

21

LE REVENU MINIMUM GARANTI : DE L'UTOPIE LIBÉRALE À LA MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE. QUELQUES LEÇONS DES EXPÉRIMENTATIONS NÉERLANDAISES (2018-2019)

Yannick Vanderborght, Ph. D.

RÉSUMÉ

La contribution suivante revient sur le rôle historique joué par les libéraux québécois et canadiens dans l'élaboration du concept de revenu minimum garanti (RMG) et évoque la façon dont les expérimentations de RMG menées aux Pays-Bas en 2018-2019 invitent à réfléchir aux étapes de la mise en œuvre concrète de cette utopie. Le texte insiste sur le rôle directeur que l'idée de RMG devrait jouer dans l'administration des transferts, et sur le fait que ceux-ci devraient être davantage fondés sur la liberté des citoyens que sur le paternalisme d'État.

1. Introduction

Quelques mois à peine avant que Raymond Garneau ne devienne le premier président du Conseil du trésor du Québec, l'un de ses collègues au sein du gouvernement de Robert Bourassa, le ministre des Affaires sociales Claude Castonguay, publiait les trois tomes d'un rapport officiel entièrement consacré à « la sécurité du revenu ». Ces trois tomes, rendus publics le 25 janvier 1971, constituaient le cinquième volume des travaux de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social – plus connue sous le nom de commission Castonguay-Nepveu – mise en place le 9 novembre 1966 par le

gouvernement unioniste de Daniel Johnson¹. Ce rapport, aujourd'hui largement oublié, marquait un tournant majeur dans l'histoire du Québec. Pour la première fois au Canada, un document officiel défendait la mise en place d'une forme de revenu de base comme alternative à l'assistance sociale traditionnelle. Très documenté, reposant notamment sur l'examen détaillé de propositions similaires discutées aux États-Unis, le rapport envisageait concrètement la mise sur pied d'un Régime général d'allocations sociales (RGAS) qui permettrait à ses bénéficiaires « de combiner les revenus et les allocations sociales² ». Ce régime avait tous les traits d'un impôt négatif, puisqu'il prévoyait de compléter les faibles revenus tout en supprimant l'arsenal de sanctions et d'obligations pesant sur les plus défavorisés. Le RGAS, pouvait-on lire, « est avant tout un instrument par lequel on entend réaliser l'objectif d'un revenu minimum garanti. C'est pourquoi on passe de conditions particulières d'admissibilité aux allocations sociales à une condition générale et unique : celle de l'insuffisance de ressources. [...] on compte que c'est le jeu des incitations qui amènera les allocataires à participer au marché du travail bien plus que les règles ou les sanctions qu'on pourrait imposer. Le rôle des contraintes se trouve donc minimisé³ ».

Dans les deux décennies qui suivront, les libéraux québécois et canadiens continueront à jouer un rôle moteur dans la promotion de cette idée, sans toutefois la mettre en œuvre. Dès novembre 1971, le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, constitué en 1969 et présidé par le sénateur libéral David Croll, préconise lui aussi une réorganisation des programmes de soutien au revenu et leur remplacement par un dispositif fédéral d'impôt négatif⁴. La proposition se trouve également au cœur d'un autre rapport, resté dans les annales, publié en mai 1985 par la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, dirigée par l'une des principales figures du parti libéral du Canada, Donald Stovel Macdonald⁵. Un an plus tard, une autre commission fédérale, présidée par Claude Forget – libéral québécois qui fut ministre des Affaires sociales à la suite de Claude Castonguay dans le premier gouvernement Bourassa, – s'inspire directement du « régime universel de sécurité du revenu » recommandé par la commission Macdonald pour prôner à son tour l'adoption d'un « supplément de revenu » qui devrait « garantir une augmentation appréciable du revenu global d'une personne à mesure que progressent ses gains⁶ ».

1. Le 9 novembre 1966 est créée par arrêté une commission « chargée de faire enquête sur tout le domaine de la santé et du bien-être social ». À cette date, Claude Castonguay est nommé président de cette commission et Gérard Nepveu, secrétaire. À partir du 1^{er} avril 1970, la présidence sera assurée par Gérard Nepveu. Le 29 avril 1970, Claude Castonguay est élu député libéral. Il sera ministre de la Santé du 12 mai au 22 décembre 1970, avant de devenir ministre des Affaires sociales jusqu'en novembre 1973, mais continue à participer activement aux travaux de la commission. Au cours de son histoire (1966-1972), la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social aura publié pas moins de sept volumes, en plusieurs tomes, consacrés aux différentes questions relevant de son mandat. Les volumes consacrés à la sécurité du revenu sont publiés le 25 janvier 1971.
2. Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *La sécurité du revenu*, Québec : Gouvernement du Québec, tome 2, p. 22.
3. Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *La sécurité du revenu*, Québec : Gouvernement du Québec, tome 2, p. 15 et 22.
4. Comité spécial du Sénat sur la pauvreté (1971), *La pauvreté au Canada*. Rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, Ottawa : Imprimeur de la Reine pour le Canada.
5. Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa : Ministère des Approvisionnement et Services Canada.
6. Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (1986), *Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, Ottawa : Ministère des Approvisionnement et Services Canada, p. 127.

Depuis 1971, l'idée d'introduire un revenu minimum garanti (RMG) – expression consacrée par le rapport Castonguay-Nepveu et depuis largement adoptée au Québec – n'a jamais vraiment quitté le débat public au Québec et au Canada. Il faudra cependant attendre trois décennies après le rapport Forget (1986) pour qu'un gouvernement libéral prenne l'initiative de procéder à une première étape d'introduction concrète. En 2016, le premier ministre Philippe Couillard confie à son ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, François Blais, la tâche d'examiner les étapes de réalisation d'un RMG au Québec. En 2017, le gouvernement lance son *Plan d'action pour l'inclusion économique et la participation sociale*, dont la mesure-phare est explicitement présentée comme « un premier pas vers l'instauration d'un revenu de base » pour tous⁷. À la suite de ce plan, le projet de loi n° 173 prévoyant l'introduction d'un « Programme de revenu de base » a été adopté le 15 mai 2018. Ce programme accorde désormais aux personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi une aide financière substantiellement bonifiée, individuelle, et cumulable avec des revenus d'activités.

Nous pourrions épiloguer longuement sur la modestie de ce premier pas. Elle témoigne en tout cas d'une réalité que les partisans d'un RMG, au Canada comme ailleurs, ont longtemps eu tendance à occulter, ou à refuser de voir : la mise en œuvre concrète de cette utopie déjà ancienne sera nécessairement graduelle, reposera sur des mesures transitoires, sur des réformes politiquement réalistes mais en apparence peu audacieuses, sur des essais et – probablement – des erreurs. Afin de contribuer à la réflexion sur ces indispensables transitions, nous souhaiterions ici nous focaliser sur la place accordée ces dernières années à l'expérimentation sociale, destinée à détailler les promesses et impasses des diverses variantes d'un RMG et à envisager plus sérieusement son administration concrète. Plus particulièrement, nous évoquerons ici les expériences menées aux Pays-Bas en 2018-2019, dont les premiers résultats ont été publiés en mai 2020. Dans une certaine mesure, celles-ci font écho aux expériences pionnières d'impôt négatif qui furent menées au Canada entre 1974 et 1979 sous l'égide du gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau⁸. Mais elles ont ceci de très particulier qu'elles ne furent pas lancées ou planifiées à l'initiative d'un organisme central, qu'il soit gouvernemental ou administratif. Bien que le Bureau néerlandais du plan (*Centraal planbureau*) ait été associé à l'analyse des résultats, les expérimentations ont été menées par des municipalités auxquelles la législation nationale de 2015 a explicitement donné la latitude requise pour *innover* en matière de sécurité du revenu. En retour, dans un mouvement ascendant (*bottom-up*) inédit, ces innovations pourraient bien inspirer des réformes graduelles au niveau national, d'autant que leurs résultats s'avèrent à bien des égards très instructifs.

Avant d'y venir, nous commencerons toutefois par exposer les raisons pour lesquelles des libéraux, un peu partout dans le monde et singulièrement au Canada, ont pu être séduits par l'idée de garantir à chacun un revenu minimum.

7. Gouvernement du Québec (2017), *Plan d'action pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023. Un revenu de base pour une société plus juste*, Québec : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

8. Ces expérimentations, sur lesquelles nous ne pourrions revenir dans le cadre de cette contribution, reposaient plus exactement sur une coopération entre le gouvernement (libéral) du Canada et le gouvernement (néo-démocrate) du Manitoba. Pour une vue d'ensemble des expérimentations américaines et canadiennes, voir le chapitre 6 de Van Parijs, P. et Vanderborght, Y. (2019 [2017]). *Le revenu de base inconditionnel. Une proposition radicale*, Paris : La Découverte.

2. Une utopie libérale

Il serait fastidieux de revenir ici sur la longue histoire du RMG dans ses diverses déclinaisons⁹. Apparue à la fin du XVIII^e siècle, l'idée d'une garantie inconditionnelle de revenu a progressivement gagné en notoriété pour finalement accéder à l'agenda politique des pays industrialisés au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. Au fil du temps, plusieurs appellations concurrentes sont apparues. Si l'expression *revenu minimum garanti* est consacrée au Québec depuis 50 ans, ailleurs dans le monde francophone on parle plutôt de *revenu de base*, d'*allocation universelle*, de *revenu d'existence*, de *revenu de citoyenneté* ou, plus récemment, de *revenu universel*. Dans le monde anglophone, c'est l'expression *basic income* qui s'est généralement imposée, bien qu'au Canada on croise encore très fréquemment l'expression *guaranteed annual income*.

Ces appellations désignent en principe toujours une même mesure : l'idée d'octroyer à chacun un revenu régulier en espèces, à titre individuel, sans conditions de ressources ni exigence de contrepartie. Cette mesure, dans sa version pure, est alors caractérisée par une triple inconditionnalité, puisque ce revenu serait versé sans prise en compte de la composition familiale (il s'agirait d'un revenu *individuel*), sans prise en compte des autres ressources disponibles (il s'agirait d'un revenu *universel*), et sans qu'une obligation de travailler ou d'être prêt à le faire soit imposée (il s'agirait d'un revenu *libre d'obligations*).

Dès qu'il est question de mise en œuvre concrète, toutefois, des aménagements de l'idéal-type ainsi défini sont envisagés. C'est le cas, par exemple, de la variante *impôt négatif* du RMG, qui réserve le paiement de l'allocation aux personnes à faibles revenus. Dans ce cas, le montant de l'allocation est maximal quand les revenus d'activité sont nuls et décroît à mesure que ceux-ci augmentent, pour finir par s'annuler à un *point d'équilibre*. Un tel impôt négatif est aussi, dans la plupart des scénarios, payé aux ménages plutôt qu'aux individus, mais il reste très souvent conçu comme n'impliquant aucune exigence de contrepartie. C'est un RMG de ce type qui était proposé dans le rapport Castonguay-Nepveu de 1971. Les variantes expérimentées aux Pays-Bas, comme on le verra plus loin, sont elles aussi éloignées de l'idéal-type à plusieurs égards, mais clairement inspirées des principes directeurs de celui-ci.

Pourquoi une telle idée devrait-elle séduire des libéraux, du moins ceux qui sont attachés à la maximisation de la liberté réelle, y compris de celles et ceux qui en ont aujourd'hui le moins? Pour répondre de façon concise à cette question, il est utile de se pencher un instant sur quelques-uns des défauts des systèmes traditionnels d'assistance sociale. En premier lieu, ceux-ci impliquent toujours la mise sur pied d'un arsenal de mesures visant à en contrôler les bénéficiaires. Ces contrôles ne portent pas seulement sur leurs ressources entendues au sens large (incluant souvent les ressources de leurs proches), mais aussi sur une évaluation – au mieux bienveillante, au pire arbitraire – des efforts qu'ils ont déployés pour satisfaire aux exigences de contrepartie, en particulier en ce qui concerne leur insertion sur le marché du travail. Ces contrôles ont très souvent pour effet de stigmatiser les bénéficiaires, les reléguant au statut d'*assistés sociaux* toujours suspects d'être responsables de leur situation. Dans son plaidoyer pour un RMG, en 1971, le rapport Castonguay-Nepveu insistait fortement sur la nécessité de rompre avec cette logique.

Ainsi le système de sécurité du revenu [tel que recommandé par la Commission] n'est plus fondé sur l'existence de la catégorie d'« assisté social »; il ne pose plus comme condition du versement des allocations sociales la conformité à un ensemble de règles dont l'effet est de créer des catégories

9. Cette histoire est retracée dans les chapitres 3 et 4 de Van Parijs, P., et Vanderborght, Y. (2019 [2017]). *Le revenu de base inconditionnel. Une proposition radicale*, Paris : La Découverte.

de citoyens en marge du milieu « normal ». Il reconnaît au contraire que la difficulté pour la majorité des allocataires de s'assurer un revenu suffisant ne tient pas à des caractéristiques de personnalité et de comportement différentes de celles de l'ensemble des citoyens, mais à des facteurs indépendants de leur volonté, principalement aux difficultés créées par les transformations rapides du système de production. Cette philosophie exige moins que l'on insiste sur les obligations que ces citoyens ont envers la société que sur les conditions qui favorisent leur retour à une situation où, comme tout le monde, ils feront certains choix de loisirs, de travail et de revenus. Ils seront alors à même d'exercer comme tous les autres citoyens des choix économiques rationnels et libres¹⁰.

Des choix *rationnels et libres*, plutôt qu'une soumission à des impératifs paternalistes : voilà une première conséquence du passage (même graduel) vers un RMG qui ne peut qu'attirer des libéraux.

En second lieu, la nécessité de prouver son dénuement entraîne une autre conséquence potentiellement problématique : elle tend souvent et paradoxalement à décourager plutôt qu'à encourager l'accès à l'emploi faiblement rémunéré. Sauf exemptions, tout gain engrangé est en effet systématiquement retranché du montant de l'allocation d'assistance, soumettant les bénéficiaires à des taux marginaux d'imposition effectifs de 100 %. Piégés dans l'inactivité par ce puissant mécanisme désincitatif, ceux-ci voient leurs éventuels efforts d'insertion pénalisés, réduisant ainsi leurs chances de bénéficier d'une mobilité professionnelle et sociale ascendante. Sur ce point, le rapport Castonguay-Nepveu mettait ainsi en exergue le « manque d'incitation des mesures d'assistance sociale » :

Cette situation est inacceptable pour deux raisons : 1° en incitant l'individu à se situer en marge de la société et à renoncer à un emploi, elle prive celui-ci de toute chance de réadaptation au marché du travail et, partant, d'amélioration sensible de son revenu; 2° du point de vue de la collectivité, ce facteur réduit tout simplement le potentiel de main-d'œuvre et augmente proportionnellement les charges financières. [...] On considère l'assistance financière comme un substitut au revenu de travail : dans la législation traditionnelle des régimes d'assistance, elle ne peut en être un complément¹¹.

À l'inverse, un RMG est précisément conçu pour être cumulable avec de faibles revenus d'activités, encourageant ainsi la reprise d'emploi et l'autonomie financière.

Enfin, le fait que les allocations d'assistance traditionnelles ne soient pas conçues comme un droit individuel, mais tiennent compte de la situation familiale, est bien entendu rationnel du point de vue d'une bonne gestion – à court terme – des deniers publics. En effet, en vertu des économies d'échelle qu'ils réalisent, les membres d'un couple peuvent subvenir à leurs besoins avec des allocations de montants plus faibles que celles qui doivent être accordées à une personne seule. Du point de vue strictement comptable, l'approche non individuelle des droits sociaux est donc ici parfaitement justifiable. En terme de liberté, cependant, elle présente des effets pervers majeurs. Elle tend en effet à décourager la cohabitation ou la coopération, c'est-à-dire la mise en commun des ressources, au profit de l'isolement, qui ouvre le droit à un revenu supérieur. Cet isolement est l'un des facteurs explicatifs majeurs des difficultés à sortir de la précarité. L'approche non individuelle tend également

10. Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *La sécurité du revenu*, Québec : Gouvernement du Québec, tome 2, p. 17-18.

11. Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *La sécurité du revenu*, Québec : Gouvernement du Québec, tome 1, p. 251.

à rendre indispensable, une fois encore, la logique de contrôle, qui prend des formes très intrusives (et coûteuses) lorsqu'il s'agit de vérifier la composition exacte d'un ménage. Dans les deux cas, les libéraux ont toutes les raisons de favoriser l'évolution des systèmes d'assistance sociale vers une plus grande individualisation des droits.

Sur chacune de ces dimensions, des arguments puissants en faveur d'une liberté plus étendue pour celles et ceux qui en ont aujourd'hui le moins peuvent donc être aisément identifiés. Bien entendu, lorsqu'il est financé par l'impôt sur le revenu, un RMG bien calibré impliquera nécessairement une forme de redistribution du haut vers le bas de l'échelle des revenus¹². Si l'on adopte une position libérale extrémiste, de type libertarien, on pourrait par conséquent juger que cette imposition des uns au bénéfice des autres constitue une forme de violation des droits de propriété inaliénables. Mais si l'on se rallie à une version plus généreuse et plus plausible du libéralisme, notamment inspirée des thèses de John Rawls, cette façon élégante de concilier l'égalisation des chances avec une diffusion beaucoup plus large de la liberté individuelle, tout en ne sacrifiant pas l'efficacité économique, ne peut qu'attiser la curiosité.

L'idéal-type ainsi établi ne peut toutefois être mis en œuvre facilement. Comme en témoignent les volumes du rapport de la commission Castonguay-Nepveu, et toutes les publications semblables qui suivront au Canada comme ailleurs, il implique une transformation profonde des systèmes de protection sociale existants. Il pourrait aussi entraîner d'importants effets pervers s'il était introduit sans discernement. Un RMG trop substantiel ne serait pas seulement impossible à financer durablement, il pourrait également réduire trop fortement l'incitation à travailler, ce qui ne ferait que renforcer l'incapacité à le financer. La suppression des contrôles et de la coercition pourrait entraîner chez les plus défavorisés des formes de retrait et de marginalisation réduisant l'autonomie plutôt que l'augmentant. La mise en œuvre du RMG ne pourrait donc, probablement, se déployer sans qu'un accompagnement des bénéficiaires nets sur base volontaire ne soit implémenté. La substitution de la surveillance par l'accompagnement serait un pas en avant du point de vue de la liberté, sans que ce pas n'entraîne une forme de relégation sociale plus grave encore que celle observée dans le cas des systèmes traditionnels.

C'est précisément ce type de considérations pragmatiques qui ont alimenté des plaidoyers en faveur d'expérimentations sociales. Plutôt que de spéculer, de modéliser, comme on a coutume de le faire lorsque l'on planifie de nouvelles politiques publiques, pourquoi ne pas introduire une forme de RMG dans un sous-ensemble de la population, et observer les éventuels changements de comportements qu'il induit? C'est ce raisonnement qui a inspiré les promoteurs et concepteurs de la première vague d'expérimentations, intervenue à la fin des années 1960 et dans les années 1970 en Amérique du Nord. Si cette première vague, déjà largement analysée par ailleurs, avait notamment permis d'apaiser les craintes quant à une baisse dramatique de l'offre de travail, elle avait laissé de nombreuses questions en suspens¹³. Après la crise financière de 2008, une nouvelle vague d'expérimentations est progressivement montée, dans le monde industrialisé comme dans les pays en développement. C'est sur l'une des expériences menées dans ce cadre que nous allons à présent nous pencher.

12. Cf. par exemple le scénario développé par Marc de Basquiat pour la France, dans De Basquiat, M., et Koenig, G. (2017). *Liber, un revenu de liberté pour tous*. Volume II : Une proposition réaliste, Paris : Éditions de l'Onde.

13. Sur les expérimentations menées au Canada, cf. en particulier Forget, E. (2011). *The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment*, dans *Canadian Public Policy*, 37(3) : p. 283-305; et Calnitsky, D. (2016). « More Normal than Welfare » : *The Mincome Experiment, Stigma, and Community Experience*, dans *Canadian Review of Sociology*, 53(1) : p. 26-71.

3. Innover en matière de sécurité du revenu : l'exemple des expérimentations néerlandaises

En mai 2020, de façon pratiquement simultanée, les résultats très attendus de deux expérimentations de RMG ont été rendus publics. D'une part, un rapport très détaillé sur l'expérimentation réalisée en Finlande en 2017-2018 a été publié par *KELA*, l'organisme finlandais de gestion de la sécurité sociale qui l'avait pilotée. Cette expérimentation reposait sur la comparaison entre les comportements de 2 000 personnes à faibles revenus bénéficiaires d'un RMG de 560 € par mois – individuel, cumulable avec des revenus d'activité, et payé sans exigence de contrepartie – et les comportements d'individus demeurés dans le système d'assistance sociale traditionnel, constituant le groupe de contrôle. Dès son entame, elle avait suscité l'intérêt de la presse internationale, qui s'est fait amplement l'écho des résultats relativement encourageants engrangés par les chercheurs finlandais, en particulier concernant le bien-être et la confiance en l'avenir des personnes ayant bénéficié de la mesure¹⁴. D'autre part, un rapport également très fouillé sur l'expérimentation réalisée dans la ville néerlandaise d'Utrecht a été diffusé. Il avait été finalisé quelques semaines auparavant par des économistes de l'Université d'Utrecht, qui avaient conçu et supervisé l'expérimentation en coopération avec la municipalité. C'est cette expérimentation néerlandaise, bien moins diffusée et commentée à l'étranger, qui retiendra ici notre attention.¹⁵

Le 1^{er} janvier 2015 est entrée en vigueur aux Pays-Bas une nouvelle loi d'assistance sociale, baptisée « loi de participation » (*participatiewet*). Adoptée à l'initiative de la coalition libérale-travailliste au pouvoir entre 2012 et 2017, elle vise à accroître la *participation* des bénéficiaires d'allocations, en renforçant leurs obligations d'insertion sur le marché du travail. Elle implique notamment que des sanctions financières plus lourdes puissent être imposées aux allocataires qui ne pourraient attester d'efforts suffisants en vue de cette insertion, ou refuseraient d'effectuer des activités bénévoles « socialement utiles » (*maatschappelijk nuttig*) lorsque cette insertion s'avère difficile. La loi a ainsi introduit une référence explicite à la notion de *contre-prestation* (*tegenprestatie*), qui éloigne visiblement les Pays-Bas de toute forme inconditionnelle de sécurité du revenu : à toute prestation d'assistance doit correspondre une contre-prestation de la part du bénéficiaire.

Comment, dans ce contexte, expliquer la mise sur pied d'expérimentations de RMG? La « loi de participation » a très tôt été vivement critiquée par les partis d'opposition, qui y ont vu une réaffirmation de la logique punitive caractéristique des systèmes traditionnels d'assistance sociale. Ce fut spécialement le cas du parti écologiste GroenLinks, qui dès février 2015 publiait un manifeste intitulé *Pour une assistance vraiment sociale. Permettre le cumul des revenus, supprimer les obligations*¹⁶. Dans ce texte, le ton est à la critique très appuyée de l'idée même de *contre-prestation*.

14. Le rapport est disponible à l'adresse <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment>; pour un aperçu de l'importante couverture médiatique donnée à ces résultats, voir par exemple *Finnish basic income pilot improved wellbeing, study finds*, dans *The Guardian*, 7 mai 2020.

15. Nous tenons à remercier Loek Groot (Universiteit Utrecht) pour les informations concernant l'expérimentation d'Utrecht transmises au cours de la rédaction de ce chapitre.

16. GroenLinks (2015), *Een sociale bijstand. Wel bijverdienen, geen verplichtingen*, dans Utrecht : GroenLinks [notre traduction].

Pendant des décennies, nous avons construit un filet d'assistance pour ceux qui en ont vraiment besoin. Mais le sentiment collectif de solidarité s'est mué en sentiment de méfiance. Nous agissons comme si l'allocation d'un minimum d'existence était une forme de charité, que les gens doivent recevoir en se mettant à genoux. [...] au travers des sanctions, des obligations et des contrôles, les allocataires sociaux sont stigmatisés comme des ratés dépendants, ce qui réduit plutôt qu'augmente leurs chances de trouver un emploi [...]. Nous croyons que chaque être humain est un citoyen à part entière, et doit jouir de la liberté de s'épanouir. Nous croyons en la responsabilité individuelle, en l'émancipation et l'implication. [...] Par conséquent : pas d'obligation de répondre aux demandes d'information de l'administration, pas de contre-prestation et de devoir de suivre un trajet de réintégration. Arrêtez ce carrousel de contrôle et de responsabilisation.

Ce manifeste avait été publié sous l'impulsion du président du parti, l'économiste Bram van Ojik, un défenseur de longue date du RMG. S'il frappait par son contenu radicalement critique, sa conclusion se voulait constructive : elle appelait en effet le gouvernement central à autoriser les municipalités, désormais responsables de la mise en œuvre de la loi, à expérimenter des formes alternatives – c'est-à-dire moins coercitives – de soutien au revenu. Ce plaidoyer s'appuyait sur une disposition originale de la « loi de participation », qui ouvrait la voie à ce type d'initiatives ascendantes (*bottom-up*) à travers l'un de ses articles, intitulé « innovation » (*innovatie*). À la suite de l'appel de GroenLinks, plusieurs municipalités ont choisi de saisir l'occasion, revendiquant le droit à l'expérimentation en matière de sécurité du revenu. Parmi celles-ci, la ville d'Utrecht, où GroenLinks fait partie de la coalition au pouvoir¹⁷.

17. D'autres expérimentations ont eu lieu dans plusieurs villes néerlandaises de taille plus modeste qu'Utrecht, qui était avec ses 352 866 habitants la quatrième ville des Pays-Bas en 2019 (lorsque l'expérimentation s'est terminée; source : Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). Les autres municipalités ayant expérimenté des formes alternatives d'assistance sociale étaient Groningen, Wageningen, Tilburg, Nijmegen et Deventer. Un rapport synthétique reprenant les résultats de l'ensemble des expérimentations a été publié le 28 mai 2020 par le Centraal Planbureau (Bureau central du plan). Les auteurs de ce rapport estiment qu'aucune conclusion générale ferme ne peut être tirée de l'observation de l'ensemble des résultats. L'une des raisons invoquées est la trop grande diversité des expérimentations menées dans ces différentes villes. Tout en soulignant l'importance et la pertinence des expérimentations locales en matière de sécurité du revenu, les auteurs estiment qu'à l'avenir « des leçons plus fermes pourraient être tirées si le nombre d'interventions différentes était limité, de façon à pouvoir déterminer plus précisément les effets attribuables à chacune d'entre elles » [notre traduction]. Ils ajoutent, pointant là une limite potentielle de l'approche par l'innovation locale que nous défendons dans ce chapitre, qu'il serait d'après eux préférable que les dispositifs expérimentés dans les différentes communes soient identiques, en vue de mieux évaluer l'impact de chacun d'entre eux de façon transversale. Pour plus de détails, cf. de Boer, H.-W., Bolhaar, J., Jongen, E. et Zulkarnain A. (2020), *Evaluatie experimenten Participatiewet. Effecten op de uitstroom naar werk*, La Haye : Centraal Planbureau. Pour une vue synthétique du contexte dans lequel ont émergé ces différentes expérimentations, cf. Groot, L., Muffels, R. et Verlaet, T. (2019). *Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee*, dans *Social Policy & Society*, 18(2), p.277-287.

Au terme d'un bras de fer politique et d'une procédure complexe ayant débouché sur les autorisations officielles du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, l'expérimentation d'Utrecht a démarré le 1^{er} juin 2018, pour s'achever le 1^{er} octobre 2019¹⁸. Conçue par une équipe d'économistes de l'Université d'Utrecht, elle a consisté à répartir aléatoirement 752 allocataires sociaux volontaires – auxquels ont été ajoutés 35 participants dans la municipalité voisine de Zeist – en trois groupes de traitement et un groupe de contrôle de tailles équivalentes. Les individus versés dans le groupe de contrôle ont été soumis aux règles prévues par la « loi de participation », en ce compris l'obligation de *contre-prestation*. Les autres étaient, quant à eux, versés dans l'un des trois groupes suivants :

- **Auto-activation (*Zelf in actie*)**. Au sein de ce groupe, l'obligation de contre-prestation – qu'elle prenne la forme d'une insertion classique ou de l'exercice d'une activité *socialement utile* au niveau local – est entièrement levée. L'activation n'est évidemment pas interdite, mais elle est strictement volontaire. En l'absence d'exigence de contrepartie, les participants déterminent eux-mêmes le volume de leur activité.
- **Activation accompagnée (*Met extra hulp in actie*)**. Ce groupe est soumis aux mêmes contraintes que le groupe de contrôle, mais bénéficie d'un accompagnement personnalisé, intensif et sur mesure dans le cadre de son trajet vers l'activité.
- **Le travail paie (*Werken loont*)**. Comme le groupe précédent, ce groupe est soumis aux mêmes contraintes que le groupe de contrôle, mais les possibilités de cumul de l'allocation et des revenus sont considérablement étendues. Alors que dans le système traditionnel, ce cumul est autorisé à hauteur de 25 % des gains pour une durée maximale de six mois, dans ce groupe les individus peuvent conserver 50 % de leurs gains pour une durée correspondant à celle de l'expérimentation, soit 16 mois. Dans les deux cas, un plafond de 202 € nets par mois est toutefois fixé.

Comme on le voit, deux des trois caractéristiques centrale d'un RMG idéal-typique peuvent ainsi être testées. Dans le cas de l'« auto-activation », c'est l'absence d'exigence de contrepartie qui est concernée, alors que l'effet incitatif attendu du cumul avec les revenus du travail est observé dans le cas du groupe « le travail paie ». Dans les deux cas, l'expérimentation s'inscrit dans le cadre posé par la « loi de participation » de 2015 : la question centrale consiste à interroger le potentiel de ces formules alternatives en terme d'accès à l'emploi. Comme dans le cas finlandais, les chercheurs ont néanmoins également collecté, au travers d'enquêtes par questionnaire et d'entretiens approfondis, des données sur la santé et le bien-être des participants.

Il n'est pas facile de rendre ici justice en quelques lignes au remarquable rapport rédigé par l'équipe de l'Université d'Utrecht¹⁹. La principale leçon, la plus surprenante peut-être pour celles et ceux qui pensent que minimiser le rôle des contraintes – pour paraphraser l'expression du rapport Castonguay-Nepveu citée plus haut – reviendrait à encourager la paresse, c'est que dans *aucun* des trois groupes de traitement la participation au marché du travail n'a diminué. Au contraire, les chercheurs ont

18. Une motion en faveur d'une extension des possibilités d'expérimenter des formes alternatives de garanties de revenu, déposée par la députée GroenLinks Linda Voortman, a été adoptée par une majorité alternative à la Chambre basse du Parlement néerlandais le 4 novembre 2015. Parmi les députés ayant soutenu cette motion figuraient des travaillistes, dont le parti était alors membre de la coalition au pouvoir. Les députés du parti libéral du premier ministre Mark Rutte n'ont, par contre, pas soutenu cette motion.

19. Verlaat, T., *et al.* (2020). *Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand. Eindrapport*, Utrecht : Universiteit Utrecht [notre traduction].

observé au fil des mois une légère amélioration de cette participation, comparativement à celle observée dans le groupe de contrôle. Dans la grande majorité des cas, certes, les emplois décrochés par les participants étaient peu qualifiés et faiblement rémunérés, souvent à temps partiel. Mais ce constat ne surprend pas; comme le rappelle le rapport, la sortie vers l'emploi stable et bien rémunéré est une « grande étape qui ne peut être effectuée en un temps réduit » par les allocataires sociaux²⁰.

À bien des égards, les résultats de la formule *auto-activation* ne manquent pas d'interpeller. C'est en effet dans ce groupe qu'on a détecté le plus d'individus ayant réussi, de façon parfaitement autonome, à décrocher un emploi à durée indéterminée, alors que les autres participants sont globalement restés cantonnés aux emplois précaires. L'hypothèse explicative avancée par les chercheurs est tout à fait intéressante, en ce qu'elle rejoint sans aucun doute l'un des arguments régulièrement avancés par les défenseurs du RMG eux-mêmes, qui insistent sur les avantages potentiels de la plus grande liberté accordée aux plus défavorisés :

Il se pourrait que le fait de jouir d'une plus grande marge d'autodétermination couplé au fait d'être exempté de l'obligation de demander et d'accepter un emploi ait rendu ce groupe plus critique lors de l'acceptation d'un emploi, ce qui se traduirait par une qualité plus grande de l'activité dans l'éventualité où un emploi est décroché. Au cours des entretiens approfondis, les personnes interrogées ont également indiqué qu'elles ont éprouvé un sentiment accru d'autonomie et qu'elles ont profité d'une influence plus importante sur l'ensemble du processus de retour au travail²¹.

Dans le cas du groupe « Le travail paie », pour lequel c'est d'abord l'incitation financière qui devait encourager l'accès au marché du travail, les résultats semblent moins nets. Le volume des sorties vers l'emploi a été légèrement supérieur à celui observé dans le cas du groupe de contrôle, mais la possibilité de cumuler allocations et revenus d'activité paraît essentiellement avoir encouragé les bénéficiaires soit à accepter des emplois à durée déterminée et à temps partiel, soit à conserver ces emplois s'ils en occupaient déjà à l'entame de l'expérimentation. Le passage à l'emploi stable, plus souvent observé dans le cas de l'*auto-activation*, n'a pas eu lieu. On peut supposer que la conjonction de l'absence de contraintes et de la possibilité de cumul des allocations et des revenus, qui n'a pas été testée, aurait produit des résultats entièrement différents. Mais cette dernière seule n'a visiblement pas suffi. Cela pourrait alimenter les critiques de ceux qui voient dans cette possibilité de cumul une façon perverse de subventionner les emplois précaires avec l'argent public.

L'accompagnement renforcé mis en œuvre dans le groupe « activation accompagnée » s'inscrivait plus clairement dans la continuité de la « loi de participation ». Il ressort des analyses que celui-ci a surtout produit des effets positifs pour les personnes les plus éloignées du marché du travail, dont les qualifications sont très faibles ou inexistantes. Il n'est toutefois pas possible de dire si le maintien de la menace de sanction a contribué à ces effets pour ce sous-groupe, ou si c'est d'abord l'accompagnement renforcé qui a permis à ces personnes d'accéder à l'emploi. Un tel accompagnement n'étant nullement incompatible avec l'introduction d'un RMG, une telle distinction aurait pourtant été

20. Verlaat, T, et al. (2020). *Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand. Eindrapport*, Utrecht : Universiteit Utrecht, p. 37 [notre traduction].

21. Verlaat, T. et al. (2020). *Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand. Eindrapport*, Utrecht : Universiteit Utrecht, p. 32, [notre traduction].

particulièrement instructive. Il faut toutefois noter que, comme dans le cas des participants à l'*auto-activation*, une proportion significative des individus versés dans ce groupe a affirmé ressentir « une plus grande confiance en ses propres capacités²² ».

Loin de s'avérer contre-productives, ces inflexions parfois substantielles des mécanismes prévus par la loi de 2015 ont donc produit des effets globalement positifs, quoique relativement modestes. Il est trop tôt pour dire si les résultats ici brièvement résumés, dans le cas de la seule expérimentation d'Utrecht, vont inspirer des avancées vers un RMG au niveau national. Mais on peut en tout cas observer qu'ils ont suscité l'intérêt de la presse néerlandaise, nationale aussi bien que régionale. *De Volkskrant*, l'un des principaux quotidiens nationaux, affirmait ainsi que ces résultats permettaient de « prudemment conclure que toutes les solutions de rechange à l'approche actuelle qui ont été examinées [dans le cadre de l'expérimentation d'Utrecht] semblent mieux fonctionner »... tout en rappelant que cette « approche actuelle » est, depuis 2015, surtout « sous le signe de la main de fer²³ ». La tonalité de la plupart des articles publiés à ce sujet était similaire, même si certains journalistes ont fortement insisté sur la modestie des effets mesurés.

4. Conclusion

À l'heure où nous terminons la rédaction de cette contribution, le RMG figure parmi les propositions les plus abondamment discutées dans les réflexions en cours sur les mesures à mettre en place en vue d'amortir le choc économique causé par la crise de la COVID-19²⁴. Certains pays ont déjà introduit des dispositifs d'urgence qui y sont apparentés, ou s'apprentent à le faire. C'est le cas, par exemple, du Japon, où le gouvernement national s'est engagé en avril 2020 à verser un « paiement spécial en espèces » de 100 000 ¥ (environ 1 300 \$ CA) à tous les résidents de l'archipel. Bien souvent, les versements annoncés ou mis en œuvre ailleurs sont néanmoins beaucoup plus ciblés. C'est évidemment le cas de la « prestation canadienne d'urgence » introduite par le gouvernement fédéral à la fin mars 2020, qui fournit un revenu minimum temporaire de 500 \$ par semaine à certains travailleurs affectés par la crise, y incluant les étudiants et les travailleurs indépendants.

Il est donc hautement probable que le RMG ne disparaisse pas de sitôt des programmes politiques. La garantie d'une forme de « sécurité du revenu », sur laquelle s'était focalisée la Commission Castonguay-Nepveu, est plus que jamais d'actualité. Il est cependant essentiel de bien distinguer un dispositif d'urgence, presque toujours financé par un accroissement du déficit public, d'un RMG pérenne, qui implique une restructuration de la protection sociale et de la fiscalité²⁵. C'est évidemment un tel RMG qui garantira durablement une liberté réelle plus étendue à ses bénéficiaires nets. L'une des grandes leçons de ces 50 dernières années, en cette matière, est que cette seconde voie est

22. Verlaat, T. *et al.* (2020). *Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand*. Eindrapport, Utrecht : Universiteit Utrecht, p. 35, [notre traduction].

23. *De Volkskrant*, *Veelbesproken experiment met bijstand afgerond: zachte hand beter dan de harde?*, 1^{er} mai 2020.

24. Voir par exemple *Regain d'intérêt pour le revenu de base universel*, dans *Le Devoir*, 11 mai 2020.

25. L'un des principaux problèmes d'un dispositif d'urgence comme celui envisagé au Japon est qu'il augmente le revenu net de tous les ménages, puisqu'il est financé par le déficit public. Au contraire, un RMG pérenne financé par la fiscalité augmente le revenu net des ménages à faibles revenus (les bénéficiaires nets du dispositif) tout en étant financé par l'impôt prélevé sur les ménages aisés (les contributeurs nets du dispositif).

beaucoup plus délicate à emprunter, qu'elle requiert une conception prudente, une mise en œuvre graduelle, et beaucoup de sagacité. Il importe de se donner un horizon suffisamment ambitieux – et c'est là l'une des contributions majeures des rapports successifs publiés par des instances officielles au Québec et au Canada – mais il est également essentiel de réfléchir aux bricolages susceptibles d'ouvrir la voie. Une telle approche pragmatique est facilitée lorsque les pouvoirs centraux accordent une marge d'expérimentation aux pouvoirs régionaux ou locaux, comme ce fut le cas aux Pays-Bas. La capacité d'innovation ascendante (*bottom-up*) est donc ici tout à fait essentielle.

Comme nous l'écrivions en 2017 avec Philippe Van Parijs, l'utopie d'une société vraiment libre, dans laquelle un revenu de base inconditionnel occupera une place centrale, ne pourra probablement être atteinte qu'au travers de réformes incrémentales, loin des grandes révolutions aux conséquences imprévisibles et contre-productives : « Plutôt que d'espérer un événement spectaculaire d'une ampleur phénoménale, il nous faudra miser sur des milliers d'occasions intelligemment mises à profit pour apporter des améliorations à court terme tout en contribuant au progrès de long terme. [...] Les visions utopiques ne deviennent pas réalité en un jour. Mais elles guident nos efforts et nous donnent la force de les fournir²⁶. » Les expérimentations néerlandaises semblent démontrer que de telles améliorations de court terme sont à la fois possibles et souhaitables. Que ces améliorations puissent inspirer des réformes effectives des régimes de sécurité du revenu, dans la direction déjà indiquée il y a 50 ans au Québec, dépendra évidemment d'une bonne dose de volonté politique..

26. Van Parijs, P. et Vanderborght, Y. (2019 [2017]). *Le revenu de base inconditionnel. Une proposition radicale*, Paris : La Découverte, p. 406.

TABLE DES MATIÈRES

BLOC D'INTRODUCTION	7
Dédicaces de chacun des trois codirecteurs de l'ouvrage <i>Jean-François Garneau, Jean-Marie Bézard et Rajendra Coomar Reedha.....</i>	9
Le fil rouge de cet ouvrage <i>Jean-François Garneau, Jean-Marie Bézard et Rajendra Coomar Reedha.....</i>	13
Mise en contexte de l'ensemble des réflexions de l'ouvrage <i>Rajendra Coomar Reedha.....</i>	27
1^{re} PARTIE REGARDS PRINCIPALEMENT RÉTROSPECTIFS SUR LE CONSEIL DU TRÉSOR ET SES ÉQUIVALENTS, AILLEURS DANS LE MONDE.....	65
Chapitre 1 La création du Conseil du trésor <i>Raymond Garneau</i>	67
Chapitre 2 La réforme de l'administration financière au Québec (1970) <i>Raymond Garneau</i>	77
Chapitre 3 Regard historique et prospectif sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en France, à partir de 2001 <i>Jean-Marie Bézard.....</i>	91
Chapitre 4 La réforme de la loi sur l'administration publique (2000) <i>Jacques Léonard.....</i>	111
Chapitre 5 La <i>place</i> du Conseil du trésor dans l'histoire de la révolution tranquille... et après <i>Jean-François Garneau</i>	117
Chapitre 6 L'évolution de l'administration publique au Québec en rétrospective <i>Pierre Lortie.....</i>	161

2^e PARTIE
RÉFLEXIONS DE NATURE PROSPECTIVE SUR DES FAÇONS DE MIEUX
GOUVERNER NOS SERVICES PUBLICS..... 177

Chapitre 7

**La modernisation de l'administration fiscale comme vecteur de développement
dans les pays émergents**

Marc Kamel..... 179

Chapitre 8

Transparence et responsabilité dans la gestion budgétaire du Québec

Pierre Cliche 197

Chapitre 9

Évaluation, bureaucratie et agilité : étude d'un cas en Afrique

Jacques Toulemonde et Samer Hachem 217

Chapitre 10

**Pour un véritable comité de gestion : la mission contemporaine
du Conseil du trésor**

Louis Bernard.....237

Chapitre 11

**Des changements pour demain : freiner la centralisation en développant
une culture de la responsabilisation**

Ronald Poupart et Albert Juneau.....243

Chapitre 12

**Évaluation individuelle des performances et gestion des connaissances :
deux réalités difficiles à concilier dans les organisations**

Mehran Ebrahimi et Anne-Laure Saives.....273

Chapitre 13

**Comment la *modernisation* de l'action publique a affaibli les services publics
en France? Quelle solution pour les rétablir?**

Gilles Kounowski.....287

Chapitre 14

**Expériences ontariennes et québécoises visant à rehausser les taux
de diplomation en augmentant l'imputabilité des systèmes et
la responsabilisation des personnes**

Claude St-Cyr et Michael Fullan295

Chapitre 15	
Etalab, un vent nouveau dans l'administration française	
<i>Daniel Ratier</i>	321
Chapitre 16	
La gouvernance collaborative : une voie d'avenir	
<i>Michel Filion</i>	329
Chapitre 17	
La mesure de la performance chez le scientifique en chef : une affaire citoyenne et une approche centrée sur les citoyens et les citoyennes et sur la valeur publique de l'action de l'État	
<i>Jean-François Gauthier et Michel Filion</i>	339
Chapitre 18	
Une structure gouvernementale pour accélérer l'implantation du numérique, au Québec	
<i>Jan-G. Charuk</i>	349
Chapitre 19	
Le piège du scorpion : essai de fiction réaliste sur les grandeurs et misères de la planification d'état	
<i>Arnaud Grasset</i>	357
Chapitre 20	
Cinquante ans après : vers un changement de paradigme?	
<i>Jean-Marie Bézard</i>	379
Chapitre 21	
Le revenu minimum garanti : de l'utopie libérale à la mise en œuvre concrète. Quelques leçons des expérimentations néerlandaises (2018-2019)	
<i>Yannick Vanderborght</i>	411
BLOC DE CONCLUSION	423
Appel à se joindre au réseau international d'innovation et de prospective	
<i>Jean-Marie Bézard, Jean-François Garneau et Rajendra Coomar Reedha</i>	425
Biographies des contributeurs	437