

La synthèse des propos des conférenciers a été réalisée par Sophie Doucet, journaliste pigiste

Est-ce que l'universalité coûte plus cher?

26 avril 2002

Présentation de Jean-Yves Duclos, professeur Économie, Université Laval

Résumé

À la question «*Est-ce que l'universalité coûte plus cher?*», Jean-Yves Duclos répond par la négative. Pour ce faire, il se base sur une étude¹ sur l'allocation universelle (aussi appelée revenu de citoyenneté et revenu de base), qu'il a dirigée avec François Blais, politologue à l'Université Laval, et il en donne les avantages. Mais d'abord, il démontre en quoi certains principes économiques sont brimés par le manque d'universalité des programmes actuels.

Trois Principes

1. Équité verticale

Il s'agit d'un principe bien connu, souvent mentionné comme allié du progrès. Il suggère que l'on réduise les écarts de niveau de vie entre les individus. Il est facile à comprendre et donc très populaire dans les débats de société. Il vise à diminuer la pauvreté et les inégalités. Toutefois, en voulant à tout prix respecter l'équité verticale, on en vient à négliger d'autres principes importants dans l'évaluation des politiques publiques.

2. Équité horizontale

Il s'agit d'un principe moins connu et moins présent dans les débats de société. Pourtant, chez les économistes, philosophes et politologues, il recueille davantage d'appui et de reconnaissance que le principe d'équité verticale. La définition de l'équité horizontale est simple : les individus qui ont un niveau de vie semblable avant l'intervention de l'État (taxes, transferts, subsides) devraient avoir un niveau de vie semblable après son intervention. Ce principe a une longue histoire et il est facilement défendable par des arguments, dont la plupart ont trait à l'avantage de ne pas faire de discrimination.

¹ Duclos, Jean-Yves, François Blais et al., *Le revenu de citoyenneté : revue des écrits et consultation des experts*. Rapport remis au Fonds Québécois de la Recherche sur la Société et la Culture. Janvier 2002. Disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.fqrcs.gouv.qc.ca/programmes/pdf/rapcitoyen.pdf

3. *Efficacité*

- a) administrative
- b) productive
- c) économique (demande que les choix des agents – individus, familles – soient le moins contraints possible par les interventions de l'État. En d'autres mots, que la liberté des individus soient la plus grande possible.)

Programmes actuels qui briment ces principes

Par leur absence d'universalité, les programmes actuels briment certains de ces principes. Prenons pour exemple le système des garderies à 5\$ (soi-disant universel). Il brime :

- a) *le principe d'équité horizontale* parce que des familles de niveau de vie semblable n'ont pas le même accès aux garderies à 5\$ pour différentes raisons (pratiques ou de préférence). Les familles ne bénéficient donc pas toutes de façon égale de ces généreuses subventions;
- b) *le principe d'équité verticale* car s'il est disponible à l'ensemble des familles, il bénéficie davantage aux familles dont les deux membres travaillent (qui sont en moyenne plus riches que celles dont un seul membre travaille);
- c) *le principe d'efficacité administrative* parce que l'État se charge lui-même de l'administration du programme et du principe d'efficacité économique, en subventionnant fortement un seul type de soin d'enfant.

Le système d'allocation universelle et ses avantages

L'allocation universelle (ou revenu de citoyenneté ou revenu de base) est un revenu inconditionnel versé à tous les membres d'une communauté. Complémentaire aux services universels (soins de santé, éducation, police), l'allocation universelle est un transfert en espèces.

Ce système existe actuellement en Alaska.

Il comporte de nombreux *avantages* (par rapport aux trois principes énumérés plus haut) :

- a) il est simple et cohérent (pas besoin d'enquête auprès des ménages et d'une foule d'autres procédures et tracas administratifs);
- b) il est neutre (pas de discrimination, vraiment universel);
- c) il rend possible la lutte contre la pauvreté (alors que dans le système actuel, les pauvres sont contraints à rester pauvres pour avoir droit à l'aide de l'État);
- d) il redonne la dignité et la liberté à des individus actuellement stigmatisés;
- e) il donne plus de flexibilité au marché du travail;
- f) il augmente le sentiment d'appartenance à la société.

Est-ce qu'il décourage les gens à travailler? Sur ce point, les études sont mitigées.

Scénario Québécois

Appliqué au Québec, le système d'allocation universelle pourrait ressembler à ceci :

Montants annuels alloués :

- un adulte recevrait : 7 000\$-8 000\$
- un enfant recevrait : 3 000\$
- une personne âgée recevrait : 12 000\$
- un chef de famille monoparentale : 10 000\$

Taux d'imposition :

Il serait le même pour tous les citoyens : 60%. (Alors que dans le système actuel, les très pauvres, dès qu'ils gagnent 1\$, doivent le redonner à l'État. Les très riches, eux, passeraient d'un taux de 52% à un taux de 60%.)

Programmes qui disparaîtraient :

- les crédits d'impôts
- l'aide sociale
- l'assurance-chômage
- le supplément de revenu aux personnes âgées

L'impact sur la répartition des revenus?

- les très pauvres gagneraient un peu
- les gens à la limite de l'aide sociale subiraient une légère perte
- les très riches perdraient
- à part ça, tout le monde gagnerait

En conclusion

Ce scénario diminue les inégalités et la pauvreté et ne pénalise pas beaucoup d'individus. Il est clairement bénéfique à un grand nombre d'individus dans la société.

*

Présentation de Deena White, professeure Sociologie, Université de Montréal

Résumé

Deena White démontre que l'universalité des programmes gouvernementaux n'est pas une question technique, mais un choix politique qui se base sur les valeurs des membres d'une société. De plus, elle soutient que l'universalité n'est pas toujours aussi universelle qu'on le croit.

Trois propositions

1. *L'universalité n'est pas un choix technique, mais un choix politique*
C'est-à-dire que ce n'est pas une question de chiffres, car le coût des programmes universels est relatif à nos valeurs.
2. *L'universalité n'est pas toujours universelle*
C'est-à-dire qu'il y a parfois une sélection formelle ou informelle qui se fait dans l'attribution de programmes dits universels.
3. *Les enjeux de l'universalité résident davantage dans les objectifs des politiques que dans les moyens.*

Les avantages de l'universalité

1. Il n'y a *aucune barrière* à franchir pour obtenir le bénéfice ou le service. Alors que dans les politiques ciblées il faut faire des démarches, remplir des formulaires ou se présenter, ce qui constitue une barrière pour certaines personnes dans la société.
2. *Aucune personne nécessiteuse n'est exclue.* Alors que dans le cas de politiques ciblées, il faut créer une frontière entre ceux qui auront accès et ceux qui n'auront pas accès au bénéfice. À cette frontière, des nécessiteux seront exclus et des personnes qui n'en ont pas un réel besoin seront admissibles.
3. C'est une méthode relativement *simple et peu coûteuse* sur le plan administratif, en comparaison avec les politiques ciblées qui demandent beaucoup de personnel et de paperasse pour la sélection des bénéficiaires.
4. Il n'y a *aucune stigmatisation, aucune honte* devant l'obtention d'une allocation venant de l'État, car tous les citoyens l'obtiennent.
5. Les politiques universelles sont inclusives, elles *contribuent à la solidarité sociale.*
6. Elles sont aussi *protectrices et préventives.* Il est beaucoup plus facile d'intervenir pour prévenir la pauvreté que de tenter, après coup, de sortir les gens de cette pauvreté.

L'universalité est une question de valeurs

Elle fait appel à nos valeurs sur les plans de...

1. *La responsabilité collective et individuelle*

Explication : Si l'on croit que l'individu n'est responsable que de lui-même dans la société, alors les avantages énumérés plus haut n'en sont plus. Ils deviennent des coûts.

2. *Des responsabilités publiques et privées*

Explication : Chacun a son idée de ce qui devrait être du ressort du public et du privé. Notre idée personnelle influence notre perception des coûts et des bénéfices de l'universalité.

3. *La place et le rôle du marché*

Explication : Certains pensent que l'État intervient trop et dérange le fonctionnement du marché, ce qui peut devenir un argument contre les avantages de l'universalité.

4. *L'origine des inégalités sociales*

Explication : Si l'on croit que les inégalités sont dues aux différents efforts que mettent les individus à se tailler une place dans la société, l'universalité sera un désavantage.

5. *Le mérite*

Explication : Il y a ceux qui croient que la honte sert de motivation pour accéder au marché du travail, que c'est par conséquent une bonne chose que certaines politiques soient stigmatisantes. Ils ne pensent pas qu'il faille récompenser les gens qui ne le méritent pas.

6. *La nature de la famille*

7. *Les rapports de genre*

8. *Les comportements humains*

Les politiques universelles ne sont pas toujours universelles

Idéalement, les politiques universelles devraient :

- a) être non ciblées
- b) être non sélectives par rapport aux revenus des gens
- c) ne demander aucune contrepartie
- d) impliquer un accès inconditionnel
- e) être adéquates sur les plans de la quantité et de la qualité (des montants ou services)

Mais dans la réalité, il y a toujours des compromis à faire.

a) *Elles sont presque toujours ciblées (à l'exception du revenu de citoyenneté)*

Exemple : Lorsqu'on vise les familles, on exclut les ménages non conformes à la définition de famille, même si elles sont dans le besoin.

b) *Elles exigent souvent des cotisations, frais ou contrepartie*

Exemples : Assurance médicament; garderies à 5\$

- c) *Elles peuvent comprendre une sélectivité cachée ou informelle*
Exemple : Le rationnement des services à domicile des CLSC fait en sorte que plusieurs se tournent vers les services privés. Résultat : les gens qui bénéficient des services universels sont uniquement ceux qui n'ont pas les moyens d'utiliser les services du privé.
- d) *Elles impliquent des montants «symboliques»*
Exemple : les anciennes allocations familiales.

Des compromis à faire dans les politiques familiales universelles

Il faut se demander quelle famille on veut cibler. Les politiques mises en œuvre seront différentes selon ce choix :

- a) *La famille traditionnelle?*
Description : Deux parents, division du travail selon le genre, une personne travaille et l'autre est à la maison, les responsabilités familiales sont surtout privées, on présuppose qu'il y a le plein emploi masculin. Politiques d'aide au gagne-pain.
- b) *La famille moderne?*
Description : Un ou deux parents, égalité des sexes, responsabilité collective pour les enfants. Politiques de conciliation travail-famille et d'équité salariale.
- c) *La famille de la «post-modernité»?*
Famille à un ou deux parents, à parents du même sexe, etc. Tous les choix sont valables. Les politiques seront très diversifiées, pour s'adapter à toutes les réalités.

Il faut aussi se demander sous quelles conditions veut-on cibler la famille :

- a) La présence d'un enfant? (ça voudrait dire que les ménages pauvres qui n'ont pas d'enfants n'ont pas droit à l'aide)
- b) Le faible revenu?
- c) La participation au marché du travail?

Propositions :

- d) Les politiques dites universelles sont celles qui se réclament de l'idéal de l'universalité. Elles ne sont pas universelles dans le sens technique du terme. Elles se donnent certains objectifs.
- e) Les politiques universelles ne s'opposent pas aux politiques ciblées ou sélectives mais aux politiques résiduelles de type «contrôle social».

Conclusion

L'universalité se justifie davantage par ses objectifs que par son efficacité sociale ou économique. Ces objectifs sont l'inclusion, l'égalité des chances et le choix individuel.

*

Présentation de André Lareau, professeur Droit, Université Laval

Résumé

En prenant pour exemple deux mesures universelles en vigueur chez nous, le crédit d'impôts pour frais médicaux et le crédit d'impôts pour personnes handicapées, André Lareau démontre que l'universalité coûte cher, voire trop cher.

Une mise au point sur l'universalité

Un américain en vacances au Québec n'est pas couvert par l'assurance-maladie «universelle». Cet exemple un peu extrême illustre que l'universalité n'est pas toujours universelle, mais est en fonction des gens qui sont ciblés par la mesure. On retrouve un bon nombre de mesures universelles dans la fiscalité, qui ciblent une certaine catégorie de gens, par exemple les familles, les personnes handicapées, etc.

Crédits de frais médicaux

Le crédit pour frais médicaux permet de recevoir, via la déclaration de revenus, une réduction de l'impôt payable. Cette mesure est «universelle», mais comporte plusieurs problèmes :

1. Elle s'adresse à ceux qui ont les moyens de payer de l'impôt. Une personne qui n'en a pas les moyens n'a pas accès à ce crédit pour frais médicaux. On peut donc dire qu'elle est trop pauvre pour avoir droit à cette aide de l'État.
2. Il n'y a pas de plafond à ces crédits. De telle sorte que si vous avez des revenus très élevés, le seul plafond que vous rencontrerez est le montant d'impôts que vous payez. Par exemple, si une personne a les moyens de se payer une résidence de luxe pour personnes âgées (qui dépasse ses besoins essentiels : piscine, etc.), l'État va l'aider.
3. Sur le plan constitutionnel, on peut considérer cette mesure comme vicieuse. Le fédéral injecte 500M\$ dans ce programme, dans un champ de compétence provincial : la santé.
4. Les personnes âgées de 56 ans et plus utilisent 54,9 % de ces crédits pour frais médicaux. Les jeunes en profitent beaucoup moins. On est en présence d'une fiscalité qui se dirige vers les personnes âgées, qui leur octroie des bénéfices probablement trop grands compte tenu de l'ensemble de la fiscalité.

Ce tableau illustre que les personnes les plus riches profitent davantage du crédit d'impôts pour frais médicaux que les autres :

Revenus annuels	Dépenses en frais médicaux
Entre 10 000\$ et 15 000\$	1 311\$
100 000\$	4 800\$
250 000\$	8 189\$

En conclusion

Ces crédits d'impôts pour frais médicaux posent problème et devraient faire l'objet d'un ménage. Ce sont des mesures universelles qui ciblent tout le monde mais dont tous ne peuvent pas profiter.

Crédit pour personnes handicapées

Si vous êtes une personne handicapée ou si vous avez une personne handicapée à votre charge, vous pouvez recevoir un allègement fiscal fédéral de 1 000\$ pour couvrir les coûts supplémentaires liés à ce handicap. Cette mesure «universelle» comporte toutefois d'énormes problèmes :

1. Comme ce n'est pas un crédit d'impôt remboursable, les personnes qui sont trop pauvres pour payer de l'impôt n'y ont pas droit. Le crédit est transférable à une personne apparentée, mais les personnes seules, qui ne reçoivent pas d'aide de leur famille, ne pensent pas toujours à transférer ce crédit.
2. Le crédit n'est pas connu, il n'y a donc qu'un faible pourcentage de gens y ayant droit qui en font la demande (comme pour le supplément de revenu garanti pour les personnes âgées). Bien sûr, l'État y gagne, car cela lui coûte moins cher.
3. Si vous avez trouvé une méthode pour minimiser les inconvénients du handicap (ex : prothèse pour une personne amputée), vous n'avez pas droit au crédit, car votre vie quotidienne n'est pas modifiée de façon substantielle par votre handicap. Une personne qui ne peut, elle, supporter la prothèse y aura droit. Pourtant, les deux personnes auront des coûts supplémentaires liés à leur handicap.
4. Pour profiter du crédit, il faut posséder un document du médecin indiquant que vous en avez besoin. Toutefois, beaucoup d'erreurs peuvent se glisser dans cette procédure. Par exemple, le médecin doit remplir un formulaire sur lequel on lui demande : est-ce que la personne peut marcher 50 mètres sans trop de fatigue? Comme son bureau ne mesure pas 50 mètres, il répondra au meilleur de sa connaissance. Mais bien souvent, il le fait rapidement, car ce n'est pas très payant pour lui de remplir ces formulaires. Et si le médecin estime que vous avez droit au crédit, le ministère du Revenu peut contester sa décision.

En conclusion

Le crédit d'impôts pour personnes handicapées tente de réduire les coûts supplémentaires liés à une condition particulière. Mais il arrive souvent que les personnes qui y ont droit ne les reçoivent pas.

Conclusion

L'universalité coûte trop cher, tel que démontré dans les deux exemples de mesures fiscales universelles. Ces mesures comportent de nombreux problèmes, car elles ne visent pas les personnes qu'elles devraient viser.