

Le revenu de solidarité : une solidarité en trompe l'œil ?

LIONEL-HENRI GROULX

Quand le discours public se saisit au Québec de la question de la pauvreté, c'est souvent pour célébrer certaines vertus sociales comme la solidarité ou la citoyenneté. Le nouveau dispositif proposé dans la stratégie nationale de lutte à la pauvreté n'échappe pas à cette rhétorique. Il est intitulé un « Revenu de solidarité », mais il ne faut pas s'y tromper, le mécanisme proposé est l'équivalent d'un impôt négatif, idée initialement mise de l'avant par des économistes néo-libéraux dont le concepteur initial est Milton Friedman. Il a été implanté principalement dans les pays anglo-saxons, dont les États-Unis et la Grande-Bretagne.

Le revenu de solidarité est présenté par le gouvernement comme un revenu à la consommation et fixé à un niveau tel que « personne n'est plus considéré comme pauvre au niveau économique ». Cependant, celui-ci n'est ni universel, ni inconditionnel. Il s'adresse à des groupes de pauvres ciblés et spécifiques, soit les personnes qui ont des contraintes sévères en emploi et les salariés qui reçoivent des bas salaires. Il oblige, pourrait-on dire, à la mise en place d'un double test ; un test de revenu (les revenus doivent être inférieurs à un seuil de référence) et un test d'incapacité pour les uns et un test de travail pour les autres. Sont exclues de ce revenu de solidarité, les personnes aptes au travail inactif. On peut, à ce propos, parler d'un revenu de solidarité à deux volets qui, chacun, posent des problèmes différents. Je me limiterai dans ce texte à une réflexion sur le revenu de solidarité qui s'adresse aux travailleurs pauvres.

Ce type de dispositif trouve sa raison d'être dans une vision du marché du travail et des solutions aux problèmes du chômage ou de l'assistance à long terme qui met principalement l'accent sur les comportements et la rationalité individuelle. Cette mesure se base sur l'hypothèse d'une faible incitation pour les bénéficiaires

de l'aide sociale à reprendre une activité rémunérée du fait du faible écart existant entre le niveau de revenu procuré par les transferts et celui offert par le marché du travail. La particularité du revenu de solidarité est de favoriser le retour au travail ou le maintien dans l'emploi. Il vise à répondre aux problèmes des pièges à la pauvreté ou des trappes à l'inactivité. Confronté au choix de décider d'un retour au marché du travail à mi-temps au salaire minimum et le maintien sur l'aide sociale, la rationalité du choix, pense-t-on, oblige à l'inactivité. Le revenu de solidarité introduit un paramètre nouveau dans le choix, il vise en augmentant l'écart entre le revenu tiré du travail même à temps partiel au salaire minimum et l'allocation sociale, à inciter davantage les personnes inactives à retourner sur le marché du travail.

Le revenu de solidarité fonctionne comme un crédit d'impôt qui est, en général, d'abord progressif (accordé avec un minimum d'heures travaillées) (seuil inférieur) puis atteint un plateau autour du salaire minimum et devient dégressif pour s'annuler à un seuil supérieur dépassant légèrement le salaire minimum (seuil supérieur des revenus admissibles). Ainsi, en France, la prime pour l'emploi qui est un équivalent du revenu de solidarité ne peut être perçue par un célibataire que dans une plage de revenu d'activité comprise entre 0.3 et 1.4 du salaire minimum.

Pour certains critiques, ce choix de politique ne tient pas suffisamment compte de la dynamique des transitions entre l'inactivité et l'activité. Pour d'autres, les comportements imputés aux bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas réalistes et renvoient aux présupposés que l'insertion à l'emploi ne tient qu'à la motivation des pauvres ou plus simplement que l'on impute aux pauvres la responsabilité de leur situation. La désincitation au travail tiendrait plutôt à la faible qualité des emplois et à la précarité du marché du travail. Cette critique ne semble pas être partagé par le ministre québécoise Nicole Léger qui affirmait lors de la conférence de presse de présentation de la loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale : « Il y a des gens qui sont sur l'aide sociale qui ne peut pas demain se trouver un emploi tout seul; pas parce qu'il n'y en a pas d'emplois, mais il faut les accompagner à avoir des habitudes de travail, des habitudes de comportement » (Conférence de presse de juin 2002).

Bien que l'opérationnalisation du dispositif de revenu de solidarité n'apparaisse pas dans l'énoncé de politique du gouvernement du Québec, sa mise en place pose des problèmes importants au niveau des coûts appréhendés, de son efficacité économique et de sa capacité de lutte à la pauvreté.

La question de son coût

Cette nouvelle mesure sociale a un coût fiscal comme crédit d'impôt. Ce coût dépend de la population rejointe et du niveau des seuils fixés. Plus est élevée la population couverte et plus la distance entre les deux seuils est grande, plus la mesure entraînera des coûts importants. On espère cependant, en retour, épargné

sur les transferts d'aide sociale et tiré profit de l'activité économique des nouvelles personnes en emploi. La comparaison des revenus de solidarité aux Etats-Unis, en France et en Grande-Bretagne, laisse apparaître des choix très contrastés. Les dépenses fiscales pour le revenu de solidarité aux États-Unis (EITC) (earned income tax credit) dépassent les dépenses d'aide sociale de ce pays, contrairement à la France où le même revenu de solidarité (PPE) (Prime pour l'emploi) engage des sommes beaucoup moins importantes.

Comparaison du revenu de solidarité dans trois pays

	États-Unis	Grande-Bretagne	France
Revenu de solidarité	EITC	WFTC	PPE
Éligibilité	Familles	Familles	Individus
Population couverte	20 %	5 %	20 %
Montant moyen par habitant en Dollars canadiens	4 200 – 6 600	6 660 – 10 000	330 – 660

Son efficacité économique

L'objectif premier de ce revenu de solidarité est la lutte à la pauvreté qui passe par l'incitation à l'emploi mais cette incitation n'est pas assurée dans tous les cas. Il peut inciter certains à un retrait partiel du marché du travail, surtout si la diminution des heures travaillées leur permet de toucher le revenu de solidarité en substituant aux heures travaillées des heures de loisir. Le revenu de solidarité peut alors favoriser une stagnation ou une diminution de l'offre de travail si un déséquilibre se fait entre la reprise d'activités pour certains (incités au retour au travail par le revenu de solidarité) et par le retrait plus prononcé d'autres du marché du travail pour devenir éligible à ce même revenu. En plus d'une redistribution négative de l'emploi, il peut aussi entraîner le retrait des femmes peu qualifiées du marché du travail, surtout si le revenu de solidarité est fonction du revenu du ménage et non des individus. On pourrait alors faire face à des effets pervers où le revenu de solidarité, créé pour

inciter à retourner sur le marché du travail, aurait un effet net de désincitation et de diminution de l'offre de travail.

La réponse dépend en partie de l'architecture du dispositif en particulier de la fixation de l'écart entre les seuils. Pour favoriser une incitation au travail, il sera nécessaire d'augmenter le niveau du seuil supérieur. Ce qui heurte cependant l'objectif de contrôle des coûts.

La lutte à la pauvreté

L'objectif explicite et premier du revenu de solidarité reste la lutte à la pauvreté sous forme de redistribution de revenu vers les populations en situation de privation économique. L'effet distributif reste très partiel car une partie importante des populations les plus pauvres, soit les populations aptes au travail sur l'aide sociale n'en bénéficient aucunement. D'une certaine façon, le revenu de solidarité contribue à l'appauvrissement relatif des ménages exclus en accentuant l'écart de revenu entre les populations pauvres éligibles et celles qui sont inéligibles ou exclues. L'idée sous-jacente de leur exclusion reste l'effet désincitatif attendu d'un revenu de solidarité pour ces populations ou ménages. Ici l'objectif d'efficacité économique entre en contradiction avec celui d'égalité ou de justice sociale.

Le revenu de solidarité risque aussi de marginaliser les travailleurs pauvres et peu qualifiés. Certains le qualifient d'impôt du pauvre. Il favorise, voire encouragent le maintien et le développement des emplois à bas salaires. Avec cet impôt négatif, l'État subventionne fiscalement les revenus d'activité des salaires les moins rémunérés. Cette intervention de l'État ne manquera pas d'influencer les niveaux de salaires à la baisse et d'encourager les emplois offerts par les entreprises, en particulier pour les emplois à faible qualification et à bas salaires (soutien des emplois faiblement qualifiés).

La mise en place d'un revenu de solidarité peut aussi avoir des effets sur l'évolution du salaire minimum.

Même si le revenu de solidarité présente certains avantages dans la simplification des systèmes de transferts (lier transferts et fiscalité) et une efficacité en termes de lutte de pauvreté pour les populations visées, celui-ci risque de fonctionner comme une prime pour les entreprises qui emploient des salariés à bas salaires. Il constitue un désincitatif pour les entreprises à rehausser les bas salaires sous prétexte que le revenu de solidarité y pourvoira. La mise en place d'un revenu de solidarité risque aussi de faire stagner le salaire minimum et entraîner, à terme, un appauvrissement pour les travailleurs à bas salaires dont les revenus dépendront en partie de la situation fiscale des gouvernements.

En soutenant l'emploi faiblement qualifié, en se substituant en partie au salaire minimum, l'État offre, par le revenu de solidarité, des opportunités aux entreprises à flexibiliser davantage le marché du travail ou tout au moins à accroître la

flexibilisation des salaires. Cette aide supplémentaire aux travailleurs pauvres vient à rendre plus supportable, pour les salariés, les petits boulots mal payés.

Conclusion

Doit-on remettre en question la rationalité gouvernementale d'un tel choix ? Il est difficile d'apporter une réponse claire tant que l'opérationnalisation du dispositif n'est pas connu. Cependant, le revenu de solidarité apparaît moins comme un nouveau droit social qu'un dispositif de politique fiscale et budgétaire priorisant la diminution des coûts, l'incitation au travail sur la lutte à la pauvreté. Ce revenu de solidarité reste tout de même foncièrement ambigu car il dépend pour son maintien de décisions budgétaires annuelles. Les gagnants du revenu de solidarité apparaissent être davantage les entreprises (incitation à garder les salaires bas, développement d'entreprises à main-d'œuvre faiblement qualifiée) et le gouvernement (conversion d'un droit social en stratégie fiscale, réduction de coûts), plutôt que les populations pauvres (inciter à intégrer des emplois faiblement qualifiés, et précaire, appauvrissement relatif, segments de population pauvre exclue du dispositif).

Ce qui est sûr, c'est que ce revenu de solidarité va obliger à des arbitrages entre le contrôle des coûts, l'incitation au travail et la réduction de la pauvreté. Tout porte à croire que les objectifs d'austérité budgétaire et d'efficacité économique l'emporteront sur celui de redistribution et de lutte à la pauvreté. En fiscalisant un droit social, c'est souvent la logique fiscale et budgétaire qui l'emporte sur la logique sociale qui se trouve ainsi fragilisée dans une logique budgétaire.

Lionel-Henri Groulx teaches social policy at the School of Social Work at Montreal University. He is doing research on guaranteed annual income from an historical and sociological point of view.