ayant un revenu supérieur à l'assistance sociale	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les travailleurs ayant un revenu supérieur à l'assistance sociale
– Efficience	Respecte la capacité de payer du gouvernement Simplification majeure	Respecte la capacité de payer du gouvernement Simplification majeure, mais maintien des mesures actuelles pour les enfants et les aînés	Ne respecte pas la capacité de payer du gouvernement Économies administratives limitées	Ne respecte pas la capacité de payer du gouvernement Économies administratives limitées et maintien de l'aide pour les aînés

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et l'allocation universelle de 5 832 \$.

(2) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

TABLEAU 41

Application d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit l'allocation universelle – ou d'un impôt négatif dans sa forme complète (suite)

Impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète				
	Scénario 5	Scénario 6	Scénario 7	Scénario 8
Description	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾
Personnes visées	18 ans et plus	18 ans et plus	18 à 64 ans	18 à 64 ans
Montant annuel de l'aide pour les personnes visées	5 832 \$	5 832 \$	5 832 \$	5 832 \$
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Individuel	Individuel	Individuel
Financement identifié				
- Coûts bruts pour le gouvernement	38,4 milliards de dollars	38,4 milliards de dollars	29,2 milliards de dollars	29,2 milliards de dollars
- Financement identifié	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 27,1 % ⁽²⁾ au Québec, avec abolition du montant de base (36,6 milliards de dollars)	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 32,8 % ⁽²⁾ au Québec, sans abolition du montant de base (36,6 milliards de dollars)	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 26,5 % ⁽²⁾ au Québec, avec abolition du montant de base (27,4 milliards de dollars)	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Deux taux d'imposition (24,1 % jusqu'à 100 000 \$ et 48,2 % ⁽²⁾ au-delà), avec abolition du montant de base (27,4 milliards de dollars)
- Coûts nets pour le gouvernement ⁽³⁾	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
Respect des principes				
- Équité	Réduction de la progressivité du régime fiscal Problèmes d'équité verticale	Réduction de la progressivité du régime fiscal Problèmes d'équité verticale	Réduction de la progressivité du régime fiscal Problèmes d'équité verticale	Réduction de la progressivité du régime fiscal Problèmes d'équité verticale
- Incitation au travail	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les autres contribuables	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les autres contribuables	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les autres contribuables	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les autres contribuables
- Efficience	Respect de la capacité de payer du gouvernement Économies administratives limitées	Respect de la capacité de payer du gouvernement Économies administratives limitées	Respect de la capacité de payer du gouvernement Économies administratives limitées Complexité d'appliquer des régimes fiscaux distincts selon l'âge	Respect de la capacité de payer du gouvernement Économies administratives limitées Complexité d'appliquer des régimes fiscaux distincts selon l'âge

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir un montant de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et le crédit d'impôt remboursable de 5 832 \$.

(2) En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %.

(3) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

DEUXIÈME PARTIE

LA SIMULATION DE MESURES AUGMENTANT DE FAÇON MAJEURE LE MONTANT ALLOUÉ AU TITRE DE L'AIDE FINANCIÈRE DE DERNIER RECOURS OU EN DIMINUANT LES CONDITIONS D'ACCESSIBILITÉ

Le comité a simulé deux scénarios transformant substantiellement l'aide financière de dernier recours, sans la remplacer en tout ou en partie par une allocation universelle ou par un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète, comme c'était le cas dans les huit scénarios précédents.

Ces deux scénarios augmentent de façon majeure le montant alloué au titre de l'aide financière de dernier recours ou diminuent les conditions requises pour en bénéficier. Ils correspondent à des suggestions ou à des hypothèses que le comité souhaitait évaluer de façon aussi rigoureuse que possible.

❑ Deux scénarios simulés

Les deux scénarios simulés partent de propositions ayant fait l'objet de discussions dans l'espace public.

- Le premier scénario de cette série de simulations (scénario 9) applique à l'ensemble du Québec un « revenu de base » défini à partir des paramètres connus du projet pilote de l'Ontario. Ce scénario consiste en fait à augmenter de façon majeure le montant alloué au titre de l'aide financière de dernier recours et à diminuer les conditions requises pour en bénéficier.
- Le deuxième scénario (scénario 10) correspond à une suggestion souvent présentée, soit celle de la fiscalisation de l'aide financière de dernier recours. Ce scénario consiste à remplacer la totalité des prestations de base de l'aide financière de dernier recours par un crédit d'impôt remboursable, ce qui a essentiellement pour effet de diminuer les conditions requises pour bénéficier de l'assistance sociale.

1. L'APPLICATION DES PARAMÈTRES DU PROJET PILOTE DE L'ONTARIO À L'ENSEMBLE DU QUÉBEC

Une allocation augmentant de façon majeure le montant alloué au titre de l'aide financière de dernier recours et diminuant les conditions requises pour en bénéficier (scénario 9)

Le premier des deux scénarios transformant substantiellement l'assistance sociale (scénario 9) consiste à appliquer à l'ensemble du Québec les principaux paramètres connus du projet pilote de « revenu de base » annoncé par l'Ontario à l'automne 2016.

Dans son rapport d'étape, le comité rend compte des principales informations concernant ce projet pilote, telles qu'elles étaient connues au 19 janvier 2017³¹. Depuis cette date, le gouvernement de l'Ontario a rendu publiques certaines modalités concernant le projet pilote³². Le scénario 9 suppose l'application à l'échelle du Québec de ces différentes modalités.

Essentiellement, le scénario 9 consiste à augmenter de façon majeure le montant alloué au titre de l'aide financière de dernier recours et à diminuer les conditions requises pour en bénéficier. Dans le scénario 9, on a fait l'hypothèse que ce revenu de base serait versé sous la forme d'une allocation. Le versement de ce revenu de base sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable ne changerait pas les résultats des évaluations³³.

Comme les scénarios précédents, ce scénario a été analysé en fonction des trois principes de base retenus par le comité, soit l'équité, l'incitation au travail et l'efficacité, ainsi que de leurs conséquences sur l'acceptabilité sociale.

³¹ Voir le rapport d'étape, page 90.

³² GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Projet pilote portant sur le revenu de base en Ontario* [Communiqué], 24 avril 2017, <https://news.ontario.ca/opo/fr/2017/04/plus-de-personnes-auront-la-possibilite-de-sepanouir-durablement.html>.

³³ Bien qu'il soit présenté comme une mesure fiscale dans les documents du gouvernement de l'Ontario, le projet pilote de l'Ontario semble correspondre davantage à une allocation qu'à un crédit d'impôt remboursable. En pratique, et comme indiqué dans le rapport d'étape, un impôt négatif sur le revenu fondé sur un crédit d'impôt remboursable à la fois uniforme et universel s'apparente à l'allocation universelle pour ce qui est de ses effets bruts. Voir le rapport d'étape, page 24.

❑ Les hypothèses

Le scénario 9 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée et les personnes ciblées

Le scénario consiste à verser une allocation non imposable à toutes les personnes de 18 à 64 ans, le montant de l'allocation étant cependant réductible en fonction du revenu. La mesure ne s'applique pas aux personnes de 65 ans et plus.

Le montant de l'aide est le même que celui prévu dans le projet pilote de l'Ontario, soit 16 989 \$ par an pour un ménage d'un seul adulte et 24 027 \$ pour un couple, ces montants étant majorés de 6 000 \$ pour une personne handicapée. Ce montant a été fixé par le gouvernement de l'Ontario pour correspondre à 75 % de la mesure de faible revenu après impôt du Canada³⁴.

L'allocation est versée individuellement ou par couple, selon la situation du prestataire. L'aide est versée mensuellement et tient compte des changements de situation des ménages survenant en cours d'année (diminution des revenus, changement de la composition de la famille ou modification du statut de personne handicapée).

L'allocation remplace l'aide financière de dernier recours. Toutes les autres prestations du régime de soutien du revenu demeurent les mêmes.

L'allocation ne comporte aucune condition concernant les actifs et impose des conditions réduites par rapport au système actuel pour ce qui est des revenus, le taux de réduction de l'allocation étant égal à 50 % du revenu gagné, comparativement à 100 % avec l'aide financière de dernier recours. Le taux de réduction reste égal à 100 % pour ce qui est des prestations versées au titre de l'assurance-emploi et des régimes de rentes publics.

³⁴ Le montant de l'allocation équivaut à 94 % de la mesure du panier de consommation calculée pour le Québec, en fonction d'une mesure du panier de consommation de 18 125 \$, comme indiqué au volume 1, page 114. Sur la mesure de faible revenu et la mesure du panier de consommation, voir le volume 2 du rapport final, pages 74 et 75.

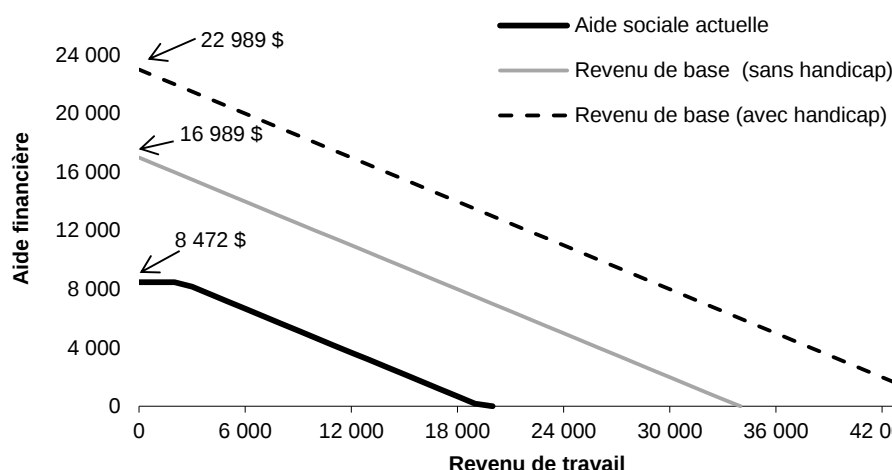
Le projet pilote de l'Ontario

Le gouvernement de l'Ontario a rendu publiques, le 24 avril 2017, certaines modalités concernant le projet pilote portant sur le revenu de base en Ontario¹ :

- le montant accordé correspondrait à 75 % de la mesure de faible revenu après impôt;
- les personnes handicapées recevraient un supplément de 6 000 \$ par année;
- les participants continueraient de bénéficier des crédits d'impôt et des autres prestations généralement disponibles (à l'exception de l'aide financière de dernier recours);
- le revenu gagné réduirait le revenu de base de 50 %. Toutefois, les prestations au titre de l'assurance-emploi ou du Régime de pensions du Canada réduiraient le revenu de base de 100 %.

Le projet pilote ontarien, qui est appliqué à quelque 4 000 ménages ontariens, vise notamment à évaluer si un revenu de base peut offrir un meilleur soutien aux travailleurs vulnérables et si un tel projet peut améliorer la santé et l'éducation des personnes à faible revenu.

Illustration du revenu de base par rapport à l'aide sociale actuelle pour une personne seule en Ontario – 2017 (en dollars)



Note : La prestation d'aide sociale ne tient pas compte de la bonification de la prestation d'aide sociale de 2 %, à compter de septembre 2017, qui a été annoncée au budget de l'Ontario d'avril 2017.

Source : Illustration par le ministère des Finances du Québec, à partir des données publiées par le gouvernement de l'Ontario.

Les versements seraient réalisés sur une base mensuelle et le revenu de base tiendrait compte des changements de situation des ménages comme une diminution sensible de leurs gains, un changement de la composition de leur famille ou une modification du statut de personne handicapée.

Le gouvernement de l'Ontario n'a pas annoncé ses intentions concernant les suites à donner au projet pilote, une fois les impacts du projet évalués.

1. Gouvernement de l'Ontario, *Projet pilote portant sur le revenu de base en Ontario* [Communiqué], 24 avril 2017, <https://news.ontario.ca/opo/fr/2017/04/plus-de-personnes-auront-la-possibilite-de-sepanouir-durablement.html>.

■ Les paramètres de l'allocation, comparativement à l'aide sociale actuelle

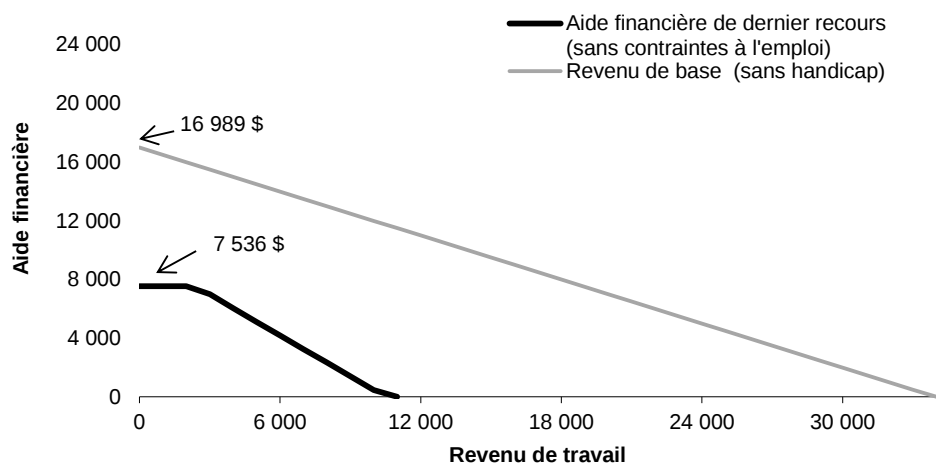
Si on applique à l'ensemble du Québec le projet pilote de l'Ontario, le montant de l'aide accordée est beaucoup plus élevé que celui de l'aide sociale actuelle. Comme l'aide sociale actuelle, l'allocation est réductible en fonction du revenu.

Conformément aux paramètres du projet pilote de l'Ontario, soit 75 % de la mesure de faible revenu après impôt du Canada, l'allocation maximale versée à l'échelle du Québec est égale à 16 989 \$ pour une personne seule et à 22 989 \$ pour une personne seule handicapée, comparativement à 7 536 \$ pour une personne seule et à 11 448 \$ pour une personne handicapée, au titre de l'aide financière de dernier recours.

Cette allocation est réduite de 50 %, comparativement à 100 % pour l'aide financière de dernier recours, ce qui accroît les montants versés. Par contre, cette aide est prise en compte dans l'établissement des crédits sociofiscaux, ce qui réduit leur montant.

GRAPHIQUE 1

Scénario 9 – Illustration de l'allocation pour une personne seule au Québec – 2017 (en dollars)



Note : Pour les fins du graphique, on n'a pas tenu compte de l'impact de l'allocation remplaçant l'aide financière de dernier recours actuelle sur l'établissement des crédits sociofiscaux. De plus, l'aide financière de dernier recours actuelle (sans contraintes à l'emploi) ne tient pas compte de l'ajustement pour personne seule.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Impact financier et financement partiel par la réduction de l'aide financière de dernier recours

Le coût brut de l'allocation définie dans le scénario 9 est évalué à 18,1 milliards de dollars annuellement. Ce coût élevé s'explique principalement par le montant important de l'allocation versée, mais également par le fait que l'allocation ne comporte aucune condition concernant les actifs. De plus, elle est accordée à des ménages ayant des revenus plus élevés que dans le régime actuel – le régime défini dans le scénario 9 imposant notamment des conditions réduites pour ce qui est des revenus, en raison du taux de réduction de l'allocation en fonction du revenu retenu (50 % dans le projet pilote de l'Ontario, au lieu de 100 % dans le programme d'aide financière de dernier recours actuel).

La mise en place de l'allocation permet d'économiser 3,9 milliards de dollars, soit le montant complet de l'aide financière de dernier recours (2,9 milliards de dollars), ainsi qu'une partie des coûts de certains autres transferts (1,0 milliard de dollars), soit notamment les primes au travail, le soutien aux enfants, le crédit d'impôt remboursable pour frais médicaux et le bouclier fiscal.

■ Le coût net pour le gouvernement

Le coût net de l'allocation définie dans le scénario 9 s'établit à 14,3 milliards de dollars.

TABLEAU 42

Scénario 9 – Impact financier du projet pilote de l'Ontario à l'échelle du Québec – 2017 (en millions de dollars)

	Montant
Projet pilote de l'Ontario à l'échelle du Québec	-18 100
Sommes économisées	
– Montant de l'aide financière de dernier recours	2 900
– Certains transferts sociofiscaux ⁽¹⁾	1 000
– Total des économies	3 900
Impact financier net pour le gouvernement	-14 300

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Soit notamment les primes au travail, le soutien aux enfants, le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants, le crédit d'impôt remboursable pour frais médicaux et le bouclier fiscal.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les résultats obtenus

L'allocation appliquant à l'ensemble du Québec le projet pilote de l'Ontario ne fait aucun perdant et un grand nombre de gagnants : son montant est beaucoup plus élevé que celui de l'aide sociale actuelle, son versement est soumis à moins de conditions et son financement n'est pas précisé.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Pour ce qui est de l'impact sur les ménages en ce qui concerne les gagnants et les perdants, les résultats obtenus sont les suivants.

- La mise en place d'une allocation généralisant à l'ensemble du Québec le projet pilote de l'Ontario permettrait à 1,7 million de ménages de bénéficier d'un gain moyen de 8 522 \$. Tous les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours verraient leur prestation augmentée. La nouvelle allocation serait de plus offerte à de nouveaux ménages, exclus jusque-là en raison des conditions imposées pour ce qui est des actifs ou du niveau de revenus.
- Pour tous les autres ménages, soit 3,2 millions de ménages, la mesure serait neutre. Elle n'aurait aucun impact sur le revenu disponible, soit que l'allocation n'est pas versée en raison de leur revenu trop élevé, soit que les personnes ont 65 ans et plus.
- Dans le scénario 9, il n'y a aucun perdant. Cela s'explique par le fait que la mesure ne comporte aucune indication concernant le mode de financement requis.

TABLERAU 43

Scénario 9 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	1 678 060	14 300	8 522
Perdants	—	—	—
Neutres	3 178 476	—	—
Total	4 856 536	14 300	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ **L'effet de la mesure selon le revenu du ménage**

Le scénario 9 entraîne en moyenne une hausse du revenu disponible de 10 347 \$ pour les ménages ayant un revenu inférieur à 15 000 \$.

Pour les ménages ayant un revenu compris entre 15 000 \$ et 35 000 \$, la hausse du revenu disponible s'établit en moyenne à 3 233 \$.

Les ménages dont les revenus sont supérieurs à 35 000 \$ ne seraient pas ou peu touchés en raison du caractère réductible de la mesure en fonction du revenu et de l'absence de financement de la mesure.

TABLEAU 44

Scénario 9 – Impact financier pour les ménages par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	936 487	9 690	10 347
15 000 \$ à 35 000 \$	1 298 392	4 198	3 233
35 000 \$ à 50 000 \$	624 042	383	614
50 000 \$ ou plus	1 997 615	29	15
Total	4 856 536	14 300	2 944

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Le respect des trois principes

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

L'application à l'ensemble du Québec du projet pilote de l'Ontario a pour effet de bonifier substantiellement le revenu disponible des ménages à faible revenu.

Ce scénario profite également à des ménages ayant des revenus peu élevés, mais qui ne sont pas à faible revenu, ainsi qu'à des ménages ayant des revenus limités, mais des actifs et des avoirs liquides importants.

Le remplacement de l'aide financière de dernier recours par une aide inconditionnelle par rapport aux actifs soulève un problème d'équité verticale, soit d'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes : ces deux personnes bénéficient du même soutien si elles ont le même revenu, même si l'une d'entre elles a davantage d'actifs que l'autre³⁵.

■ L'incitation au travail

Le scénario entraîne une baisse des taux effectifs marginaux d'imposition pour les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours.

Le scénario augmente cependant les taux effectifs marginaux d'imposition pour les revenus allant du seuil de sortie de l'aide financière de dernier recours jusqu'au seuil de sortie de la nouvelle mesure. En effet, l'aide versée dans cette nouvelle zone de revenu est réductible : elle augmente ainsi les taux effectifs marginaux d'imposition pour les personnes qui la reçoivent.

■ L'efficience

En matière d'administration, il est à noter que le versement mensuel de l'aide pourrait entraîner de la lourdeur avec la prise en compte des changements de situation des ménages. Cet effet serait amplifié de façon importante si la prise en compte des changements de situation des ménages devait s'appliquer en cours d'année afin, par exemple, de rendre immédiatement admissible à l'allocation un ménage ayant subi une baisse de revenu. Une façon de limiter cet effet consisterait à rendre admissibles ces ménages à l'allocation seulement lors de l'année fiscale suivante, mais cela pourrait placer certains ménages dans une situation financière difficile.

L'application à l'ensemble du Québec du projet pilote de l'Ontario aurait un coût considérable, estimé à 14,3 milliards de dollars par année. Cette application ne s'accompagne d'aucune mesure de financement. La mesure présentée dans le scénario 9 ne respecte donc pas la capacité de payer du gouvernement.

³⁵ L'équité verticale fait référence à l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer. Sur les définitions de l'équité verticale et de l'équité horizontale, voir le volume 1, page 24.

❑ Les conclusions à tirer

Sur le plan de l'équité, l'application d'une allocation généralisant à l'ensemble du Québec le projet pilote de l'Ontario améliorerait de façon substantielle le revenu disponible des personnes à faible revenu. L'augmentation du montant alloué et la réduction des conditions imposées feraient un grand nombre de gagnants, soit essentiellement les personnes les plus démunies, et aucun perdant, puisque le scénario ne comporte aucune indication concernant le mode de financement requis. L'inconditionnalité de l'aide versée par rapport aux actifs détenus soulève un problème d'équité verticale.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, les effets sont différents selon les zones de revenu. La généralisation à l'ensemble du Québec du projet pilote de l'Ontario aurait un effet positif chez les prestataires d'assistance sociale jusqu'à un seuil correspondant à la sortie du programme, et un effet négatif pour les ménages dont les revenus dépassent le seuil de sortie de l'aide financière de dernier recours et qui reçoivent le nouveau revenu de base.

En ce qui concerne l'efficience, les gains administratifs éventuels pourraient être annulés par certaines modalités de la mesure ajoutant de la lourdeur à sa gestion. Comme défini dans le projet pilote de l'Ontario, le financement de la mesure n'est pas déterminé. Appliquée à l'ensemble du Québec, la mesure aurait un coût très élevé et ne respecterait pas la capacité de payer du gouvernement.

La préoccupation d'acceptabilité sociale ne serait pas remplie, en raison du non-financement de la mesure.

Il faut ajouter que le projet pilote de l'Ontario vise à documenter des impacts attendus sur d'autres domaines, tels que la sécurité alimentaire, le stress et l'anxiété, la santé mentale, l'utilisation des services de santé et des soins de santé, la stabilité du logement, l'éducation et la formation. On ne dispose pas d'informations sur les indicateurs retenus par le gouvernement de l'Ontario pour mesurer ces impacts.

TABLEAU 45

Scénario 9 – Sommaire du scénario

Nature	Allocation ou crédit d'impôt remboursable	Description	Modalités du projet pilote de l'Ontario : allocation de 16 989 \$ pour un ménage d'un seul adulte et de 24 027 \$ pour un couple, ces montants étant majorés de 6 000 \$ pour une personne handicapée; allocation non imposable, réductible en fonction du revenu, sans condition concernant les actifs
Personnes visées	18 à 64 ans	Coûts bruts pour le gouvernement	18,1 milliards de dollars
Versement individuel ou par ménage	Individuel ou par ménage	Financement identifié	Abolition de l'aide financière de dernier recours et économies de certains autres transferts (3,9 milliards de dollars)
Montant annuel de l'aide	Selon le revenu	Coûts nets pour le gouvernement⁽¹⁾	14,3 milliards de dollars

Respect des principes

- Équité Bonification substantielle du revenu disponible des ménages à faible revenu
Problème d'équité verticale
- Incitation au travail Effet positif pour les prestataires d'assistance sociale
Effet négatif pour les ménages dont les revenus dépassent le seuil de sortie de l'aide financière de dernier recours et qui reçoivent le nouveau revenu de base
- Efficience Complexité administrative à prévoir et économies administratives limitées, voire coûts administratifs plus élevés
Non-respect de la capacité de payer du gouvernement

(1) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario

Détermination du montant

Les modalités sont celles du projet pilote de l'Ontario.

En 2017, toutes les personnes de 18 à 64 ans reçoivent une allocation correspondant à 75 % de la mesure de faible revenu après impôt du Canada. Cette allocation est égale à 16 989 \$ pour un ménage d'un seul adulte et à 24 027 \$ pour un couple, ces montants étant majorés de 6 000 \$ pour une personne handicapée.

L'allocation est non imposable et ne comporte aucune condition concernant les actifs.

L'allocation est réductible en fonction du revenu. La réduction est égale à 50 % du revenu gagné, et à 100 % des prestations versées au titre de l'assurance-emploi et des régimes de rente publics.

L'allocation est versée individuellement ou par couple, selon la situation du prestataire.

L'allocation est versée mensuellement et tient compte des changements de situation des ménages survenant en cours d'année.

Détermination du financement

Le financement de la mesure n'est pas précisé.

2. LA FISCALISATION DE L'AIDE FINANCIÈRE DE DERNIER RECOURS

Un crédit d'impôt remboursable remplaçant la totalité des prestations de base de l'aide financière de dernier recours (scénario 10)

Le deuxième des deux scénarios modifiant substantiellement l'assistance sociale (scénario 10) consiste à la fiscaliser, c'est-à-dire à remplacer la totalité des prestations de base de l'aide financière de dernier recours par un crédit d'impôt remboursable réductible en fonction du revenu, ce qui a pour effet de diminuer les conditions requises pour bénéficier de l'aide.

Les promoteurs du revenu minimum garanti dans sa forme absolue ou complète émettent souvent l'hypothèse selon laquelle un tel régime pourrait être en partie financé par des économies réalisées en remplaçant les principales mesures budgétaires par des mesures fiscales – la fiscalisation des programmes majeurs de soutien du revenu permettant d'obtenir d'importants gains d'efficacité en éliminant certaines conditions et la lourdeur associée aux vérifications à effectuer pour assurer leur respect.

Le scénario 10 vise à vérifier cette possibilité.

□ Les hypothèses

Le scénario 10 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée, son montant et les personnes ciblées

Le scénario 10 consiste à remplacer les prestations de base des programmes d'aide financière de dernier recours par un crédit d'impôt remboursable.

Le crédit d'impôt remboursable est octroyé à toutes les personnes de 18 ans et plus. L'allocation pour contraintes temporaires, l'ajustement pour personnes seules à l'aide sociale et les prestations spéciales ne sont pas fiscalisés, en raison des difficultés d'application que la fiscalisation de ces composantes soulève, et demeurent inchangés. Il en est de même des mesures fédérales de soutien du revenu destinées aux personnes de 65 ans et plus.

Le montant de l'aide est le même que celui de l'aide financière de dernier recours. Le crédit d'impôt remboursable est calculé en fonction du revenu, de la composition du ménage (un ou deux adultes) et de la présence ou non d'une contrainte sévère à l'emploi.

Le crédit d'impôt remboursable n'est pas imposable.

Le crédit d'impôt remboursable est réductible en fonction du revenu, sauf pour un montant annuel inférieur ou égal à l'exemption mensuelle annualisée applicable actuellement à l'aide financière de dernier recours. Au-delà de cette exemption, le crédit d'impôt remboursable est réduit à un taux de 100 % pour les revenus de travail additionnels.

■ Les paramètres du crédit d'impôt

Les montants du crédit d'impôt remboursable sont les mêmes que ceux de l'aide financière de dernier recours.

- Pour une personne seule sans contraintes à l'emploi, le crédit d'impôt remboursable est égal à 7 536 \$. Le crédit d'impôt commence à être réduit à partir d'un revenu de travail de 2 400 \$ (après l'exemption de base), jusqu'à un seuil de sortie de 10 506 \$.
- Pour un couple sans contraintes à l'emploi, le crédit d'impôt remboursable est égal à 11 664 \$. Le crédit d'impôt commence à être réduit à partir d'un revenu de 3 600 \$ (après l'exemption de base), jusqu'à un seuil de sortie de 16 248 \$.

L'allocation pour contraintes temporaires, l'ajustement pour personnes seules à l'aide sociale et les prestations spéciales ne sont pas intégrés au crédit d'impôt et continuent d'être versés dans le cadre du programme budgétaire.

TABEAU 46

Scénario 10 – Paramètres du crédit d'impôt remplaçant l'aide financière de dernier recours – 2017

(en dollars, sur une base annuelle)

	Montant maximal du crédit d'impôt	Revenu au-delà duquel le crédit d'impôt est réduit	Revenu au-delà duquel le crédit d'impôt est nul
Sans contraintes et contraintes temporaires			
– Personne seule	7 536	2 400	10 506
– Couple	11 664	3 600	16 248
Avec contraintes sévères			
– Personne seule	11 448	1 200	13 428
– Couple	17 112	1 200	19 533

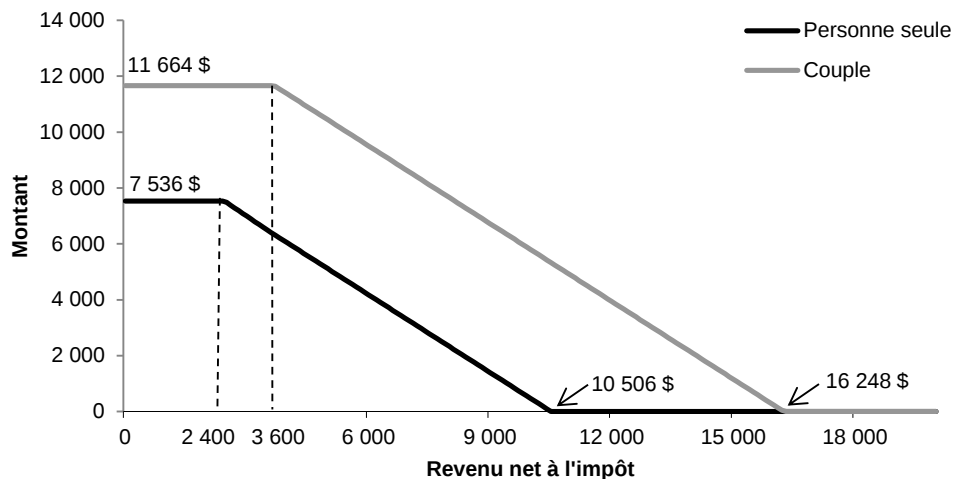
Note : Par souci de simplicité, le crédit d'impôt ne tient pas compte des contraintes temporaires et de l'ajustement pour personnes seules à l'aide sociale.

Source : Ministère des Finances du Québec.

GRAPHIQUE 2

Scénario 10 – Illustration de la valeur du crédit d'impôt pour les ménages sans contraintes sévères à l'emploi – 2017

(en dollars, sur une base annuelle)



Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Les différences par rapport à l'aide actuelle

La fiscalisation de l'aide financière de dernier recours implique plusieurs changements dans les modalités de l'aide actuelle.

- Le crédit d'impôt n'est pas imposable, alors que l'aide financière de dernier recours est imposable.
- Le crédit d'impôt remboursable remplaçant l'aide financière de dernier recours est calculé selon le revenu annuel plutôt que le revenu mensuel.
- Le revenu utilisé pour établir l'admissibilité au crédit d'impôt est différent du revenu utilisé pour établir l'aide financière de dernier recours. Dans le cas de la fiscalisation, le revenu utilisé est le revenu net aux fins de l'impôt, tenant compte de déductions différentes de celles retenues dans le cadre de l'aide financière de dernier recours.
- À la différence de l'aide financière de dernier recours, le crédit d'impôt remboursable ne comporte aucune condition concernant les actifs, ce qui accroît le nombre de bénéficiaires potentiels.
- Les conditions concernant les enfants résidant chez leurs parents et les étudiants à temps plein sont enlevées. Les enfants résidant chez leurs parents et les étudiants à temps plein sont désormais pleinement admissibles en fonction de leur revenu, s'ils ont plus de 18 ans.

Par ailleurs, le crédit d'impôt remboursable est versé avec un certain décalage, par rapport à l'aide financière de dernier recours.

- L'admissibilité au crédit d'impôt remboursable est établie une seule fois par année, lors de la production de la déclaration de revenus.
- La première année d'admissibilité, l'aide peut aussi être versée après un délai pouvant atteindre quelques mois.
- Pour les années suivantes, l'aide pourra être versée mensuellement de manière anticipée, mais un ajustement devra être apporté en fin d'année pour la prise en compte des revenus effectivement reçus dans l'année et des changements de situation.

■ Le maintien de certains volets de l'aide financière de dernier recours

L'aide financière de dernier recours doit être maintenue afin de couvrir :

- le versement de l'allocation pour contraintes temporaires, l'ajustement pour personnes seules et les prestations spéciales;
- le versement d'une aide en cas de dénuement ou en cas de changement de situation non pris en compte en cours d'année, et ce, en attendant la production de la déclaration de revenu en fin d'année.

■ Impact financier et financement partiel par l'abolition de l'aide financière de dernier recours

Le coût brut du crédit d'impôt remboursable remplaçant l'aide financière de dernier recours est évalué à 4,5 milliards de dollars annuellement. Ce coût plus élevé que les prestations de base de l'aide financière de dernier recours actuelle (2,7 milliards de dollars) s'explique par le fait que le crédit d'impôt remboursable ne comporte aucune condition concernant les actifs – ce qui n'est pas le cas de l'aide financière de dernier recours – et qu'il s'applique aux enfants résidant chez leurs parents et aux étudiants à temps plein en fonction de leur revenu, s'ils ont plus de 18 ans.

Le remplacement des prestations de base de l'aide financière de dernier recours permet d'économiser 2,7 milliards de dollars, en raison de l'abolition de cette aide.

■ Le coût net pour le gouvernement

Le coût net du crédit d'impôt remboursable remplaçant l'aide financière de dernier recours s'établit à 1,9 milliard de dollars³⁶.

TABLEAU 47

Scénario 10 – Impact financier de la fiscalisation de l'aide financière de dernier recours – 2017 (en millions de dollars)

	Montant
Crédit d'impôt remboursable remplaçant l'aide financière de dernier recours	-4 550
Sommes économisées	
– Aide financière de dernier recours	2 700
Impact financier net pour le gouvernement	-1 850

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

Le scénario pourrait entraîner des gains administratifs, mais ces gains seraient négligeables. Les économies réalisées grâce à la fiscalisation des prestations de base seraient annulées par l'obligation d'assurer un versement par anticipation du crédit d'impôt pour les personnes vivant une situation de dénuement en cours d'année, de même que par le maintien des aides financières autres que les prestations de base, telles que l'ajustement pour personne seule³⁷.

³⁶ En raison d'une différence dans l'arrondissement, le volume 1 présente plutôt un chiffre de 1,8 milliard de dollars.

³⁷ Faute d'information, le comité n'a pas évalué l'économie administrative découlant d'une telle simplification. À titre de référence, les coûts des principales mesures du régime de soutien du revenu du gouvernement du Québec sont estimés à plus de 214 millions de dollars relativement à des aides versées d'un peu plus de 11 milliards de dollars. Voir le volume 1, page 42, pour l'évaluation globale des coûts du régime ainsi que le volume 2, pages 145 et suivantes, pour une présentation plus détaillée du coût administratif de certaines mesures.

❑ Les résultats obtenus

Le crédit d'impôt remboursable remplaçant l'aide financière de dernier recours ne fait aucun perdant et un certain nombre de gagnants : toutes les personnes bénéficiant des prestations de base de l'aide financière de dernier recours reçoivent un montant équivalent, le versement du crédit d'impôt est soumis à moins de conditions que l'aide financière de dernier recours et le financement du coût net de la fiscalisation n'est pas précisé.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Pour ce qui est de l'impact sur les ménages en ce qui concerne les gagnants et les perdants, les résultats obtenus sont les suivants.

- La fiscalisation de l'aide financière de dernier recours permet à près de 365 000 ménages de bénéficier d'un gain moyen de 5 080 \$. Le nombre de ménages bénéficiant de la forme fiscalisée de l'aide financière de dernier recours passe en effet de 341 000 à 705 000. Cette augmentation résulte de la réduction des conditions d'accès actuellement associées à l'aide financière de dernier recours, soit l'absence de tests d'actifs. Les nouveaux ménages bénéficiaires sont essentiellement les ménages détenant plus d'actifs que les plafonds prévus à l'aide financière de dernier recours, des enfants résidant chez leurs parents et des étudiants à temps plein. Certains ménages peuvent aussi devenir bénéficiaires en raison des différences dans la définition des revenus.
- La fiscalisation de l'aide financière de dernier recours ne fait aucun perdant. L'aide versée reste au moins la même, par rapport à la situation avant la fiscalisation et le coût net n'est pas financé.
- Pour près de 4,5 millions de ménages, la fiscalisation de l'aide financière de dernier recours n'a aucun effet. Il s'agit à la fois de ménages bénéficiaires d'un soutien équivalent au titre de l'aide financière de dernier recours et des ménages dont les revenus sont trop élevés pour bénéficier du crédit d'impôt remboursable, comme c'était le cas pour l'aide financière de dernier recours.
- L'évaluation du nombre de ménages gagnants ne tient pas compte du fait que la fiscalisation remplacerait l'aide financière de dernier recours, qui est imposable, par un crédit d'impôt remboursable qui, lui, est non imposable³⁸. Le traitement fiscal différent de ces deux allocations aurait en effet un impact sur le revenu imposable des ménages.

TABLEAU 48

Scénario 10 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	364 150	1 850	5 080
Perdants	—	—	—
Neutres	4 492 386	—	—
Total	4 856 536	1 850	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

³⁸ Le comité n'a pas évalué cette question. En 1998, le gouvernement a décidé d'imposer l'aide financière de dernier recours pour établir une plus grande équité fiscale dans le régime d'imposition.

■ **L'effet de la mesure selon le revenu du ménage**

Le scénario 10 entraîne en moyenne une hausse de revenu disponible de 1 887 \$ pour les ménages ayant un revenu inférieur à 15 000 \$.

Cette hausse diminue rapidement au-delà d'un revenu de 15 000 \$. Pour les ménages ayant un revenu compris entre 15 000 \$ et 35 000 \$, la hausse moyenne de revenu disponible n'est ainsi que de 63 \$.

TABLEAU 49

Scénario 10 – Impact financier pour les ménages, par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	936 487	1 767	1 887
15 000 \$ à 35 000 \$	1 298 392	81	63
35 000 \$ à 50 000 \$	624 042	1	1
50 000 \$ ou plus	1 997 615	0	0
Total	4 856 536	1 850	381

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.
Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Le respect des trois principes

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

La fiscalisation de l'aide financière de dernier recours ne fait pas de perdants.

Cette fiscalisation permet à davantage de ménages de bénéficier de la nouvelle forme de l'aide financière de dernier recours, puisque la fiscalisation a pour effet de ne plus rendre l'aide conditionnelle aux actifs. La fiscalisation de l'aide financière de dernier recours bonifie ainsi le revenu disponible de ménages à faible revenu actuellement exclus de l'aide financière de dernier recours – certains de ces ménages pouvant posséder des actifs importants.

Le remplacement de l'aide financière de dernier recours par une aide inconditionnelle par rapport aux actifs soulève un problème d'équité verticale, soit d'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes : ces deux personnes bénéficient du même soutien si elles ont le même revenu, même si l'une d'entre elles a davantage d'actifs que l'autre³⁹.

La mesure ne fait pas de gagnants parmi les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours, puisque ces prestataires n'obtiennent pas de bonification de l'aide qui leur est accordée. Pour ces ménages, l'effet de la fiscalisation est neutre. De plus, les prestataires de l'aide financière de dernier recours ne reçoivent leur aide qu'en fin d'année, à moins qu'un mécanisme de versement par anticipation ne soit mis en place.

La fiscalisation de l'aide versée permet de réduire les préjugés envers ceux qui la reçoivent.

■ L'incitation au travail

La fiscalisation de l'aide financière de dernier recours n'aurait pas d'effet sur l'incitation au travail des ménages actuellement prestataires de cette aide, puisque leur taux effectif marginal d'imposition demeure inchangé.

Les nouveaux ménages admissibles verraient cependant leur incitation au travail réduite.

■ L'efficience

Selon les hypothèses retenues, la fiscalisation de l'aide financière de dernier recours représenterait des gains négligeables sur le plan administratif : les aides financières autres que les prestations de base seraient en effet maintenues dans leur forme actuelle⁴⁰, et pour les prestations de base, un mécanisme de versement par anticipation devrait être prévu pour soutenir les personnes vivant une situation de dénuement en cours d'année.

Le coût net de la mesure n'est pas financé. Ce coût net, estimé à 1,9 milliard de dollars, soulève des questionnements quant à la capacité de payer du gouvernement, au moins à court terme. Il doit être analysé en fonction de la situation budgétaire et des autres priorités gouvernementales.

³⁹ L'équité verticale fait référence à l'équité entre deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer. Sur les définitions de l'équité verticale et de l'équité horizontale, voir le volume 1, page 24.

⁴⁰ Les ménages recevant une prestation d'aide financière de dernier recours supérieure à la prestation de base du programme d'aide sociale, soit les personnes seules bénéficiant de l'ajustement pour personnes seules et les ménages comptant un adulte ayant des contraintes temporaires, représentent près de 40 % des ménages prestataires de l'aide financière de dernier recours.

❑ Les conclusions à tirer

Sur le plan de l'équité, la fiscalisation de l'aide financière de dernier recours simplifierait les modalités administratives, mais n'améliorerait pas la situation des prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours. Elle ferait en sorte que les prestataires ne reçoivent leur aide qu'en fin d'année, à moins qu'un mécanisme de versement par anticipation ne soit mis en place. La fiscalisation entraînerait pratiquement le doublement du nombre de ménages bénéficiaires de l'aide, en supprimant les conditions reliées aux actifs. La fiscalisation de l'aide financière de dernier recours permettrait ainsi aux ménages disposant dans certains cas d'actifs élevés de bénéficier de l'aide. L'inconditionnalité de l'aide versée par rapport aux actifs détenus soulève un problème d'équité verticale. Par ailleurs, la fiscalisation de l'aide versée permet de réduire les préjugés envers ceux qui la reçoivent.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, la fiscalisation de l'aide financière de dernier recours n'aurait pas d'influence sur l'incitation au travail des personnes déjà prestataires de l'aide. Par contre, elle augmenterait le taux effectif marginal d'imposition des nouveaux bénéficiaires.

En ce qui concerne l'efficacité, les économies administratives anticipées seraient en pratique annulées en raison de la nécessité de maintenir certaines dispositions. Ces gains administratifs ne pourraient donc pas servir à financer le coût relativement élevé de la fiscalisation.

La préoccupation d'acceptabilité sociale ne serait probablement pas remplie, en raison du non-financement de la mesure et du fait qu'elle n'améliorerait pas le soutien apporté aux prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours – indépendamment de la simplification des modalités d'octroi.

TABLEAU 50

Scénario 10 – Sommaire du scénario

Nature	Crédit d'impôt remboursable	Description	Fiscalisation de l'aide financière de dernier recours Maintien des allocations et des soutiens complémentaires
Personnes visées	18 ans et plus	Coûts bruts pour le gouvernement	4,6 milliards de dollars
Versement individuel ou par ménage	Ménage	Financement identifié	Abolition des prestations de base de l'aide financière de dernier recours (2,7 milliards de dollars)
Montant annuel de l'aide	Selon le revenu	Coûts nets pour le gouvernement⁽¹⁾	1,9 milliard de dollars

Respect des principes

– Équité	Pas de perdants et doublement du nombre de prestataires. Toutefois, les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours n'obtiennent pas de bonification de leur revenu disponible et ils reçoivent leur montant d'aide en fin d'année, à moins qu'un mécanisme de versement par anticipation ne soit mis en place. Problème d'équité verticale
– Incitation au travail	Pas d'effet chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les nouveaux bénéficiaires de la mesure
– Efficacité	Économies administratives négligeables Questionnements concernant la capacité de payer du gouvernement

(1) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 10

Détermination du montant

Le montant de l'aide est identique à celui de l'aide financière de dernier recours, mais l'aide est attribuée au moyen d'un crédit d'impôt remboursable.

L'aide n'est conditionnelle qu'aux revenus, pas aux actifs.

L'allocation pour contraintes temporaires, l'ajustement pour personnes seules à l'aide sociale et les prestations spéciales ne sont pas fiscalisés et demeurent inchangés.

Hypothèses

Les personnes de 18 ans et plus ont accès au crédit d'impôt, peu importe leur situation familiale.

Le crédit d'impôt remboursable n'est pas imposable.

Le crédit d'impôt remboursable n'est pas réduit pour un montant équivalent à l'exemption mensuelle annualisée applicable actuellement à l'aide financière de dernier recours. Au-delà de cette exemption, le crédit d'impôt remboursable est réduit à un taux de 100 % pour les revenus de travail additionnels.

Le crédit d'impôt remboursable n'a pas d'autres sources de financement que l'abolition de l'aide financière de dernier recours et les économies réalisées sur le plan administratif.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS OBTENUS

TABEAU 51

Simulation de mesures augmentant de façon majeure le montant alloué au titre de l'assistance sociale ou en diminuant les conditions d'accessibilité

	Scénario 9	Scénario 10
Description	Modalités du projet pilote de l'Ontario : allocation de 16 989 \$ pour un ménage d'un seul adulte, 24 027 \$ pour un couple, ces montants étant majorés de 6 000 \$ pour une personne handicapée; allocation non imposable, réductible en fonction du revenu, sans condition concernant les actifs	Fiscalisation de l'aide financière de dernier recours selon les mêmes modalités Maintien des allocations et soutiens complémentaires
Personnes visées	18 à 64 ans	18 ans et plus
Montant annuel de l'aide pour les personnes visées	Selon le revenu	Selon le revenu
Versement individuel ou par ménage	Individuel ou par ménage	Ménage
Financement identifié		
– Coûts bruts pour le gouvernement	18,1 milliards de dollars	4,6 milliards de dollars
– Financement identifié	Abolition de l'aide financière de dernier recours et économies de certains autres transferts (3,9 milliards de dollars)	Abolition des prestations de base de l'aide financière de dernier recours (2,7 milliards de dollars)
– Coûts nets pour le gouvernement ⁽¹⁾	14,3 milliards de dollars	1,9 milliard de dollars
Respect des principes		
– Équité	Bonification substantielle du revenu disponible des ménages à faible revenu Problème d'équité verticale	Pas de perdants et doublement du nombre de prestataires. Toutefois, les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours n'obtiennent pas de bonification de leur revenu disponible et ils reçoivent leur montant d'aide en fin d'année, à moins qu'un mécanisme de versement par anticipation ne soit mis en place Problème d'équité verticale
– Incitation au travail	Effet positif pour les prestataires d'assistance sociale Effet négatif pour les ménages dont les revenus dépassent le seuil de sortie de l'aide financière de dernier recours et qui reçoivent le nouveau revenu de base	Pas d'effet chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les nouveaux bénéficiaires de la mesure
– Efficience	Complexité administrative à prévoir et économies administratives limitées, voire coûts administratifs plus élevés Non-respect de la capacité de payer du gouvernement	Économies administratives négligeables Questionnements concernant la capacité de payer du gouvernement

(1) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

TROISIÈME PARTIE

LA SIMULATION DE MESURES CIBLÉES

Afin de combler les lacunes actuelles du système de soutien du revenu existant au Québec, le comité a choisi de simuler des mesures ciblées, découlant directement de l'un ou l'autre des trois principes de base retenus – soit l'équité, l'incitation au travail et l'efficience.

❑ Deux séries de simulations ciblées

Dans la troisième partie du présent volume, le comité rend compte de certaines des simulations effectuées pour mieux répondre de façon ciblée à deux de ces principes, soit l'équité et l'incitation au travail.

- La première simulation (scénario 11) vise à améliorer l'équité du système en faisant en sorte que le taux de couverture de l'aide sociale corresponde au seuil de référence proposé par le comité pour les prestataires pour qui un écart existe actuellement – soit les personnes seules et les couples sans enfants.
- La deuxième série de simulations (scénarios 12 et 13) a pour objectif de renforcer l'incitation au travail, en apportant des modifications à la prime au travail.

1. UNE MESURE POUR UN SYSTÈME PLUS ÉQUITABLE

Une majoration des prestations versées dans le cadre du programme d'aide sociale pour que l'aide atteigne le seuil de référence proposé pour les personnes seules et les couples sans enfants sans contraintes à l'emploi (scénario 11)

Le comité constate que pour les personnes seules et les couples sans enfants sans contraintes à l'emploi, il existe un écart entre le seuil de référence qu'il propose et le soutien effectivement accordé⁴¹. Le scénario 11 vise à combler cet écart et à rendre ainsi le système plus équitable pour les personnes concernées.

Dans le cadre de ses travaux, le comité est arrivé à la conclusion que pour les personnes sans contraintes à l'emploi, les personnes seules ou les couples sans enfants, le montant du soutien apporté devrait être égal à un seuil de référence évalué à 55 % de la mesure du panier de consommation⁴². Ce seuil permettrait aux personnes sans contraintes à l'emploi de combler l'ensemble de leurs besoins immédiats, sachant que ces personnes ont la capacité d'intégrer le marché du travail pour dépasser le seuil de pauvreté.

Le comité constate que chez les personnes de moins de 65 ans, sans enfants et sans contraintes à l'emploi, le soutien minimum octroyé à une personne sans revenus de travail se situe à 52 % de la mesure du panier de consommation pour une personne seule et à 54 % chez un couple, ce qui est inférieur au seuil de référence établi par le comité.

⁴¹ Voir le volume 1, pages 106 et suivantes, pour une présentation du seuil de référence et du soutien effectivement apporté par le système de soutien du revenu actuel.

⁴² Voir le volume 1, page 117.

❑ Les hypothèses

Le scénario 11 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée, son montant et les personnes ciblées

Le scénario 11 consiste à majorer les prestations versées dans le cadre du programme d'aide sociale, de telle sorte que le revenu disponible atteigne effectivement 55 % de la mesure du panier de consommation pour les personnes seules et pour les couples sans enfants sans contraintes à l'emploi⁴³.

À cette fin, l'aide sociale est majorée :

- de 472 \$ par an ou de 39 \$ par mois pour les personnes seules sans contraintes à l'emploi;
- de 311 \$ par an ou de 26 \$ par mois pour les couples sans enfants sans contraintes à l'emploi.

Cette majoration prend la forme :

- d'un supplément de 311 \$ par an ou de 26 \$ par mois, versé en plus de la prestation de base à tous les ménages prestataires de l'aide sociale;
- d'une augmentation de l'ajustement pour personnes seules de 161 \$ par an ou de 13 \$ par mois, accordée aux personnes seules sans contraintes à l'emploi⁴⁴.

■ Le cas type d'une personne seule

Pour une personne seule sans revenus de travail, le revenu disponible est ainsi porté de 9 192 \$ à 9 664 \$, ce qui représente une augmentation de 472 \$ ou de 5,1 %.

⁴³ Le programme d'aide sociale est l'un des deux programmes composant l'aide financière de dernier recours. Il s'adresse aux personnes sans contraintes à l'emploi ou ayant des contraintes temporaires. Les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi sont admissibles au Programme de solidarité sociale. Voir le volume 2, page 29.

⁴⁴ Pour des fins de simplification, le scénario prévoit une hausse du soutien financier accordée à toutes les personnes seules sans contraintes à l'emploi du programme d'aide sociale. En fait, l'ajustement pour personnes seules n'est pas accordé aux personnes bénéficiant d'un logement subventionné, à celles qui sont hébergées ou tenues de loger dans un établissement en vue de leur réinsertion sociale, ni à celles pour lesquelles des frais de séjour sont accordés afin d'obtenir des services en toxicomanie avec hébergement. L'ajustement est conditionnel à l'expiration d'un délai de carence de six mois de présence consécutive à l'aide financière de dernier recours. De plus, l'ajustement pour personnes seules est réduit de l'aide financière accordée dans le cadre du programme Allocation logement qui apporte déjà une aide aux ménages à faible revenu consacrant une part importante de leur budget à se loger.

TABLEAU 52

Scénario 11 – Cas type d'une personne seule avant et après la mesure – sans revenus de travail – 2016

(en dollars, sur une base annuelle)

	Avant	Après	Écart
Québec			
– Aide sociale de base ⁽¹⁾	7 476	7 787	311
– Ajustement pour personne seule	480	641	161
Aide sociale	7 956	8 428	472
Crédit d'impôt pour la solidarité	960	960	—
Fédéral			
Crédit d'impôt pour la TPS	276	276	—
Total	9 192	9 664	472

Note : Le scénario examiné par le comité d'experts repose sur les données de 2016, conformément aux informations présentées dans le volume 1 du rapport.

(1) L'aide sociale de base correspond à la prestation de base à laquelle on ajoute le supplément à la prestation de base proposée dans ce scénario.

■ La majoration de la prestation s'applique aux ménages avec enfants

L'application d'un supplément à la prestation de base s'applique également aux ménages avec enfants prestataires de l'aide sociale. Pour le comité en effet, les adultes au sein de ménages avec enfants sans contraintes à l'emploi doivent bénéficier du même soutien que les personnes seules et les couples sans enfants sans contraintes à l'emploi⁴⁵. Pour les ménages avec enfants, ce soutien est bonifié grâce aux mesures d'aide à la famille afin de répondre aux besoins des enfants⁴⁶.

Les modalités de l'aide sociale restent les mêmes, qu'il s'agisse des conditions imposées quant aux revenus et aux actifs, de son calcul selon le revenu mensuel ou de son caractère imposable. L'aide sociale est versée par ménage. Toutes les personnes de 18 ans et plus y sont admissibles.

La prestation de base n'est pas modifiée, ce qui fait que l'augmentation de l'aide sociale n'entraîne pas de modification des deux programmes dont les paramètres sont intégrés à la prestation de base de l'aide sociale, soit la prime au travail et le soutien aux enfants.

⁴⁵ Bien que la majoration proposée par cette mesure s'adresse aux ménages sans contraintes à l'emploi, les ménages avec une contrainte temporaire à l'emploi en bénéficieraient également puisqu'ils sont également couverts par le programme d'aide sociale, compte tenu de la structure du programme d'aide sociale.

⁴⁶ Voir la recommandation n° 9 du comité, volume 1, page 117.

■ L'impact financier

L'ajout d'un supplément à la prestation de base de l'aide sociale ainsi que l'augmentation de l'ajustement pour les personnes seules représentent un coût brut de 86,4 millions de dollars⁴⁷.

■ Le coût net pour le gouvernement

Le scénario 11 ne prévoit aucune source de financement.

Le coût net de l'ajout d'un supplément à la prestation de base de l'aide sociale ainsi que d'un ajustement additionnel pour les personnes seules s'établit donc aussi à 86,4 millions de dollars.

TABEAU 53

Scénario 11 – Impact financier de la majoration proposée des prestations d'aide sociale – 2017
(en millions de dollars)

	Montant
Majoration des prestations d'aide sociale	
– Supplément à la prestation de base versée aux prestataires d'aide sociale	-67,1
– Augmentation de l'ajustement pour les personnes seules	-19,3
– Coût brut total	86,4
Financement de la mesure	—
Impact financier net pour le gouvernement	-86,4

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

⁴⁷ Une bonification de la prestation de base plutôt que l'ajout d'un supplément entraînerait des coûts supplémentaires de 44,2 millions de dollars, en raison des bonifications qui devraient être apportées à la prime au travail, au bouclier fiscal et au soutien aux enfants.

❑ Les résultats obtenus

La mesure a pour effet d'augmenter le revenu disponible de tous les ménages prestataires de l'aide sociale.

■ L'augmentation du revenu disponible et du taux de couverture pour les prestataires d'aide sociale

L'ajout d'un supplément aux prestations de base de l'aide sociale ainsi que l'augmentation de l'ajustement pour les personnes seules permettent aux personnes seules et aux couples sans enfants sans contraintes à l'emploi de bénéficier d'une aide égale au seuil de référence recommandé par le comité. La simulation effectuée montre que la mesure permet aux personnes seules et aux couples sans enfants d'atteindre le taux de couverture visé, soit 55 % de la mesure du panier de consommation.

Les ménages avec enfants (familles monoparentales ou couples avec enfants) sans contraintes à l'emploi bénéficient également de la mesure, en raison du versement d'un supplément aux prestations de base – ce qui est cohérent avec la recommandation du comité selon laquelle les ménages avec enfants doivent bénéficier du même soutien que les ménages sans enfants, ce soutien étant bonifié grâce aux mesures d'aide à la famille. Leur revenu disponible s'en trouve bonifié, tout comme leur taux de couverture de la mesure du panier de consommation. Ce taux est porté de 85 % à 86 % pour les familles monoparentales, et reste égal à 87 %⁴⁸ pour les couples ayant deux enfants.

TABEAU 54

Scénario 11 – Effet de la majoration des montants alloués sur le taux de couverture de la mesure du panier de consommation – 2016 (en dollars, sur une base annuelle)

	Situation actuelle			Situation avec la majoration		
	Mesure du panier de consommation	Revenu disponible	Taux de couverture	Mesure du panier de consommation	Revenu disponible	Taux de couverture
Personne seule	17 570	9 192	52 %	17 570	9 664	55 %
Couple sans enfants	24 847	13 355	54 %	24 847	13 666	55 %
Famille monoparentale (un enfant)	24 847	21 084	85 %	24 847	21 395	86 %
Couple ayant deux enfants	35 139	30 409	87 %	35 139	30 720	87 %

Note : Le scénario examiné par le comité d'experts repose sur les données de 2016, conformément aux informations présentées dans le volume 1 du rapport.

Source : Ministère des Finances du Québec.

⁴⁸ En tenant compte des arrondis.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

L'ajout d'un supplément à la prestation de base de l'aide sociale ainsi que d'un ajustement additionnel pour les personnes seules ne fait que des gagnants ou des ménages pour lesquels la mesure n'a pas d'impact.

- Plus de 215 000 ménages prestataires de l'aide sociale, soit des ménages sans contraintes sévères à l'emploi, voient leur prestation bonifiée. Ces ménages bénéficient d'un gain moyen de 400 \$.

Sur ce total, 170 000 ménages sont des ménages sans enfants (personnes seules ou couples sans enfants), soit les ménages ciblés au départ par la mesure.

- La très grande majorité des ménages, soit 4 640 000 ménages, ne seraient pas touchés, parce qu'ils ne sont pas prestataires de l'aide sociale et en raison de l'absence de financement de la mesure – et donc d'impact sur la table d'imposition.

TABLEAU 55

Scénario 11 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	215 840	86,4	400
Perdants	—	—	—
Neutres	4 640 696	—	—
Total	4 856 536	86,4	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

▪ **L'effet de la mesure selon le revenu du ménage**

Selon les données de 2017, près de 88 % des ménages gagnants (189 577 sur 215 840) sont des ménages prestataires de l'aide sociale ayant un revenu inférieur à 10 000 \$. Pour ces ménages, le scénario 11 entraîne en moyenne une hausse du revenu disponible d'environ 400 \$.

Pour les ménages gagnants dont le revenu est supérieur à 10 000 \$ – soit 26 262 ménages prestataires de l'aide sociale – le scénario 11 entraîne en moyenne une hausse du revenu disponible d'environ 403 \$.

TABLEAU 56

Scénario 11 – Impact financier pour les ménages gagnants par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 10 000 \$	189 577	75,8	400
10 000 \$ ou plus	26 262	10,6	403
Total	215 840	86,4	400

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ **Le respect des trois principes**

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ **L'équité**

L'ajout d'un supplément à la prestation de base de l'aide sociale et l'augmentation de l'ajustement pour les personnes seules correspondent à une mesure ciblée, visant précisément à combler l'écart constaté entre le seuil de référence proposé par le comité pour les personnes seules et les couples sans enfants et sans contraintes à l'emploi, et le soutien effectivement accordé. Cet objectif est atteint.

L'ajout d'un supplément à la prestation de base de l'aide sociale profite également aux autres ménages sans contraintes à l'emploi, soit les familles monoparentales et les couples avec enfants.

La mesure ne crée pas de perdants. Elle n'est pas financée.

■ **L'incitation au travail**

La mesure a une incidence limitée sur le taux effectif marginal d'imposition, étant donné le montant relativement réduit de la majoration accordé.

■ **L'efficience**

La mesure n'a pas d'effet sur les coûts administratifs du régime. Les modalités sont inchangées, et la mesure n'entraîne ni coûts ni économies à cet égard.

Même si le mode de financement n'est pas précisé, la mesure ne semble pas soulever de questionnements quant à la capacité de payer du gouvernement, étant donné son coût limité.

❑ Les conclusions à tirer

Sur le plan de l'équité, l'ajout d'un supplément aux prestations de base de l'aide sociale ainsi que d'un ajustement additionnel pour les personnes seules atteint son but en portant à 55 % le taux de couverture de la mesure du panier de consommation pour les personnes seules et les couples sans enfants et sans contraintes à l'emploi. La mesure rejoint directement les personnes ciblées.

La mesure profite également aux autres ménages prestataires de l'aide sociale, soit les familles monoparentales et les couples avec enfants sans contraintes à l'emploi.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, la mesure entraîne une augmentation du taux effectif marginal d'imposition pour des tranches précises de revenus. Étant donné le caractère limité de cette augmentation, l'impact sur l'incitation au travail devrait être réduit.

En ce qui concerne l'efficacité, la mesure n'a aucun impact sur le coût d'administration du programme. Elle serait simple d'application, puisqu'elle s'intégrerait dans le mécanisme actuel de soutien du revenu. Par contre, la mesure ne comprend aucune source de financement, mais son coût est limité.

La mesure devrait bénéficier de l'acceptabilité sociale : elle apporte une réponse ciblée à une lacune actuelle du système de soutien du revenu, et son coût limité soulève moins de questionnements quant à la capacité de payer du gouvernement que d'autres scénarios non financés.

TABEAU 57

Scénario 11 – Sommaire du scénario

Nature	Aide sociale bonifiée	Description	Majoration de l'aide pour que les ménages sans enfants profitent d'un soutien égal à 55 % de la mesure du panier de consommation
Personnes visées	Prestataires de l'aide sociale	Coûts bruts pour le gouvernement	86,4 millions de dollars
Versement individuel ou par ménage	Ménage	Financement identifié	Aucun
Montant annuel de l'aide	Selon le revenu, 472 \$ par an pour une personne seule et 311 \$ pour un couple	Coûts nets pour le gouvernement ⁽¹⁾	86,4 millions de dollars
Respect des principes			
– Équité	Profite directement aux bénéficiaires de l'aide sociale, à la fois aux groupes ciblés et aux autres ménages prestataires (ménages avec enfants et ménages avec contraintes temporaires à l'emploi)		
– Incitation au travail	Augmente de façon limitée les taux effectifs marginaux d'imposition		
– Efficacité	N'a aucun impact sur le coût d'administration du programme Atteint le but visé sans créer de nouvelles mesures, mais ne comporte pas de source de financement Soulève moins de questionnements quant à la capacité de payer du gouvernement que d'autres scénarios non financés		

(1) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 11

Détermination du montant

Le montant de l'aide additionnelle est de 472 \$ par an ou de 39 \$ par mois pour les personnes seules sans contraintes sévères à l'emploi et de 311 \$ par an ou de 26 \$ par mois pour les couples sans enfants sans contraintes sévères à l'emploi.

Ces montants sont déterminés afin que les personnes seules et les couples sans enfants sans contraintes à l'emploi disposent d'un revenu disponible leur permettant d'atteindre 55 % de la mesure du panier de consommation.

Hypothèses

L'aide prend la forme :

- d'un supplément de 311 \$ par an ou de 26 \$ par mois versé en plus de la prestation de base à tous les prestataires de l'aide sociale (personnes sans contraintes à l'emploi ou ayant des contraintes temporaires), y compris donc les ménages avec enfants;
- d'un ajustement additionnel de 161 \$ par an ou de 13 \$ par mois à l'ajustement pour personnes seules.

Les modalités de l'aide sociale restent les mêmes.

La prestation de base n'est pas modifiée, ce qui fait que l'augmentation de l'aide sociale n'entraîne pas de modifications de la prime au travail ni du soutien aux enfants.

2. DEUX MESURES POUR RENFORCER L'INCITATION AU TRAVAIL EN AUGMENTANT LE TAUX COMBINÉ DE LA PRIME AU TRAVAIL ET DE LA PRESTATION FISCALE POUR LE REVENU DE TRAVAIL

La deuxième série de simulations visant à combler les lacunes actuelles du système de soutien du revenu a pour objectif de renforcer l'incitation au travail.

Le comité a analysé plusieurs scénarios à cette fin. Les deux scénarios présentés ci-après consistent à modifier certains paramètres de la prime au travail.

Le comité considère en effet qu'avec la prime au travail – et le bouclier fiscal –, le gouvernement du Québec dispose des outils appropriés pour s'assurer que le système de soutien du revenu ne constitue pas un obstacle à l'intégration au marché du travail. Le comité recommande ainsi que le gouvernement s'appuie sur la prime au travail pour améliorer encore l'incitation au travail et étendre la couverture des prestataires ciblés⁴⁹.

□ Deux scénarios de bonification de la prime au travail

Deux scénarios de bonification de la prime au travail sont présentés ici.

- Le premier scénario de cette série de simulations (scénario 12) consiste à apporter une bonification majeure à la prime au travail, de façon à ce que la prime au travail du Québec et la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral augmentent de 50 % les revenus de travail de tous les types de ménages, dans la zone de revenu visée.
- Le deuxième scénario (scénario 13) est de même nature, mais de moins grande ampleur, la bonification apportée faisant en sorte que la prime au travail du Québec et la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral augmentent d'au moins 33 % les revenus de travail des ménages, dans la zone de revenu visée.

⁴⁹ Voir le volume 1, page 150.

2.1 Une bonification majeure de la prime au travail (scénario 12)

Le comité a simulé un scénario consistant à renforcer de façon importante la prime au travail pour augmenter le montant qu'elle offre, en étendre la couverture et en faire bénéficier plus de travailleurs.

Il s'agit d'une bonification de la prime au travail, calculée de telle sorte qu'une fois combinée à la Prestation fiscale pour le revenu de travail, le total de ces deux mesures offre une bonification du revenu de travail atteignant 50 % des revenus de travail de tous les types de ménages, dans la zone de revenu visée.

Ce taux de 50 % permettrait de réduire à environ 50 % le taux effectif marginal d'imposition dans la zone de réduction de l'aide sociale, soit la première zone stratégique identifiée par le comité⁵⁰.

□ Les hypothèses

Le scénario 12 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée et les personnes ciblées

Les règles générales de la prime au travail sont maintenues.

- La prime au travail est octroyée sur la base du ménage en fonction du revenu du ménage et de la présence d'enfants dans le ménage.
- Elle ne profite qu'aux personnes ayant des revenus de travail.
- L'aide offerte croît avec l'augmentation des revenus de travail et atteint un montant maximal au niveau de revenu à partir duquel un ménage n'a plus droit aux prestations d'aide financière de dernier recours.
- Passé ce seuil de revenu, la prime au travail est réduite en fonction des revenus excédentaires, jusqu'à atteindre zéro.

Le scénario 12 consiste à modifier deux paramètres de la prime au travail, soit le taux de supplémentation et le taux de réduction.

Ces modifications s'appliquent à la prime au travail générale et à la prime au travail adaptée, cette dernière visant les personnes handicapées⁵¹. Seules les modifications concernant la prime au travail générale sont présentées ci-après.

⁵⁰ Voir le volume 1, page 146.

⁵¹ Voir le volume 2, page 56. En 2015, 520 000 ménages ont bénéficié de la prime au travail générale et 9 000 ménages de la prime au travail adaptée.

■ Le supplément de la prime au travail et la prestation fédérale

Le supplément de la prime au travail n'est pas modifié. Le supplément de la prime au travail s'ajoute sous certaines conditions à la prime au travail générale et à la prime au travail adaptée pour les prestataires de longue durée de l'aide financière de dernier recours⁵².

La Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral reste également inchangée.

■ Le taux de supplémentation

Le taux de supplémentation de la prime au travail est le taux selon lequel la prime au travail bonifie le revenu de travail des travailleurs ciblés. Ce taux varie selon le type de ménages.

Le scénario 12 consiste à augmenter ce taux pour tous les types de ménages, de telle sorte que tous les types de ménages bénéficient d'un taux combiné de supplémentation de 50 % une fois prise en compte la Prestation fiscale pour le revenu de travail⁵³.

Le taux de supplémentation de la prime au travail générale passe ainsi :

- de 9,0 % à 29,5 % pour les ménages sans enfants;
- de 30,0 % à 38,0 % pour les familles monoparentales;
- de 25,0 % à 42,0 % pour les couples avec enfants.

TABLEAU 58

Scénario 12 – Taux de supplémentation de la prime au travail générale et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail – 2017 (en pourcentage, sauf indication contraire)

	Situation actuelle			Situation après bonification			
	Prime au travail	Prestation fiscale	Taux combiné	Bonification	Prime au travail	Prestation fiscale	Taux combiné
Personnes seules	9,0	20,5	29,5	+20,5 p.p.	29,5	20,5	50,0
Couples sans enfants	9,0	20,5	29,5	+20,5 p.p.	29,5	20,5	50,0
Familles monoparentales	30,0	12,0	42,0	+8,0 p.p.	38,0	12,0	50,0
Couples avec enfants	25,0	8,0	33,0	+17,0 p.p.	42,0	8,0	50,0

Note : La « Prestation fiscale » correspond à la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral.

p.p. : Points de pourcentage.

Source : Ministère des Finances du Québec.

⁵² En 2017, ce supplément était octroyé pour une période maximale de douze mois aux personnes qui retournaient sur le marché du travail après avoir reçu de l'aide financière de dernier recours pendant au moins 36 des 42 derniers mois. Voir le volume 2, page 57.

⁵³ Voir le volume 2, page 59, pour une description de l'intégration de la prime au travail du Québec et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral.

■ Le taux de réduction

Le taux de réduction est le taux à partir duquel la prime au travail est réduite en fonction des revenus excédentaires, soit les revenus dépassant le revenu correspondant au seuil de sortie de l'aide sociale.

Dans le scénario 12, les taux de réduction applicables aux ménages sans enfants (personnes seules et couples sans enfants) restent les mêmes.

Par contre, les taux de réduction applicables aux ménages avec enfants (familles monoparentales et couples avec enfants) sont augmentés. Il s'agit de faire en sorte que la prime au travail modifiée s'arrête comme actuellement au point où commence la réduction du soutien aux enfants. Le but est de respecter l'intégration actuelle entre les deux programmes tout en évitant les coûts supplémentaires qu'aurait entraînés un déplacement plus loin dans les revenus du seuil de réduction du soutien aux enfants.

Le scénario 12 prévoit les taux de réduction suivants.

- Le taux de réduction reste fixé à 10,0 % pour les ménages sans enfants.
- Le taux de réduction passe à 12,7 % pour les familles monoparentales.
- Le taux de réduction passe à 16,8 % pour les couples avec enfants.

TABLEAU 59

Scénario 12 – Taux de réduction de la prime au travail générale – 2017

(en pourcentage, sauf indication contraire)

	Taux de réduction actuel	Taux de réduction révisé	Modification apportée au taux de réduction
Personnes seules	10,0	10,0	—
Couples sans enfants	10,0	10,0	—
Familles monoparentales	10,0	12,7	+2,7 p.p.
Couples avec enfants	10,0	16,8	+6,8 p.p.

p.p. : Points de pourcentage.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Le montant de l'aide versée

Pour 2017, le scénario 12 fait passer la prestation annuelle maximale de la prime au travail générale :

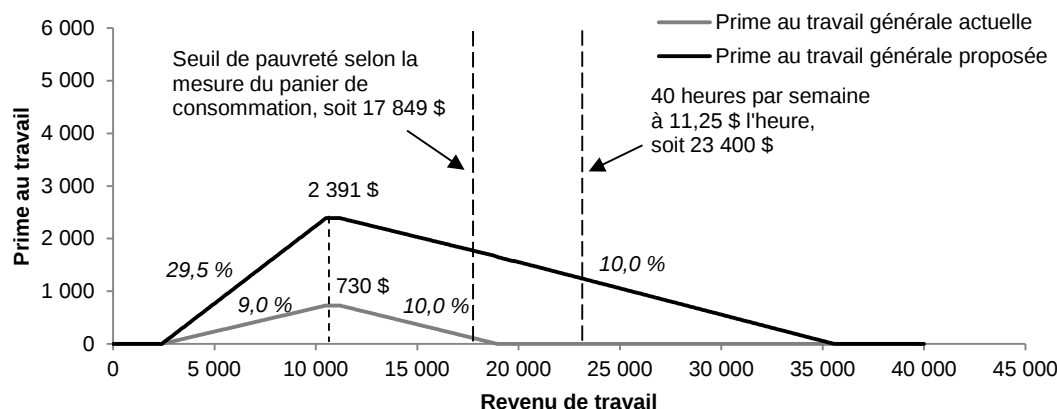
- de 730 \$ à 2 391 \$ pour les personnes seules;
- de 1 138 \$ à 3 731 \$ pour les couples sans enfants;
- de 2 432 \$ à 3 080 \$ pour les familles monoparentales;
- de 3 162 \$ à 5 312 \$ pour les couples avec enfants.

Pour une personne seule, la prime au travail simulée dans le scénario 12 atteint son niveau maximal pour un revenu de travail de 10 506 \$. À ce niveau de revenu, le montant de bonification accordé est plus de trois fois plus élevé qu'actuellement (2 391 \$ comparativement à 730 \$).

La personne seule continue de percevoir la prime au travail jusqu'à un revenu de 35 559 \$, comparativement à 18 938 \$ actuellement. Le revenu de travail de 35 559 \$ correspond à un emploi de 40 heures par semaine, 52 semaines par année, à un salaire de près de 17,10 \$ l'heure.

GRAPHIQUE 3

Scénario 12 – Illustration de la bonification de la prime au travail pour une personne seule – 2017 (en dollars)



Note : Le seuil de sortie de l'aide sociale (10 506 \$) pour les travailleurs au salaire minimum (11,25 \$/h) correspond à près de 18 heures par semaine.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'impact financier

Le total de la bonification de la prime au travail simulée dans le scénario 12 est évalué à 1,046 milliard de dollars par an. À titre illustratif, cette bonification multiplierait par plus de quatre le coût actuel de la prime au travail, en portant ce coût total de 301 millions de dollars en 2016 à 1,347 milliard de dollars.

À ces montants, il faut ajouter le coût additionnel du bouclier fiscal. Les modifications apportées à la prime au travail ont en effet un impact sur les versements effectués au titre du bouclier fiscal.

Le bouclier fiscal protège temporairement les ménages d'une baisse de leurs transferts liés notamment à la prime au travail, en cas de hausse de leurs revenus de travail⁵⁴. La bonification de la prime au travail simulée dans le scénario 12 accroît le coût de la protection assurée par le bouclier fiscal. Le coût additionnel du bouclier fiscal découlant du scénario 12 est évalué à 75 millions de dollars, ce qui ferait plus que doubler le coût actuel (136 millions de dollars par rapport à 61 millions de dollars en 2016).

■ Le coût net pour le gouvernement

La mesure n'étant pas financée, le coût net du scénario 12 est évalué à 1,121 milliard de dollars, soit :

- 1,046 milliard de dollars de coût additionnel au titre de la prime au travail (prime au travail générale et prime au travail adaptée);
- 75 millions de dollars de coût additionnel au titre du bouclier fiscal.

TABLEAU 60

Scénario 12 – Impact financier d'une bonification majeure de la prime au travail – 2017 (en millions de dollars)

	Montant
Bonification majeure de la prime au travail	
– Bonification de la prime au travail	–1 046
– Effet sur le bouclier fiscal	–75
– Coût brut total	–1 121
Financement de la mesure	—
Impact financier net pour le gouvernement	–1 121

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.
Source : Ministère des Finances du Québec.

⁵⁴ Voir le volume 2, page 60.

❑ Les résultats obtenus

La bonification majeure de la prime au travail ne fait aucun perdant et un grand nombre de gagnants : elle est réalisée sans réduction d'autres mesures, et le financement du coût net n'est pas précisé.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Pour ce qui est des ménages gagnants et perdants, les résultats obtenus sont les suivants.

- Selon les estimations de 2017, la bonification majeure de la prime au travail fait un peu plus de 1 million de gagnants, qui bénéficient d'un gain moyen de 1 094 \$. Tous les ménages déjà bénéficiaires de la prime au travail reçoivent une prime plus élevée. De plus, en raison de l'augmentation du taux de supplémentation pour tous les ménages et du maintien du taux de réduction pour les ménages sans enfants, le nombre de ménages bénéficiant de la prime au travail augmente de 643 000.
- La bonification majeure de la prime au travail ne fait aucun perdant.
- Pour un peu plus de 3,8 millions de ménages, la bonification majeure de la prime au travail n'a aucun effet. Il s'agit de ménages dont le revenu est situé en dehors de la zone où la prime s'applique – soit des ménages dont le revenu est trop bas ou trop élevé – ainsi que de ménages dont le revenu n'est pas un revenu de travail.

TABEAU 61

Scénario 12 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	1 024 768	1 121	1 094
Perdants	—	—	—
Neutres	3 831 768	—	—
Total	4 856 536	1 121	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Des points additionnels

Les résultats détaillés obtenus amènent à souligner les points suivants.

- La mesure profite principalement aux ménages sans enfants, qui ont actuellement accès à une prime au travail moins généreuse.
- Les ménages avec enfants bénéficient également de la bonification majeure de la prime au travail, mais dans une moindre proportion. La hausse du taux de supplémentation est moins importante que pour les ménages sans enfants, et le taux de réduction en fonction du revenu est augmenté – ce qui n'est pas le cas pour les ménages sans enfants.

Ces résultats découlent directement des hypothèses retenues.

■ L'effet de la mesure selon le revenu du ménage

Le scénario 12 entraîne une hausse moyenne de revenu disponible de 1 155 \$ pour les ménages ayant un revenu inférieur à 15 000 \$.

Pour les ménages ayant un revenu compris entre 15 000 \$ et 35 000 \$, la hausse du revenu disponible s'établit en moyenne à 1 168 \$. C'est dans cette catégorie que se trouve la majorité des ménages dont le revenu donne droit à la prime au travail.

Les ménages dont les revenus sont égaux ou supérieurs à 35 000 \$ seraient moins touchés par la mesure puisque dans la majorité des cas, leur revenu ne donne pas droit à la prime au travail. Pour les ménages ayant droit à la prime et dont le revenu se situe entre 35 000 \$ et 50 000 \$, le gain moyen est tout de même évalué à 837 \$.

TABEAU 62

Scénario 12 – Impact financier pour les ménages gagnants par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Moins de 15 000 \$	267 836	309	1 155
15 000 \$ à 35 000 \$	570 057	666	1 168
35 000 \$ à 50 000 \$	143 383	120	837
50 000 \$ ou plus	43 491	26	590
Total	1 024 768	1 121	1 094

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Le cas type d'une personne vivant seule

Si l'on prend le cas type d'une personne vivant seule, la bonification majeure de la prime au travail aurait donné les résultats suivants en 2017.

- Le montant maximal de la prime au travail correspond au cas d'une personne seule ayant un revenu de travail de 10 506 \$, soit un emploi de près de 18 heures de travail par semaine, pendant 52 semaines par an, au salaire minimum. À ce niveau de revenu, la prime au travail définie dans le scénario 12 permet de porter le revenu disponible de 78 % à 88 % de la mesure du panier de consommation.
- Pour un travailleur dont l'emploi assure 40 heures de travail par semaine au salaire minimum, la prime au travail définie dans le scénario 12 porte le revenu disponible de 115 % à 121 % de la mesure du panier de consommation.

TABLEAU 63

Scénario 12 – Effet de la bonification majeure de la prime au travail pour une personne vivant seule –2017

(en dollars, sur une base annuelle)

Revenu de travail	Prime au travail actuelle (taux combiné de 29,5 %)			Prime au travail bonifiée (taux combiné porté à 50 %)		
	Revenu disponible	Prime au travail	Revenu disponible en % de la mesure du panier de consommation	Hausse du revenu disponible	Prime au travail totale	Revenu disponible en % de la mesure du panier de consommation
0	9 389	—	52	—	—	52
2 000	11 410	—	63	—	—	63
4 000	12 292	144	68	328	472	70
6 000	12 885	324	71	738	1 062	75
8 000	13 478	504	74	1 148	1 652	81
10 000	14 071	684	78	1 558	2 242	86
10 506	14 221	730	78	1 662	2 391	88
11 700	14 692	680	81	1 662	2 342	90
12 000	14 948	652	82	1 662	2 314	92
14 000	16 272	464	90	1 662	2 126	99
16 000	17 347	276	96	1 662	1 938	105
18 000	18 262	88	101	1 662	1 750	110
20 000	18 956	—	105	1 556	1 556	113
22 000	19 998	—	110	1 356	1 356	118
23 400	20 769	—	115	1 216	1 216	121
24 000	21 099	—	116	1 156	1 156	123
26 000	22 290	—	123	956	956	128
28 000	23 593	—	130	756	756	134
30 000	24 896	—	137	556	556	140

Note : Les revenus de travail de 11 700 \$ et de 23 400 \$ correspondent respectivement à 20 heures et à 40 heures par semaine au salaire minimum. Le salaire minimum utilisé est de 11,25 \$/h. Le seuil de la mesure du panier de consommation utilisé est celui de Montréal pour l'année 2015, indexé selon la variation de l'indice des prix à la consommation jusqu'en 2017, soit 18 125 \$.

■ L'effet sur les taux effectifs marginaux d'imposition

Le scénario 12 a pour but de simuler une mesure ciblée d'incitation au travail. Les résultats obtenus ont donc été analysés en fonction de leur impact sur les taux effectifs marginaux d'imposition.

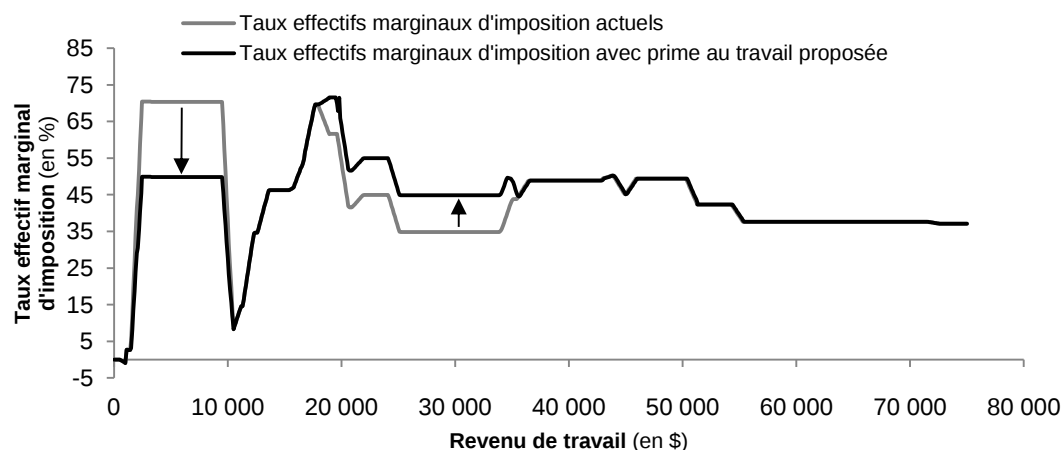
On constate deux impacts en sens contraire.

- La bonification majeure de la prime au travail diminue considérablement le taux effectif marginal d'imposition des ménages à plus faible revenu, en le ramenant autour de 50 % dans la zone de réduction de l'aide sociale – soit la première zone stratégique⁵⁵ identifiée. Cet impact était le but recherché lors de l'élaboration du scénario.
- À l'inverse cependant, la bonification majeure de la prime au travail a pour effet d'augmenter les taux effectifs marginaux d'imposition pour des revenus plus élevés, et notamment dans la deuxième zone stratégique identifiée par le comité, soit la zone suivant la sortie de la pauvreté : la hausse est de dix points de pourcentage pour les ménages sans enfants.

Pour une personne seule, en 2017, ces zones se trouvent respectivement entre 2 400 \$ et 10 506 \$ dans le premier cas et au-delà de 18 125 \$ environ dans le second cas⁵⁶.

GRAPHIQUE 4

Scénario 12 – Illustration pour une personne seule de l'effet du scénario sur les taux effectifs marginaux d'imposition – 2017



Source : Ministère des Finances du Québec.

⁵⁵ Voir le volume 1, page 146.

⁵⁶ Pour 2016, tel que présenté dans le volume 1, ces zones se situaient respectivement entre 2 400 \$ et 10 464 \$ et au-delà de 17 570 \$.

❑ Le respect des trois principes

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

La bonification majeure de la prime au travail permet d'augmenter substantiellement le revenu disponible de tous les types de ménages ayant des revenus de travail donnant droit à la prime au travail. Les taux de couverture de la mesure du panier de consommation pour ces ménages sont augmentés.

Le nombre de ménages ayant accès à ce soutien du revenu augmente considérablement, puisqu'il augmente de 643 000 ménages, selon les données de 2017. La mesure profite particulièrement aux ménages sans enfants (personnes seules et couples sans enfants).

La mesure ne profite cependant pas aux ménages sans revenus de travail, puisque la prime au travail est précisément conçue pour inciter au travail.

■ L'incitation au travail

Le calcul des taux effectifs marginaux d'imposition montre que l'incitation au travail est augmentée pour les ménages ayant un revenu de travail situé dans la zone de réduction de l'aide sociale, conformément au but recherché.

Par contre, la bonification majeure de la prime au travail réduit l'incitation au travail des ménages avec enfants ayant un revenu de travail situé dans la zone de réduction de la prime, soit notamment dans la zone qui suit la sortie de la pauvreté.

Le comité a également souhaité tenir compte, dans son évaluation de l'incitation au travail, de l'effet de substitution et de l'effet de revenu⁵⁷. Les conséquences observées sont les mêmes : la bonification majeure de la prime au travail entraîne une augmentation de l'offre de travail dans la zone de réduction de l'aide sociale⁵⁸.

■ L'efficience

Le scénario ne prévoit pas de gain administratif, mais comme il s'agit d'une bonification d'une mesure existante et peu complexe à gérer, il ne devrait pas y avoir de coûts additionnels.

La bonification entraîne un coût supplémentaire de 1,1 milliard de dollars pour le gouvernement, ce qui soulève au moins à court terme l'enjeu de la capacité de payer de l'État, puisque le scénario 12 ne précise pas de source de financement.

⁵⁷ Voir l'annexe 1, page 156.

⁵⁸ Voir l'annexe 1, page 158.

❑ Les conclusions à tirer

Sur le plan de l'équité, la bonification majeure de la prime au travail augmente le revenu disponible de tous les ménages dont les revenus de travail donnaient déjà droit à la prime. De plus, la bonification majeure de la prime au travail fait plus que doubler le nombre de ménages bénéficiant de cette prime. Les gains sont particulièrement importants pour les ménages sans enfants (personnes seules et couples sans enfants).

Pour ce qui est de l'incitation au travail, principal objectif visé avec cette mesure ciblée, les effets sont différents selon le niveau de revenu. Le taux effectif marginal d'imposition est effectivement réduit aux environs de 50 % pour les ménages ayant un revenu situé dans la zone de réduction de l'aide sociale. Par contre, le taux effectif marginal d'imposition augmente de façon marquée pour les ménages dont le revenu est situé dans la zone suivant la sortie de la pauvreté.

En ce qui concerne l'efficacité, la bonification majeure de la prime au travail ne soulève pas d'enjeu pour ce qui est des coûts administratifs, puisqu'elle consiste simplement à modifier certains paramètres de calcul de cette prime. La bonification majeure de la prime au travail soulève des questions au moins à court terme concernant la capacité de payer de l'État, puisqu'elle est relativement coûteuse (plus de 1 milliard de dollars par an) et que le scénario ne prévoit aucun mode de financement.

La préoccupation d'acceptabilité sociale serait probablement remplie, en raison de l'effet majeur sur l'incitation au travail dans la zone de réduction de l'aide sociale. L'absence de financement prévu soulève cependant des interrogations, de même que l'effet de la mesure à l'encontre de l'incitation au travail dans la zone suivant la sortie de la pauvreté.

TABEAU 64

Scénario 12 – Sommaire du scénario

Nature	Prime au travail	Description	
			Bonification majeure pour que le total des mesures du Québec et du gouvernement fédéral augmente de 50 % les revenus de travail de tous les types de ménages, dans la zone de revenu visée
Personnes visées	18 ans ou plus	Coûts bruts pour le gouvernement	1,1 milliard de dollars
Versement individuel ou par ménage	Ménage	Financement identifié	0 \$
Montant annuel de l'aide	Selon le revenu Bonification du revenu atteignant 50 % du revenu de travail	Coûts nets pour le gouvernement ⁽¹⁾	1,1 milliard de dollars

Respect des principes

Équité	Augmente le revenu disponible des ménages à faible ou à moyen revenu bénéficiant de la prime
Incitation au travail	Effet positif pour les ménages dans la zone de bonification de la prime Effet négatif pour les ménages dont le revenu est situé dans la zone suivant la sortie de la pauvreté
Efficience	N'a aucun impact sur le coût d'administration du programme Atteint le but visé sans créer de nouvelles mesures Soulève des questionnements à court terme concernant la capacité de payer du gouvernement en raison de son coût et de l'absence d'indication concernant son financement

(1) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 12

Détermination du montant

Le taux de supplémentation de la prime au travail passe :

- de 9,0 % à 29,5 % pour les ménages sans enfants;
- de 30,0 % à 38,0 % pour les familles monoparentales;
- de 25,0 % à 42,0 % pour les couples avec enfants.

Le taux de réduction :

- reste fixé à 10,0 % pour les ménages sans enfants;
- passe à 12,7 % pour les familles monoparentales;
- passe à 16,8 % pour les couples avec enfants.

Hypothèses

Les règles générales de la prime au travail sont maintenues.

Les modifications apportées au taux de supplémentation et au taux de réduction s'appliquent à la prime au travail générale. Des modifications équivalentes sont apportées à la prime au travail adaptée. Le supplément de la prime au travail pour les prestataires de longue durée n'est pas modifié.

La Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral reste également inchangée.

La bonification de la prime au travail accroît le coût de la protection assurée par le bouclier fiscal.

2.2 Une bonification limitée de la prime au travail (scénario 13)

Considérant le coût élevé du scénario 12 et son non-financement, le comité a simulé une variante de ce scénario, de même nature, mais de moins grande ampleur. Le scénario 13 consiste à bonifier de façon limitée la prime au travail, afin que le total de la prime au travail du Québec et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral augmente d'au moins 33 % les revenus de travail des ménages, dans la zone de revenu visée.

Le taux de 33 % correspond à l'impact actuel de la combinaison de la prime au travail du Québec et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral, pour les couples avec enfants, dans la zone de revenu visée. Le scénario 13 consiste à faire bénéficier de ce taux tous les ménages qui n'en bénéficient pas déjà, soit les ménages sans enfants (personnes seules et couples sans enfants).

□ Les hypothèses

Le scénario 13 a été simulé à partir des hypothèses suivantes.

■ La nature de l'aide versée et les personnes ciblées

Les règles générales de la prime au travail sont maintenues.

- La prime au travail est octroyée sur la base du ménage en fonction du revenu et de la présence d'enfants dans le ménage.
- Elle ne profite qu'aux personnes ayant des revenus de travail.
- L'aide offerte croît avec l'augmentation des revenus de travail et atteint un maximum au niveau de revenu à partir duquel un ménage n'a plus droit aux prestations d'aide financière de dernier recours.
- Passé ce seuil de revenu, la prime au travail est réduite en fonction des revenus excédentaires, jusqu'à atteindre zéro.

Le scénario 13 consiste à modifier un paramètre de la prime au travail, soit le taux de supplémentation. Le taux de réduction reste le même.

Ces modifications s'appliquent à la prime au travail générale et à la prime au travail adaptée, cette dernière visant les personnes handicapées⁵⁹. Seules les modifications concernant la prime au travail générale sont présentées ci-après.

Le supplément de la prime au travail n'est pas modifié. Le supplément de la prime au travail s'ajoute sous certaines conditions à la prime au travail générale et à la prime au travail adaptée pour les prestataires de longue durée de l'aide financière de dernier recours.

La Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral reste également inchangée.

⁵⁹ Voir le volume 2, page 56. En 2015, 520 000 ménages ont bénéficié de la prime au travail générale et 9 000 ménages de la prime au travail adaptée.

■ Le taux de supplémentation

Le taux de supplémentation de la prime au travail est le taux selon lequel la prime au travail bonifie le revenu de travail des travailleurs ciblés. Ce taux varie selon le type de ménages.

Le scénario 13 consiste à augmenter ce taux de telle sorte que tous les ménages bénéficient au moins d'un taux combiné de 33 % une fois prise en compte la Prestation fiscale pour le revenu de travail⁶⁰, soit le taux dont bénéficient actuellement les couples avec enfants. Pour y parvenir, il faut augmenter le taux de supplémentation des ménages sans enfants, soit les personnes seules et les couples sans enfants.

Le taux de supplémentation de la prime au travail passe ainsi :

- de 9,0 % à 12,5 % pour les personnes seules;
- de 9,0 % à 12,5 % pour les couples sans enfants.

Le taux de supplémentation reste le même pour les familles monoparentales et les couples avec enfants, puisque ces ménages bénéficient déjà d'un taux combiné de 33 % ou plus.

TABLEAU 65

Scénario 13 – Taux de supplémentation de la prime au travail et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail – 2017

(en pourcentage, sauf indication contraire)

	Situation actuelle			Situation après bonification			
	Prime au travail	Prestation fiscale	Taux combiné	Bonification	Prime au travail	Prestation fiscale	Taux combiné
Personne seule	9,0	20,5	29,5	+3,5 p.p.	12,5	20,5	33,0
Couple sans enfants	9,0	20,5	29,5	+3,5 p.p.	12,5	20,5	33,0
Famille monoparentale	30,0	12,0	42,0		30,0	12,0	42,0
Couple avec enfants	25,0	8,0	33,0		25,0	8,0	33,0

Note : La « Prestation fiscale » correspond à la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral.

p.p. : Points de pourcentage.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Le taux de réduction

Le taux de réduction est le taux à partir duquel la prime au travail est réduite en fonction des revenus excédentaires, soit les revenus dépassant le revenu correspondant au seuil de sortie de l'aide sociale.

Dans le scénario 13, les taux de réduction applicables aux différents types de ménages restent les mêmes. Il n'est pas nécessaire d'augmenter les taux de réduction aux ménages avec enfants (familles monoparentales et couples avec enfants) comme dans le scénario 12, puisque pour ces ménages, aucun changement n'est apporté à la prime au travail. Il n'y a donc pas de taux de réduction à corriger pour éviter les coûts supplémentaires résultant de l'intégration de la prime au travail et du soutien aux enfants.

⁶⁰ Voir le volume 2, page 59, pour une description de l'intégration entre la prime au travail du Québec et la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral.

■ Le montant de l'aide versée

Pour 2017, le scénario 13 fait passer la prestation annuelle maximale de la prime au travail – soit la prime au travail générale de :

- 730 \$ à 1 013 \$ pour les personnes seules;
- 1 138 \$ à 1 581 \$ pour les couples sans enfants.

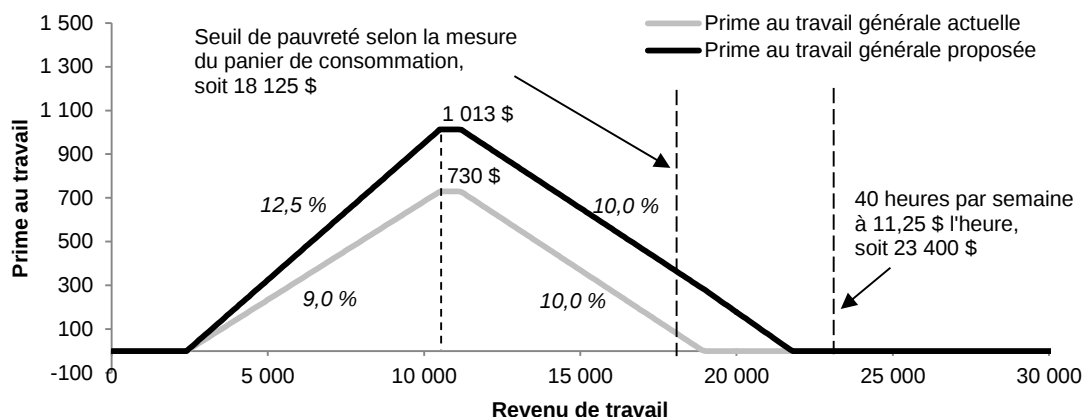
La prestation annuelle maximale de la prime au travail est maintenue à 2 432 \$ pour les familles monoparentales et à 3 162 \$ pour les couples avec enfants.

Pour une personne seule, la prime au travail simulée dans le scénario 13 atteint son niveau maximal pour un revenu de travail de 10 506 \$, soit pour le même revenu qu'avec la prime actuelle. Le montant alloué augmente cependant de près de 40 % par rapport au montant actuel (1 013 \$ comparativement à 730 \$).

La personne seule continue de percevoir la prime au travail jusqu'à un revenu de 21 645 \$, comparativement à 18 938 \$ actuellement. Le revenu de travail de 21 645 \$ correspond à un emploi de plus de 37 heures par semaine, pendant 52 semaines par année, au salaire minimum.

GRAPHIQUE 5

Scénario 13 – Illustration de la bonification de la prime au travail pour une personne seule – 2017 (en dollars)



Note : Le seuil de sortie de l'aide sociale (10 506 \$) pour les travailleurs au salaire minimum (11,25 \$/h) correspond à près de 18 heures par semaine.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ L'impact financier

Le coût de la bonification de la prime au travail simulée dans le scénario 13 est évalué à 100 millions de dollars par an. À titre illustratif, ce coût est près de 32 % plus élevé que le coût actuel de la prime au travail (301 millions de dollars en 2016).

Il faut ajouter à ce coût le coût additionnel du bouclier fiscal. Les modifications apportées à la prime au travail ont en effet un impact sur les versements effectués au titre du bouclier fiscal.

Le bouclier fiscal protège temporairement les ménages d'une baisse de leurs transferts liés notamment à la prime au travail, en cas de hausse de leurs revenus de travail⁶¹. La bonification de la prime au travail simulée dans le scénario 13 accroît le coût de la protection assurée par le bouclier fiscal. Le coût additionnel du bouclier fiscal découlant du scénario 13 est évalué à 9 millions de dollars.

■ Le coût net pour le gouvernement

La mesure n'étant pas financée, le coût net du scénario 13 est ainsi évalué à 109 millions de dollars, soit :

- 100 millions de dollars de coût additionnel au titre de la prime au travail (prime au travail générale et prime au travail adaptée);
- 9 millions de dollars de coût additionnel au titre du bouclier fiscal.

TABLEAU 66

Scénario 13 – Impact financier d'une bonification limitée de la prime au travail – 2017 (en millions de dollars)

	Montant
Bonification limitée de la prime au travail	
– Bonification de la prime au travail	-100
– Effet sur le bouclier fiscal	-9
– Coût brut total	-109
Financement de la mesure	—
Impact financier net pour le gouvernement	-109

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.
Source : Ministère des Finances du Québec.

⁶¹ Voir le volume 2, page 60.

❑ Les résultats obtenus

Une modification limitée de la prime au travail ne fait aucun perdant et un nombre important de gagnants : elle est réalisée sans réduction d'autres mesures, et le financement du coût net n'est pas précisé.

■ L'impact sur les ménages : les gagnants et les perdants

Pour ce qui est des ménages gagnants et perdants, les résultats obtenus sont les suivants.

- Selon les estimations de 2017, la bonification limitée de la prime au travail fait un peu plus de 440 000 gagnants, qui bénéficient d'un gain moyen de 247 \$. Tous les ménages sans enfants déjà bénéficiaires de la prime au travail reçoivent une prime plus élevée. De plus, en raison de l'augmentation du taux de supplémentation et du maintien du taux de réduction, le nombre de ménages bénéficiant de la prime au travail augmente de 252 000.
- La bonification limitée de la prime au travail ne fait aucun perdant.
- Pour un peu plus de 4,4 millions de ménages, la bonification limitée de la prime au travail n'a aucun effet. Il s'agit de ménages bénéficiaires de la prime au travail et ayant des enfants, de ménages dont le revenu est situé en dehors de la zone où la prime s'applique – soit des ménages dont le revenu est trop bas ou trop élevé – ainsi que de ménages dont le revenu n'est pas un revenu de travail.

TABEAU 67

Scénario 13 – Ménages gagnants et perdants – 2017

	Nombre de ménages	Montant (en millions de dollars)	Montant moyen (en dollars)
Gagnants	441 649	109	247
Perdants	—	—	—
Neutres	4 414 887	—	—
Total	4 856 536	109	—

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Des points additionnels

Les résultats détaillés obtenus amènent à souligner les points suivants.

- La mesure profite uniquement aux ménages sans enfants, qui ont actuellement accès à une prime au travail moins généreuse.
- Les ménages avec enfants ne bénéficient pas de la bonification limitée de la prime au travail.

Ces résultats découlent directement des hypothèses retenues.

■ L'effet de la mesure selon le revenu du ménage

Le scénario 13 entraîne une hausse moyenne de revenu disponible de 206 \$ pour les ménages gagnants ayant un revenu inférieur à 15 000 \$ – soit un peu plus de 240 000 ménages. C'est dans cette catégorie que se trouve la majorité des ménages dont le revenu donne droit à la prime au travail.

Pour les ménages ayant un revenu compris entre 15 000 \$ et 35 000 \$, on dénombre près de 200 000 ménages gagnants, pour lesquels la hausse du revenu disponible s'établit en moyenne à 294 \$.

Les ménages dont les revenus sont supérieurs à 35 000 \$ ne seraient pas ou peu touchés par la mesure puisque dans la majorité des cas, leur revenu ne donne pas droit à la prime au travail. Dans cette catégorie, on dénombre à peine plus de 2 000 ménages gagnants.

TABEAU 68

Scénario 13 – Impact financier pour les ménages gagnants par tranche de revenu – 2017

Revenu total du ménage	Nombre de ménages	Gains (en millions de dollars)	Gains moyens (en dollars)
Moins de 15 000 \$	242 360	50	206
15 000 \$ à 35 000 \$	197 136	58	294
35 000 \$ à 50 000 \$	1 752	1	514
50 000 \$ ou plus	401	0	249
Total	441 649	109	247

Note : Les chiffres ayant été arrondis, la somme des montants peut ne pas correspondre au total indiqué.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Le cas type d'une personne vivant seule

Si on prend le cas type d'une personne vivant seule, la bonification limitée de la prime au travail aurait donné les résultats suivants en 2017.

- Le montant maximal de la prime au travail correspond au cas d'une personne seule ayant un revenu de travail de 10 506 \$, soit un emploi de près de 18 heures de travail par semaine, pendant 52 semaines par an, au salaire minimum. À ce niveau de revenu, la prime au travail définie dans le scénario 13 permet de porter le revenu disponible de 78 % à 80 % de la mesure du panier de consommation.
- Pour un travailleur ayant un revenu de travail de 18 000 \$, soit un emploi assurant près de 31 heures de travail au salaire minimum, la prime au travail définie dans le scénario 13 porte le revenu disponible de 101 % à 102 % de la mesure du panier de consommation.

TABEAU 69

Scénario 13 – Effet de la bonification limitée de la prime au travail pour une personne vivant seule – 2017

(en dollars, sur une base annuelle)

Revenu de travail	Prime au travail actuelle (taux combiné de 29,5 %)			Prime au travail bonifiée (taux combiné porté à 33 % pour les types de ménages ciblés)		
	Revenu disponible	Prime au travail	Revenu disponible en % de la mesure du panier de consommation	Hausse du revenu disponible	Prime au travail totale	Revenu disponible en % de la mesure du panier de consommation
0	9 389	—	52	—	—	52
2 000	11 410	—	63	—	—	63
4 000	12 292	144	68	56	200	68
6 000	12 885	324	71	126	450	72
8 000	13 478	504	74	196	700	75
10 000	14 071	684	78	266	950	79
10 506	14 221	730	78	284	1 013	80
11 700	14 692	680	81	284	964	83
12 000	14 948	652	82	284	936	84
14 000	16 272	464	90	284	748	91
16 000	17 347	276	96	284	560	97
18 000	18 262	88	101	284	372	102
20 000	18 956	—	105	178	178	106
22 000	19 998	—	110	—	—	110
23 400	20 769	—	115	—	—	115
24 000	21 099	—	116	—	—	116
26 000	22 290	—	123	—	—	123
28 000	23 593	—	130	—	—	130
30 000	24 896	—	137	—	—	137

Note : Les revenus de travail de 11 700 \$ et de 23 400 \$ correspondent respectivement à 20 heures et à 40 heures par semaine au salaire minimum. Le salaire minimum utilisé est de 11,25 \$/h. Le seuil de la mesure du panier de consommation utilisé est celui de Montréal pour l'année 2015, indexé selon la variation de l'indice des prix à la consommation jusqu'en 2017, soit 18 125 \$.

■ L'effet sur les taux effectifs marginaux d'imposition

Le scénario 13 a pour but de simuler une mesure ciblée d'incitation au travail. Les résultats obtenus ont donc été analysés en fonction de leur impact sur les taux effectifs marginaux d'imposition.

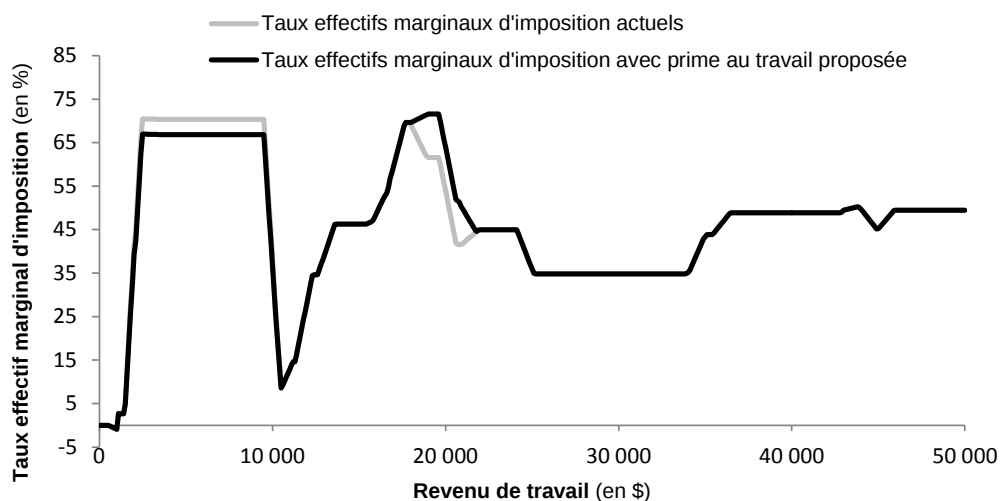
On constate deux impacts en sens contraires, soit :

- un effet à la baisse des taux effectifs marginaux dans la zone de réduction de l'aide sociale – cet effet étant moindre que dans le scénario 12 et ne ramenant les taux effectifs marginaux d'imposition qu'autour de 67 % pour les personnes seules;
- une légère augmentation des taux effectifs marginaux d'imposition dans la zone suivant la sortie de la pauvreté, cette augmentation étant elle aussi moins importante que dans le scénario 12.

Pour une personne seule, en 2017, ces zones se trouvent respectivement entre 2 400 \$ et 10 506 \$ dans le premier cas et au-delà de 18 125 \$ environ dans le second cas⁶².

GRAPHIQUE 6

Scénario 13 – Illustration pour une personne seule de l'effet du scénario sur les taux effectifs marginaux d'imposition – 2017



Source : Ministère des Finances du Québec.

⁶² Pour 2016, tel que présenté dans le volume 1, ces zones se situaient respectivement entre 2 400 \$ et 10 464 \$ et au-delà de 17 570 \$.

❑ Le respect des trois principes

Le comité a analysé les résultats obtenus en fonction des trois principes retenus.

■ L'équité

La bonification limitée de la prime au travail permet d'augmenter le revenu disponible des ménages sans enfants ayant des revenus de travail donnant droit à la prime au travail. Le taux de couverture de la mesure du panier de consommation pour ces ménages est légèrement augmenté.

Le nombre de ménages ayant accès à ce soutien du revenu augmente de 252 000 ménages, selon les données de 2016.

La mesure ne profite qu'aux ménages sans enfants (personnes seules et couples sans enfants). La mesure ne profite pas aux ménages avec enfants ni aux ménages sans revenus de travail, puisque la prime au travail est précisément conçue pour inciter au travail.

■ L'incitation au travail

L'incitation au travail est augmentée pour les ménages sans enfants ayant un revenu de travail situé dans la zone de réduction de l'aide sociale, conformément au but recherché.

Par contre, la bonification limitée de la prime au travail réduit l'incitation au travail des ménages sans enfants ayant un revenu de travail situé dans la zone de réduction de la prime et dépassant son seuil actuel de sortie, soit la zone de sortie de la pauvreté.

La mesure n'a aucun effet sur l'incitation au travail pour les ménages avec enfants puisqu'elle ne s'applique pas à eux.

Le comité a également souhaité tenir compte, dans son évaluation de l'incitation au travail, de l'effet de substitution et de l'effet de revenu⁶³. Les conséquences observées sont les mêmes : la bonification limitée de la prime au travail entraîne une augmentation de l'offre de travail dans la zone de réduction de l'aide sociale⁶⁴.

■ L'efficience

Le scénario ne prévoit pas de gain administratif, mais comme il s'agit d'une bonification d'une mesure existante et peu complexe à gérer, il ne devrait pas y avoir de coûts additionnels.

Même si le mode de financement n'est pas précisé, la mesure semble plus facilement respecter la capacité de payer du gouvernement compte tenu de son coût plus limité. La mesure est de même nature que la mesure simulée dans le scénario 12, et peut être considérée comme une première étape vers une application graduelle de la bonification présentée dans le scénario 12⁶⁵.

⁶³ Voir l'annexe 1, page 156.

⁶⁴ Voir l'annexe 1, page 160.

⁶⁵ Voir le volume 1, page 154.

❑ Les conclusions à tirer

Sur le plan de l'équité, la bonification limitée de la prime au travail augmente le revenu disponible des ménages sans enfants dont les revenus de travail donnaient déjà droit à la prime. De plus, la bonification limitée de la prime au travail augmente d'environ 66 % le nombre de ménages bénéficiant de cette prime. Il n'y a aucun gain pour les ménages avec enfants (personnes monoparentales et couples avec enfants).

Pour ce qui est de l'incitation au travail, principal objectif de cette mesure ciblée, les effets sont différents selon le niveau des revenus. Le taux effectif marginal d'imposition est effectivement réduit aux environs de 67 % pour les ménages sans enfants ayant un revenu situé dans la zone de réduction de l'aide sociale, soit la zone pour laquelle la prime au travail a été créée. Par contre, le taux effectif marginal d'imposition augmente pour les ménages sans enfants dont le revenu est situé dans la zone suivant la sortie de la pauvreté. La mesure n'a aucun impact sur l'incitation au travail des ménages avec enfants.

En ce qui concerne l'efficacité, la bonification limitée de la prime au travail ne soulève pas d'enjeu pour ce qui est des coûts administratifs, puisqu'elle consiste simplement à modifier certains paramètres de calcul de cette prime. La mesure ne comprend aucune source de financement, mais son coût plus limité semble plus facilement respecter la capacité de payer du gouvernement.

La mesure devrait bénéficier de l'acceptabilité sociale : elle renforce de façon ciblée l'incitation au travail des ménages sans enfants, et son coût, relativement réduit, devrait être compatible avec la marge de manœuvre financière du gouvernement.

TABEAU 70

Scénario 13 – Sommaire du scénario

Nature	Prime au travail	Description	
			Bonification limitée pour que le total des mesures du Québec et du gouvernement fédéral augmente de 33 % les revenus de travail des ménages sans enfants, dans la zone de revenu visée
Personnes visées	18 ans et plus	Coûts bruts pour le gouvernement	109 millions de dollars
Versement individuel ou par ménage	Ménage	Financement identifié	0 \$
Montant annuel de l'aide	Selon le revenu Bonification du revenu atteignant 33 % du revenu de travail	Coûts nets pour le gouvernement ⁽¹⁾	109 millions de dollars

Respect des principes

Équité	Augmente le revenu disponible des ménages sans enfants à faible revenu bénéficiant de la prime
Incitation au travail	Effet positif pour les ménages sans enfants dans la zone de bonification de la prime Effet négatif pour les ménages sans enfants dont le revenu est situé dans la zone suivant la sortie de la pauvreté
Efficience	N'a aucun impact sur le coût d'administration du programme Atteint le but visé sans créer de nouvelles mesures Respecte plus facilement la capacité de payer du gouvernement en raison de son coût limité

(1) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

La méthodologie retenue pour le scénario 13

Détermination du montant

Le taux de supplémentation de la prime au travail passe :

- de 9,0 % à 12,5 % pour les personnes seules;
- de 9,0 % à 12,5 % pour les couples sans enfants.

Le taux de supplémentation reste le même pour les familles monoparentales et les couples avec enfants.

Le taux de réduction reste le même.

Hypothèses

Les règles générales de la prime au travail sont maintenues.

Les modifications apportées au taux de supplémentation et au taux de réduction s'appliquent à la prime au travail générale. Des modifications équivalentes sont apportées à la prime au travail adaptée. Le supplément de la prime au travail pour les prestataires de longue durée n'est pas modifié.

La Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral reste également inchangée.

La bonification de la prime au travail accroît le coût de la protection assurée par le bouclier fiscal.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS OBTENUS

TABEAU 71

Simulation de mesures ciblées

	Scénario 11	Scénario 12	Scénario 13
Description	Majoration de l'aide pour que les ménages sans enfants profitent d'un soutien égal à 55 % de la mesure du panier de consommation	Bonification majeure pour que le total des mesures du Québec et du gouvernement fédéral augmente de 50 % les revenus de travail de tous les types de ménages, dans la zone de revenu visée	Bonification limitée pour que le total des mesures du Québec et du gouvernement fédéral augmente de 33 % les revenus de travail des ménages sans enfants, dans la zone de revenu visée
Personnes visées	Prestataires de l'aide sociale	18 ans et plus	18 ans et plus
Montant annuel de l'aide pour les personnes visées	Selon le revenu, 472 \$ par an pour une personne seule et 311 \$ pour un couple	Selon le revenu Bonification du revenu atteignant 50 % du revenu de travail	Selon le revenu Bonification du revenu atteignant 33 % du revenu de travail
Versement individuel ou par ménage	Ménage	Ménage	Ménage
Financement identifié			
– Coûts bruts pour le gouvernement	86,4 millions de dollars	1,1 milliard de dollars	109 millions de dollars
– Financement identifié	Aucun	Aucun	Aucun
– Coûts nets pour le gouvernement ⁽¹⁾	86,4 millions de dollars	1,1 milliard de dollars	109 millions de dollars
Respect des principes			
– Équité	Profite directement aux bénéficiaires de l'aide sociale, à la fois ceux ciblés, ainsi qu'aux autres ménages prestataires (ménages avec enfants ou avec contraintes temporaires à l'emploi)	Augmente le revenu disponible des ménages à faible ou à moyen revenu bénéficiant de la prime	Augmente le revenu disponible des ménages sans enfants à faible revenu bénéficiant de la prime
– Incitation au travail	Augmente de façon limitée les taux effectifs marginaux d'imposition	Effet positif pour les ménages dans la zone de bonification de la prime Effet négatif pour les ménages dont le revenu est situé dans la zone suivant la sortie de la pauvreté	Effet positif pour les ménages sans enfants dans la zone de bonification de la prime Effet négatif pour les ménages sans enfants dont le revenu est situé dans la zone suivant la sortie de la pauvreté
– Efficience	N'a aucun impact sur le coût d'administration du programme Atteint le but visé sans créer de nouvelles mesures, mais ne comporte pas de source de financement Soulève moins de questionnements quant à la capacité de payer du gouvernement que d'autres scénarios non financés	N'a aucun impact sur le coût d'administration du programme Atteint le but visé sans créer de nouvelles mesures Soulève des questionnements à court terme concernant la capacité de payer du gouvernement en raison de son coût et de l'absence d'indication concernant son financement	N'a aucun impact sur le coût d'administration du programme Atteint le but visé sans créer de nouvelles mesures Respecte plus facilement la capacité de payer du gouvernement en raison de son coût plus limité

(1) Les frais de gestion des programmes ne sont pris en compte ni dans le coût des scénarios, ni dans leur financement.

ANNEXE 1 : L'EFFET D'UNE BONIFICATION DE LA PRIME AU TRAVAIL SUR L'OFFRE DE TRAVAIL

L'offre de travail est la quantité de travail que les travailleurs offrent aux entreprises.

La prime au travail a pour but d'accroître cette offre de travail. Elle a été mise en place pour inciter au travail en diminuant le taux effectif marginal d'imposition des prestataires de l'aide financière de dernier recours réintégrant le marché du travail⁶⁶.

En cas de bonification de la prime au travail, deux phénomènes peuvent jouer sur l'offre de travail, soit l'effet de substitution et l'effet de revenu⁶⁷.

Le comité a souhaité préciser la nature de ces deux effets à la suite de bonifications potentielles de la prime au travail prenant différentes formes, en s'appuyant à cette fin sur le modèle d'équilibre général du ministère des Finances du Québec (modèle d'équilibre général calculable).

⁶⁶ Voir le volume 2, page 138.

⁶⁷ Le comité fait référence à l'effet de substitution et à l'effet de revenu dans son rapport d'étape, à propos des questionnements soulevés par l'allocation universelle. Voir le rapport d'étape, page 20.

❑ L'effet de substitution et l'effet de revenu

La théorie économique enseigne que pour un ménage ayant le choix entre consommer davantage d'heures de loisir ou travailler afin de consommer davantage de biens et de services, une augmentation de la rémunération horaire⁶⁸ du travail peut avoir deux effets sur l'offre de travail, soit un effet de substitution et un effet de revenu. L'effet global sur l'offre de travail dépend de l'ampleur relative de ces deux effets.

La théorie économique permet ainsi de tirer certaines conclusions sur les effets possibles d'une bonification des mesures de soutien du revenu au Québec.

■ L'effet de substitution

L'effet de substitution dépend du prix relatif du loisir⁶⁹ par rapport à celui de la consommation.

Le prix relatif du loisir augmente lorsque le ménage reçoit un montant additionnel pour chaque heure travaillée. Selon l'effet de substitution, un travailleur souhaite travailler un plus grand nombre d'heures, à la suite d'une hausse de sa rémunération horaire, afin de consommer davantage de biens et de services.

En effet, la quantité demandée en loisir diminue au profit du travail, ce qui a un effet positif sur l'offre de travail (passage du point A au point B dans le graphique 7). Le travailleur conserve le même niveau de bien-être (courbe de bien-être 1)⁷⁰.

■ L'effet de revenu

L'effet de revenu apparaît quand le revenu de l'agent économique augmente, pour un niveau d'effort similaire.

Selon l'effet de revenu, le travailleur choisit de travailler moins d'heures à la suite d'une hausse de la rémunération horaire, car il préfère conserver un revenu similaire, mais travailler moins.

Le travailleur peut donc se procurer un volume de loisir supérieur, en conservant le même niveau de revenu. L'effet est négatif sur l'offre de travail (passage du point B au point C). Le travailleur voit son niveau de bien-être amélioré (courbe de bien-être 2).

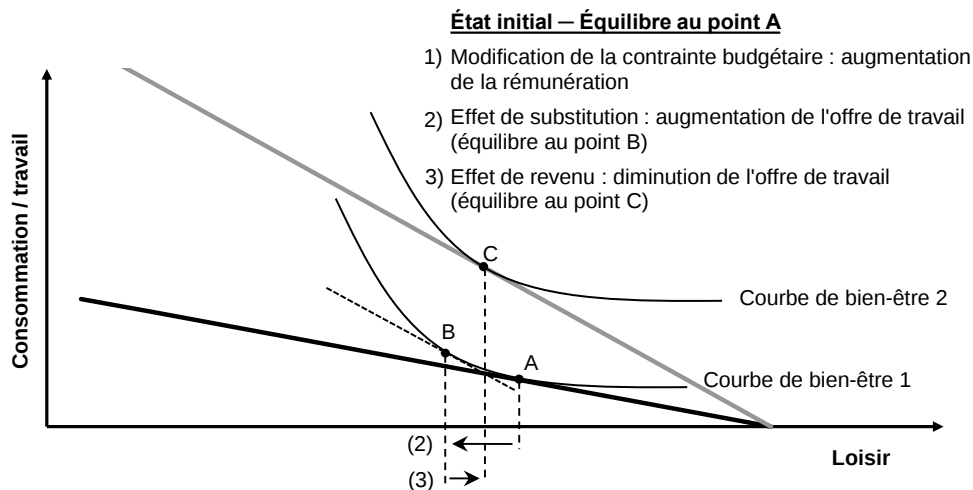
⁶⁸ Dans cette illustration, la rémunération horaire inclut le salaire horaire, mais également le montant de la prime au travail qui bonifie le salaire horaire du travailleur admissible. Ainsi, les effets de la prime au travail sur l'offre de travail sont identiques à une variation du salaire horaire.

⁶⁹ Le prix du loisir est égal à la rémunération du travail à laquelle un individu renonce afin de se procurer une unité (heure) de loisir.

⁷⁰ À des fins de simplification, le terme « courbe de bien-être » est employé au lieu de celui de « courbe d'utilité ».

GRAPHIQUE 7

Effet théorique d'une hausse de la rémunération sur l'offre de travail pour un ménage représentatif
(en dollars)



Note : Les courbes de « bien-être » correspondent aux courbes d'utilité.
Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ **L'effet d'une bonification de la prime au travail, selon les simulations du modèle d'équilibre général**

Les simulations effectuées à l'aide du modèle d'équilibre général du ministère des Finances du Québec permettent de constater qu'une bonification de la prime au travail a des conséquences différentes sur l'offre de travail, selon le niveau de revenu des ménages ciblés et les paramètres retenus pour effectuer cette bonification.

En fonction de ce niveau de revenu et de ces paramètres, certains ménages réagissent surtout selon l'effet de substitution, alors que d'autres réagissent davantage selon l'effet de revenu. Les deux effets peuvent se manifester en même temps.

En s'appuyant sur le modèle d'équilibre général, le comité a simulé trois types de bonification de la prime au travail, soit :

- une bonification de la prime au travail avec élargissement de son admissibilité;
- une bonification de la prime au travail sans élargissement de son admissibilité;
- d'autres formes de bonifications de la prime au travail avec élargissement de l'admissibilité.

Les principaux résultats obtenus sont reproduits ci-après.

■ **Bonification de la prime au travail avec élargissement de son admissibilité**

Pour une augmentation du taux de supplémentation de la prime au travail (pente ascendante du graphique 8) sans augmentation du taux de réduction (pente descendante), les effets peuvent être séparés en trois zones distinctes.

L'effet global est positif pour les ménages dont le revenu se situe dans la pente ascendante du graphique 8 (zone 1).

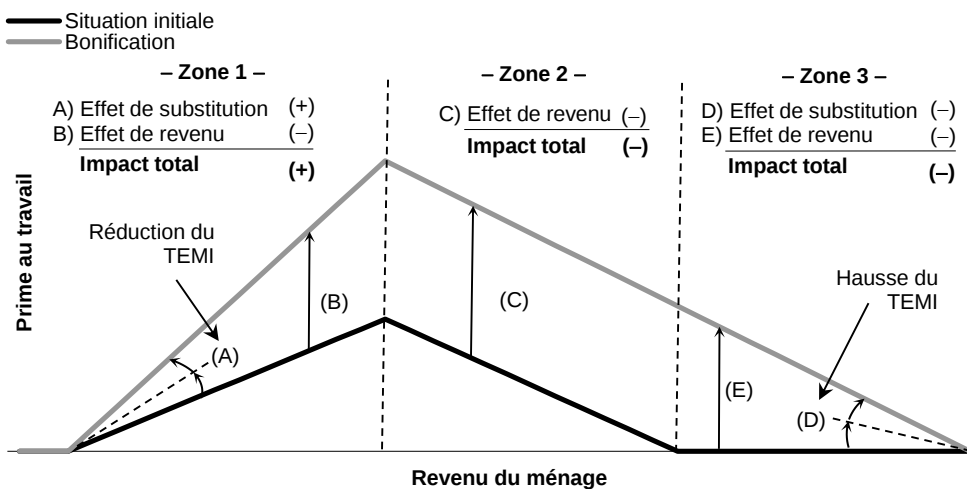
- Dans cette zone, chaque heure de travail supplémentaire permet de bonifier le montant de la prime au travail que ces ménages reçoivent par rapport à la situation initiale, contribuant ainsi à la réduction de leurs taux effectifs marginaux d'imposition. Il s'agit de l'effet de substitution.
- Un effet de revenu est également à l'œuvre, résultant du déplacement de la pyramide vers le haut. La réduction des taux effectifs marginaux d'imposition entraîne cependant un effet de substitution positif, supérieur à l'impact négatif de l'effet de revenu. Globalement, ces ménages bénéficient donc d'un incitatif au travail plus élevé.

Pour les ménages dont le revenu se situe dans la pente descendante du graphique 8 (zones 2 et 3), l'effet de la bonification sur l'offre de travail est négatif.

- Pour la première partie descendante du graphique 8 (zone 2), la pente du triangle ne change pas par rapport à la situation initiale et il n'y a donc pas d'effet sur les taux effectifs marginaux d'imposition. Seul l'effet de revenu est présent, et celui-ci a un impact négatif sur l'offre de travail.
- Pour leur part, les ménages dont le revenu se situe dans la deuxième partie descendante du graphique 8 (zone 3) subissent l'impact négatif combiné sur l'offre de travail des effets de substitution et de revenu. Pour ces ménages, la hausse du taux effectif marginal d'imposition incite à travailler moins, ce qui s'ajoute à l'effet de revenu, lui aussi négatif.

GRAPHIQUE 8

Illustration de la bonification de la prime au travail avec élargissement de l'admissibilité
(en dollars, sauf indication contraire)



Note : Le TEMI correspond au « taux effectif marginal d'imposition ».

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Bonification de la prime au travail sans élargissement de son admissibilité

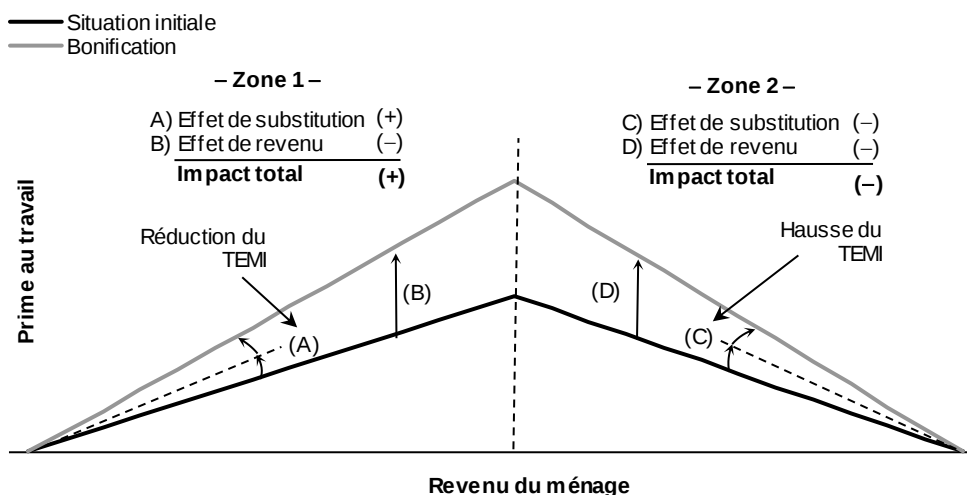
Pour une augmentation du taux de supplémentation avec augmentation du taux de réduction (graphique 9), les effets peuvent être séparés en deux zones distinctes.

- Pour les ménages dont le revenu se situe dans la pente ascendante du graphique 9 (zone 1), l'impact sur l'offre de travail est similaire à celui observé dans le cas précédent (zone 1 du graphique 8).
- Pour les ménages dont le revenu se situe dans la pente descendante du graphique 9 (zone 2), l'effet de la bonification sur l'offre de travail est négatif.

Tout comme dans la zone 3 du graphique 8, la hausse du taux effectif marginal d'imposition entraîne une incitation à travailler moins. En effet, chaque dollar additionnel gagné en rémunération entraîne une réduction de la prime au travail plus forte que dans la situation initiale.

GRAPHIQUE 9

Illustration de la bonification de la prime au travail sans élargissement de l'admissibilité (en dollars, sauf indication contraire)



Note : Le TEMI correspond au « taux effectif marginal d'imposition ».
Source : Ministère des Finances du Québec.

■ D'autres formes de bonification de la prime au travail avec élargissement de l'admissibilité

Les conclusions décrites dans les exemples précédents peuvent être utilisées afin d'analyser d'autres formes de bonification de la prime au travail.

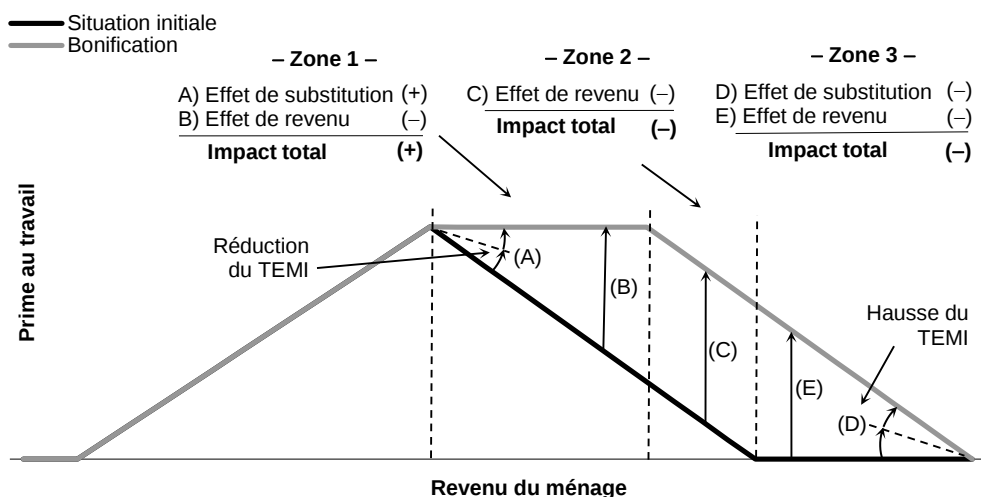
Par exemple, l'impact sur l'offre de travail de l'ajout d'un plateau au seuil maximum (graphique 10) est :

- positif pour le plateau (zone 1), alors que l'effet de substitution positif domine l'effet de revenu négatif;
- négatif pour la première partie descendante (zone 2), alors que seul un effet de revenu négatif est présent;
- négatif pour la deuxième partie descendante (zone 3), alors que les effets de substitution et de revenu sont tous deux négatifs.

GRAPHIQUE 10

Illustration de la bonification de la prime au travail – avec plateau et élargissement de l'admissibilité

(en dollars, sauf indication contraire)



Note : Le TEMI correspond au « taux effectif marginal d'imposition ».

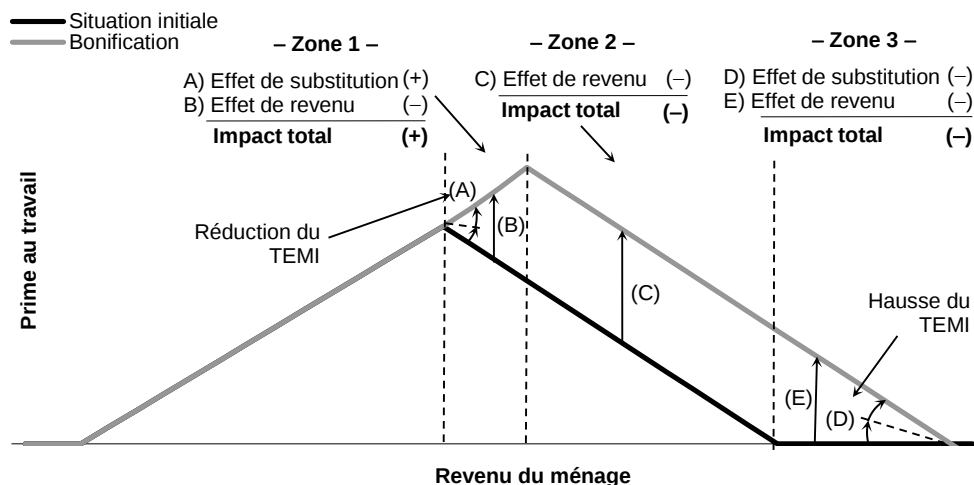
Source : Ministère des Finances du Québec.

L'impact sur l'offre de travail de l'augmentation du seuil maximal (graphique 11) entraîne des effets similaires sur l'offre de travail dans les trois zones décrites précédemment.

GRAPHIQUE 11

Illustration de la bonification de la prime au travail – avec augmentation du seuil maximal et élargissement de l'admissibilité

(en dollars, sauf indication contraire)



Note : Le TEMI correspond au « taux effectif marginal d'imposition ».

Source : Ministère des Finances du Québec.

Le modèle d'équilibre général du ministère des Finances du Québec

Le modèle d'équilibre général du ministère des Finances du Québec est un modèle d'équilibre général calculable. Il a été utilisé afin d'évaluer les impacts sur l'offre de travail d'une bonification de la prime au travail pour les ménages à faible revenu. Le modèle est une représentation de l'économie québécoise sous la forme d'un système complexe d'équations¹.

Un outil polyvalent

Il s'agit d'un outil de simulation à la fois micro-économique et macro-économique représentatif de l'économie québécoise. Avec cet outil, il est possible d'estimer les changements pouvant survenir à la suite d'un choc exogène, comme une modification à certaines politiques publiques.

Le modèle prend en compte l'effet de cette perturbation sur le comportement des agents économiques. Il tient également compte des effets de rétroaction entre les agents économiques, les divers secteurs de l'économie et les différents marchés.

Une structure détaillée et complexe

Le modèle compte 47 industries, 65 produits (catégories de biens ou de services), 48 catégories de dépenses de consommation, 150 catégories de ménages (selon le type, le revenu, l'âge) et 4 catégories de main-d'œuvre.

- Il s'agit d'un modèle birégional, qui inclut le Québec et le reste du Canada.
- Il intègre donc la fiscalité détaillée du Québec et celle du gouvernement fédéral.

Le reste du monde est traité de façon exogène.

Afin d'être en mesure de reproduire l'économie québécoise, les paramètres du modèle sont calibrés à partir de deux sources :

- d'une part, à partir d'une revue de littérature ou par voie économétrique;
- d'autre part, à partir d'une « matrice de comptabilité sociale »² représentant les principaux flux monétaires de l'économie pour une année donnée.

Des utilisations diverses

Le modèle permet d'estimer les impacts des changements politiques sur les principales variables économiques, notamment sur le PIB, l'emploi, l'offre et la demande de travail, le revenu des ménages, ainsi que sur les revenus et les dépenses des gouvernements.

Toutefois, malgré les détails très importants concernant les ménages dans le modèle, il n'est pas possible de faire des analyses sur des groupes cibles.

- 1 Pour plus de détails sur la structure du modèle d'équilibre général calculable du ministère des Finances, voir le document suivant :
- Ministère des Finances du Québec, *Modèle d'équilibre général du ministère des Finances du Québec (MEGFQ) : Caractéristiques et structure du modèle*, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/feuille/fr/2003_002.pdf.
 - 2 Pour plus de détails sur la matrice de comptabilité sociale, voir le document suivant :
- Ministère des Finances du Québec, *Une matrice de comptabilité sociale birégionale pour le modèle d'équilibre général du ministère des Finances du Québec (MEGFQ)*, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/feuille/fr/2003_003.pdf.
- Source : Ministère des Finances du Québec.

RAPPORT FINAL
DU COMITÉ
D'EXPERTS
SUR LE REVENU
MINIMUM GARANTI

LE REVENU MINIMUM GARANTI : UNE UTOPIE? UNE INSPIRATION POUR LE QUÉBEC

VOLUME 3

Les principales
simulations
effectuées