

15 novembre 2001

Pour une politique inclusive de développement des actifs

une approche complémentaire dans la lutte à la pauvreté

François Thérien
Direction de la santé publique de Montréal-Centre
ftherien@santepub-mtl.qc.ca
514-528-2400, poste 3414

La production de ce rapport a été financée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité du Québec. Les opinions qui pourraient être exprimées par les auteurs n'engagent d'aucune façon le ministère.

Pour une politique inclusive de développement des actifs

une approche complémentaire dans la lutte à la pauvreté

Depuis la mise en place de l'État-providence, notre conception de la pauvreté s'est essentiellement articulée autour de l'insuffisance du revenu (et de ses conséquences sur le niveau de vie conçu en termes de consommation). De ce fait, la lutte à la pauvreté a surtout pris la forme de mesures visant à soutenir le revenu. Mais la pauvreté peut et doit aussi être examinée sous l'angle des actifs et la lutte à la pauvreté complétée par des mesures de soutien à l'accumulation d'actifs par les ménages qui sont pauvres à la fois en termes de revenu et en termes d'avoirs.

Cette approche relativement nouvelle tire son origine d'un ouvrage fondamental du professeur Michael Sherraden de l'université Washington de Saint-Louis : *Assets and the poor*, paru en 1991. La nouveauté de l'approche tient aux réalités (pourtant familières) qu'elle nous fait (re)découvrir et réinterpréter, ainsi qu'aux pistes d'action qui en découlent :

- le revenu est un concept insuffisant pour fonder une politique sociale parce qu'il ne tient pas compte de la dynamique à long terme du bien-être des familles (Sherraden 1991 : 4);
- la plupart des gens ne pourront jamais sortir pour de bon de la pauvreté seulement par le biais des dépenses de consommation : la sortie de pauvreté se fait d'abord en épargnant et en investissant dans soi-même, dans ses enfants, dans une propriété ou dans une entreprise (Sherraden 2000a : 5);
- les actifs entraînent un ensemble d'effets sur le bien-être qui vont bien au-delà de la consommation : la possession d'actifs change la façon de voir et d'agir (Sherraden 1991 : 95) ;
- l'accumulation d'actifs par les non pauvres est favorisée par un ensemble de mécanismes institutionnels, dont certains dispositifs de politique publique comme la fiscalité;

- une politique sociale de soutien au développement des actifs pour les pauvres doit (1) enlever les barrières qui, *de facto*, découragent l'épargne et l'investissement et (2) inventer des mécanismes institutionnels qui visent spécifiquement à favoriser et à faciliter l'accumulation d'actifs par les personnes pauvres (les déductions fiscales n'étant d'aucune utilité pour elles).

L'approche de lutte à la pauvreté fondée sur les actifs exprime un paradoxe fort intéressant : il s'agit d'une politique novatrice qui procède cependant d'une bonne vieille idée que tout le monde connaît : pas de développement personnel ou collectif sans épargne et investissement. La stratégie dont il sera ici question vise simplement à mettre en place une politique de soutien à l'épargne (la face banale du paradoxe) qui soit *inclusive* (la face novatrice du paradoxe).

L'importance des actifs dans la lutte à la pauvreté

Les mesures de transfert pour soutenir le revenu au jour le jour, et donc maintenir un niveau minimum de consommation, des ménages pauvres sont et resteront sans doute encore longtemps une nécessité. Mais évidemment, ces mesures ne changent rien aux conditions de pauvreté qui prévalent avant les transferts. La lutte à la pauvreté ne doit donc pas se réduire aux mesures palliatives mais s'engager plus résolument dans une voie de développement. Une politique véritablement inclusive de soutien à l'accumulation d'actifs peut jouer à cet égard un rôle déterminant.

« *The idea of asset-based policy came from talking with welfare recipients about what was wrong with welfare. They said it was a trap. They said they could not get anywhere. In my view, income maintenance is correctly named — it maintains people in their poverty* »

Michael Sherraden, Communication au congrès du Parti travailliste, Royaume-Uni, Brighton, 2 octobre 2001

L'importance des actifs dépasse de beaucoup la question de la consommation et du niveau de vie matérielle qu'ils permettent de soutenir (par le revenu qu'ils génèrent ou par désinvestissement). Certes, cet aspect n'est pas négligeable, mais la liste des effets que peut exercer la possession d'actifs sur le bien-être des familles est plus diversifiée (Sherraden 1991 :148):

1. Améliorer la stabilité du ménage, rehaussant le sentiment de sécurité quant à la capacité de traverser une période difficile, comme la perte de son emploi, par exemple;
2. Développer une vision à plus long terme : en « débloquant » l'avenir, il devient possible et pertinent de se donner des stratégies économiques;
3. Promouvoir le développement du capital humain et d'autres actifs;
4. Faciliter la spécialisation;
5. Donner une assise pour prendre des risques;
6. Augmenter l'efficacité personnelle;
7. Augmenter l'influence sociale;
8. Augmenter la participation sociale;
9. Augmenter le bien-être de ses enfants.

L'idée de base est que la possession d'actifs change les attitudes et les comportements, procurant une base à partir de laquelle il est possible de construire quelque chose. Sherraden (1991 : XV) résume toute son approche dans un mot : ... « *stakeholding which suggests that poor people, if they are to overcome their poverty — not only economically, but also socially and psychologically — must accumulate a stake in the system. A stake in the system means, in one form or another, holding assets.* » Dans la même foulée, E.N.Wolff (2001 : 71) exprimait la même idée rassemblant les aspects économiques et sociaux d'une politique inclusive de développement des actifs: « *restoring asset-ownership to middle-income and poor families can contribute greatly to increasing their economic security, restoring their participation in the social life of the community, and reversing their political disenfranchisement.* »

Inégalités de revenus et inégalités d'avoirs

La pauvreté dans une société d'abondance comme la nôtre s'exprime en termes relatifs, c'est-à-dire, en termes d'inégalités sociales. Les inégalités dans la distribution des revenus sont importantes chez nous et encore plus aux États-Unis. Cependant, la distribution des avoirs est beaucoup plus inégale, comme le montre le tableau suivant :

Revenus et richesse : Regard sur la distribution

États-Unis		
	Part du revenu personnel total (1997)	Part de la valeur nette totale (1998)
Décile supérieur	41.2 %	61.9 %
Deux quintiles inférieurs	10.5 %	0.2 %

Source : Wolff 2001 : 40.

Canada		
	Parts du revenu après impôt, tous les ménages, 1998	Parts de la valeur nette totale, 1999
Quintile supérieur	50.1 %	53.0 %
Deux quintiles inférieurs	9.2 %	3.0 %

Sources : pour le revenu, *Statistique Canada 2000 : 79*; pour la valeur nette, *Statistique Canada 2001a : 9*.

La valeur nette totale comprend les actifs réels (immobiliers, au premier chef) et les actifs financiers. La part de la richesse financière est, bien sûr, encore plus concentrée : 80 % dans les mains du décile supérieur aux États-Unis en 1998 (Wolff 2001 : 40).

Non seulement, l'inégalité des avoirs est-elle considérable, mais elle s'est accrue au cours des deux dernières décennies. Aux États-Unis, de 1983 à 1998, 91 % de la croissance dans la valeur

nette totale a été accaparée par le quintile supérieur (Wolff, 2001 : 69). Au Canada, la valeur nette médiane du quintile supérieur a augmenté de 39 % entre 1984 et 1999; pendant la même période, la valeur nette médiane du quintile inférieur est passée au rouge, tombant de \$ 0 à -\$ 600 (Statistique Canada 2001 : 3).

La nature régressive des politiques de soutien à l'accumulation de patrimoine

L'importance des actifs, tant pour les particuliers que pour la collectivité, n'est pas une grosse nouvelle et il n'est pas étonnant que l'État ait, depuis longtemps pris des mesures pour en encourager le développement. Par exemple, pour le Canada du XIXe siècle, on parle de la Loi sur les terres du Dominion (1872) et aux États-Unis, du Homestead Act¹, par lequel des citoyens américains purent acquérir des terres dans l'Ouest lors de la Reconstruction qui suivit la guerre de Sécession (Stern 2001 : 272). Au XXe siècle, on retiendra en particulier les programmes pour faciliter la réinsertion sociale des vétérans au retour de la seconde guerre mondiale.

Composition des actifs			
	États-Unis 1998	Canada 1999	Québec 1999
Actifs financiers	41.6 %	29.3 %	29.6 %
<i>dont les comptes de retraite</i>	11.6 %	14.5 %	15.5 %
<i>dont les fonds mutuels, actions et obligations</i>	26.2 %	9.2 %	8.5 %
Actifs non financiers	39.0 %	58.4 %	55.7 %
<i>dont les résidences principales</i>	29.0 %	38.1 %	33.2 %
Équité en entreprise	17.7 %	12.2 %	14.7 %
Divers	1.8 %	----	----

Source : pour les États-Unis, Wolff 2001 : 44; pour le Canada et le Québec, Statistique Canada 2001b.

¹ Le Homestead Act fut adopté par le président Lincoln en 1862 et demeura en vigueur jusqu'en 1939. Cette loi fut déterminante pour le développement de l'Ouest américain (Williams 2000).

Aujourd'hui, c'est essentiellement par des avantages fiscaux que l'accumulation de patrimoine est favorisée concrètement, et substantiellement. Pour l'année financière 2000, aux États-Unis, les dépenses fiscales fédérales pour les particuliers totalisaient \$ 508.3 milliards dont plus de la moitié (\$ 288.5 milliards) constituait des contributions directes à l'accumulation d'actifs² : la part du lion va, bien sûr, aux déductions pour les comptes de retraite (\$ 123.6 milliards) ; viennent ensuite les déductions reliées à l'investissement dans des entreprises et aux gains de capital (\$ 89.7 milliards) puis les déductions concernant la propriété immobilière (\$ 75.2 milliards). Ces dépenses fiscales correspondent d'ailleurs aux actifs qui constituent plus de deux-tiers de la richesse détenue par les ménages américains en 1998 : 29.0 % sous la forme de résidence principale, 11.6 % pour les comptes de retraite et 27.7 % pour l'investissement dans des entreprises (Sherraden 2001 : 303-304). Au Canada, en 1999, ces mêmes catégories représentaient également (pour autant qu'on puisse faire les équivalences) les deux-tiers de la richesse totale : 38 % pour les résidences principales, 15 % pour les comptes de retraite et 12 % pour l'équité dans des entreprises (Statistique Canada 2001 : 23) et notre régime fiscal contient aussi des dispositifs pour favoriser l'accumulation de ces mêmes types d'actifs.

Il faut souligner ici l'importance grandissante des comptes de retraite comme véhicule d'épargne, tant aux États-Unis qu'au Canada : aux États-Unis, ils sont passés de 1.5 % à 11.6 % des actifs entre 1983 et 1998 (Wolff 2001 : 44); au Canada, leur croissance a été de 540 % entre 1984 et 1999, vs 80 % pour la richesse totale (Statistique Canada 2001 : 32). Leur popularité est encore plus impressionnante si on considère non pas les stocks d'actifs (l'épargne nette accumulée) mais le flux annuel du revenu consacré à l'épargne : en 1983, 40 % de l'épargne des particuliers était dirigée vers des comptes de retraite³ vs plus de 80 % en 1993 (Grant Insights 1998 : 39).

Dans la mesure où il prend la forme de déductions fiscales, le soutien collectif à l'accumulation d'actifs par les particuliers favorise davantage les citoyens qui ne sont pas pauvres (et qui de toutes façons sont plus susceptibles d'être propriétaires d'une maison, d'avoir un fonds de pension ou de posséder une entreprise). Ainsi, au Canada, même si seulement 25 % de tous les déclarants utilisent le REÉR, 90 % de ceux qui déclarent un revenu supérieur à \$ 30 000 le font (Grant Insights 1998 : 40). Près des deux-tiers des réductions d'impôt pour un régime de pension

² Nous parlons ici de la richesse *mesurable*; évidemment, il est beaucoup d'autres types d'actifs, tout aussi, sinon plus importants, bien qu'ils soient moins tangibles — au premier chef, le capital de connaissances et compétences. À cet égard, la mise en place d'un système public d'éducation qui soit éducatif apporterait une formidable contribution à la réduction des inégalités sociales de la richesse.

agréé en 1991 allaient aux déclarants de \$ 40 000 à \$ 100 000 (Saint-Hilaire 1995 : 19). Pour ce qui est des déductions pour gains de capital, les deux-tiers des bénéficiaires allaient aux déclarants de \$ 100 000 et plus (ibid. :19).

Des calculs de l'auteur (ft) pour 1998 à partir des données du ministère des Finances du Canada (2001, ch.2 : 1-16) et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (2000) produisent des résultats comparables à ceux de Saint-Hilaire. Les avantages fiscaux liés aux comptes de retraite (Régimes de pension agréés et REÉR) allaient dans une proportion de 60 % aux déclarants de \$ 50 000 et plus, lesquels ne représentaient que 13.7 % de tous les déclarants.

Comme France Saint-Hilaire l'avait établi pour 1991, la régressivité est encore et toujours plus prononcée pour les avantages liés aux gains de capital, quoique dans ce cas les sommes en cause sont moins importantes : le total des dépenses fiscales pour les comptes de retraite était en 1998 de \$ 31.4 milliards vs \$ 3.5 milliards pour la déduction des gains de capital. Rappelons enfin que même si les intérêts hypothécaires ne sont pas déductibles au Canada, la possibilité d'utiliser son REÉR pour l'achat d'une résidence (le Régime d'accès à la propriété ou RAP) constitue une façon concrète par laquelle l'acquisition d'une importante classe d'actifs est soutenue par l'État à l'avantage prépondérant des ménages à revenus élevés.

Aux États-Unis (1998), 67 % des avantages fiscaux pour les comptes de retraite allaient aux ménages⁴ gagnant plus \$ 100 000 et 93 % aux ménages gagnant plus de \$ 50 000 (Sherraden 2001 : 304). Les déductions pour les versements d'intérêt sur les hypothèques résidentielles allaient en 1994 à 88 % aux ménages de \$ 50 000 et plus et près de la moitié (44 %) aux ménages de \$ 100 000 et plus (Seidman 2001 : 334).

L'acquisition d'actifs par les ménages à revenu moyen et supérieur, en particulier sous sa forme la plus populaire de nos jours (les comptes de retraite) est donc, en effet, fortement subventionnée par les politiques fiscales qui ont à ce chapitre un effet nettement régressif⁵. Plus largement, il faut reconnaître que l'épargne, c.-à-d. la source principale de l'accumulation de richesse, n'est pas déterminée uniquement, ni même principalement, par les préférences ou les « vertus »

³ REÉR et Régime de pension agréé

⁴ Aux États-Unis, le ménage constitue l'unité d'imposition.

⁵ Une analyse plus globale des politiques publiques pourrait aussi découvrir un biais régressif à l'effet redistributif de plusieurs institutions et programmes comme l'école ou le régime des rentes.

individuelles, mais aussi par un ensemble de mécanismes institutionnels : outre les incitatifs fiscaux qui ont pour effet de gonfler le taux de rendement effectif, il faudrait aussi parler de l'accès à l'information, de l'habileté à transiger avec le système financier et de l'accès à des facilitateurs comme la déduction à la source — toutes conditions qui sont inégalement réparties d'un groupe socio-économique à l'autre.

Non seulement les mécanismes facilitateurs de l'acquisition d'actifs favorisent-ils d'avantage les citoyens à revenu élevé, mais l'épargne des ménages les plus pauvres (les prestataires de l'aide sociale) est activement découragée. En effet, les tests d'actifs en vigueur dans la réglementation de l'assistance-emploi au Québec limitent sévèrement la valeur des actifs financiers et immobiliers qu'un ménage prestataire peut détenir : un compte en banque de \$ 755 pour une personne seule (\$ 1540 pour un ménage de 2 adultes et 2 enfants), \$ 80 000 pour une résidence et \$ 60 000 pour les REÉR (Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale, 2001: article 9 du règlement). Pour ce qui est de la propriété résidentielle, la valeur de \$ 80 000, peut-être imposante à première vue, est bien en deçà des valeurs immobilières courantes en milieu urbain. Quant aux REÉR, il est heureux que les prestataires n'aient pas à les liquider tout à fait, mais on peut supposer que cette disposition ne concerne pas grand monde; de toute façon, les prestataires de la sécurité du revenu n'ont pas accès aux avantages fiscaux de l'épargne-retraite et ne sont donc pas encouragés à la pratiquer.

Une question se pose alors : Si l'accumulation est une bonne chose — tellement désirable socialement que l'État la soutient substantiellement — pourquoi pas une politique de soutien au développement des actifs qui soit inclusive, c'est-à-dire bénéficiant également aux citoyens qui sont au bas de l'échelle des revenus?

Une mesure séduisante: les comptes de développement individuels (CDI)

L'idée des comptes de développement individuels (CDI) a été lancée par le professeur Sherraden dans son livre de 1991. Elle s'est concrétisée sous diverses formes dans des projets qui sont encore en phase de démonstration et pour lesquels d'ailleurs des évaluations élaborées sont en cours. Essentiellement, les comptes de développement individuels sont des comptes dans lesquels l'épargnant voit son épargne multipliée par un facteur quelconque (de 1:1 jusqu'à 6:1 dans certains cas) grâce à une contribution de l'État et/ou de mécènes (*matching contribution*).

L'intention est, en effet, de subventionner l'accumulation d'actifs par des ménages pour qui les déductions fiscales n'ont aucune application pertinente.

La destination de ces comptes est évidemment restreinte à certains usages prédéterminés qui ont un effet de développement; comme, par exemple, l'achat (ou parfois, la rénovation) d'une maison, l'éducation ou la formation professionnelle, le démarrage d'une petite entreprise. Les règles et modalités d'application peuvent varier à l'infini, par exemple eu égard à l'admissibilité et au recrutement des participants, à la durée du programme, au taux de bonification, au montant maximum compensable, aux retraits permis pour des urgences, au mode d'accompagnement, de *counseling* et de soutien, à la source du financement, etc.

Dans sa première version, le CDI était présenté comme un programme universel financé par l'État, avec un taux de bonification inversement proportionnel au revenu jusqu'à un certain seuil au-delà duquel seules les déductions fiscales prennent le relais. La promotion de l'éducation en matière de finances et de consommation (*economic literacy*) en était conçue dès le départ comme un élément-clé : cette idée fut effectivement reprise dans toutes les incarnations connues du concept de CDI au cours de la dernière décennie. L'intégration d'un volet formation aux projets de CDI apparaîtra certainement comme une condition gagnante : d'une part, des personnes qui n'ont pratiquement jamais eu de contact avec l'univers financier sauront bénéficier des instruments qu'on leur fournira pour s'y sentir plus à l'aise et plus compétentes; d'autre part, la formation a plus de chance d'être efficace du fait qu'au même moment les participants sont engagés dans une démarche concrète d'enrichissement : elle prend alors la forme d'un *coaching* éminemment pratique plutôt que d'une formation théorique à l'application incertaine.

Deux objections courantes

Deux objections peuvent être soulevées quant à la faisabilité et à l'utilité réelle d'un programme de développement des actifs pour les personnes à faible revenu, et *a fortiori* pour les prestataires d'aide sociale. D'abord, est-ce seulement possible d'épargner quand les revenus sont si bas qu'ils ne couvrent même pas l'ensemble de ce qu'on considère comme besoins essentiels? À l'évidence, il y aurait là une contrainte majeure, à première vue beaucoup plus importante que le manque de

connaissances en finances et en budgétisation⁶. Pourtant, la réalité, en particulier celle qui est observée et mesurée dans plusieurs programmes de CDI actuellement en cours, est étonnante : pour autant que les mécanismes facilitateurs sont présents, des ménages à très faible revenu réussissent effectivement à épargner (*cf.* plus bas, les leçons du projet ADD). Les incitatifs financiers sont bien sûr un adjuvant primordial, mais aussi le *counseling* personnel, la formation, le soutien des pairs engagés dans la même démarche et la faisabilité *relativement prochaine* d'un objectif important.

Certes, même avec tous les mécanismes facilitateurs qu'on voudra, l'accumulation d'actifs par les très pauvres nécessite une discipline et une motivation hors du commun. L'éducation à la consommation pourra cependant s'avérer un levier essentiel, chez beaucoup de participants, pour dégager une marge de manœuvre : comme l'ont montré une multitude d'études depuis l'ouvrage classique de David Caplovitz (1963), « *the poor pay more* », pour l'alimentation, pour les biens de consommation durables, pour les services financiers du secteur formel et (surtout) du secteur informel. Les données que nous verrons plus loin montrent que les CDI fonctionnent bel et bien.

La seconde objection met en doute l'utilité réelle d'épargner des sommes qui seront forcément minimales dans un contexte de faibles revenus. Or, justement, la bonification vient faire en sorte qu'un petit montant épargné (lequel représente néanmoins un gros effort) se transforme en une somme qui permet de faire quelque chose d'utile. De façon générale, les promoteurs de l'idée de CDI font valoir que de petites sommes épargnées peuvent produire de grands changements, rappelant au passage que la moitié des entreprises lancées chaque année aux États-Unis sont capitalisées avec moins de \$ 5 000 (CFED 1996 :10)⁷.

Les expériences de micro-crédit dans les pays en voie de développement, comme par exemple le succès de la célèbre Grameen Bank dans les communautés rurales du Bangladesh, sont à cet égard une source d'inspiration.

⁶ Certains feront valoir avec raison que bien des femmes chefs de famille monoparentale pourraient en montrer à beaucoup de monde en matière de finances personnelles et d'économie domestique.

⁷ Et c'est dans les toutes petites entreprises que les emplois se créent : par ex., de 1990 à 1992, aux États-Unis, la croissance nette d'emplois a été de plus de 500 000 dans les entreprises de moins de 4 employés tandis qu'elle était négative dans les entreprises de plus de 4 employés (CFED 1996 :16).

Le projet d'Atlanta : la propriété résidentielle abordable

À Atlanta, United Way a lancé en 1996 un programme de compte de développement individuel axé sur l'accès à la propriété résidentielle pour des familles à faible revenu (50 % à 80 % du revenu médian du territoire). Le projet est mené en collaboration avec des organismes communautaires (essentiellement des organismes oeuvrant en revitalisation urbaine et en éducation populaire), un partenaire financier (la South Trust Bank, où sont détenus les comptes). Le projet a pu bénéficier depuis d'une subvention de \$ 500 000 du gouvernement fédéral (Health and Human Services, qui administre les fonds pour l'expérimentation de CDI aux termes du Asset for independence Act).

Les participants ont de 6 mois à deux ans pour épargner \$ 1 200 qui sera bonifié au taux de 4 : 1. L'épargne minimale à laquelle s'engagent les participants est donc de \$ 50/mois. Ils doivent aussi suivre une série de 10 cours sur la gestion des finances personnelles qui leur vaudra une prime de \$ 250 à la fin du programme. Au terme du parcours, chaque participant pourra donc disposer d'une somme de \$ 6 250.

Le prix moyen des maisons dans les quartiers participants est de \$ 90 000. Avec un versement initial de 5 % et une hypothèque de 30 ans à un taux de 7-8 %, les mensualités sont de \$ 802 (avec provision pour taxes et assurances). Le capital accumulé dans le projet (\$ 6 250) permet donc de payer la mise de fonds initiale (5 % de \$ 90 000=\$ 4750) et de garder une réserve équivalant à peu près à 2 mensualités (\$ 1 500).

Au 30 juin 2001, le programme avait permis l'achat de 40 maisons et 165 autres familles étaient engagées dans la démarche (United Way of Metropolitan Atlanta 2001).

Un partenariat public-privé-communautaire

Le succès des initiatives de type CDI repose fondamentalement sur un partenariat entre les secteurs public, privé et communautaire. En premier lieu, l'État doit fournir un cadre législatif qui reconnaisse les CDI et en balise les conditions de fonctionnement. Entre autres choses, il doit voir à ce que les CDI soient exemptés des tests d'actifs imposés aux bénéficiaires d'aide sociale. Il peut aussi être un bailleur de fonds important, soit de façon directe ou en offrant des déductions fiscales aux bailleurs de fonds du secteur privé.

Le secteur privé est d'abord interpellé par le biais des institutions financières qui doivent offrir le type de comptes (et la supervision qui s'y rattache) qui correspond à la lettre et à l'esprit des CDI. Les corporations peuvent aussi agir à titre de mécènes et consacrer une partie de leur budget d'engagement social à un projet de développement dont elles sont particulièrement bien placées pour comprendre l'intérêt. Par exemple, une entreprise située dans un quartier à forte concentration de pauvreté pourrait « adopter » une école et bonifier l'épargne des enfants dans des comptes à vocation pré-déterminée.

Enfin, le secteur communautaire, dans les expériences en cours, agit souvent comme maître d'œuvre du projet, depuis le recrutement et la sélection des participants jusqu'à l'organisation de la formation et des services de soutien.

Des leçons du projet American Dream Demonstration (ADD)

Quelques données recueillies dans le cadre du projet American Dream Demonstration (ADD), un projet de CDI dans 14 sites, débuté en 1997 et dont l'évaluation doit se poursuivre jusqu'en 2003, sont éclairantes et tendent à confirmer la théorie de Sherraden à l'effet que l'épargne réalisée dépend autant des mécanismes institutionnels que des contraintes et caractéristiques personnelles. Les taux de bonification varient de 1:1 à 6:1 selon les sites. Le financement provient de fondations (dans tous les sites) et parfois aussi (8 sites) de sources gouvernementales (état ou municipalité) ou corporatives (9 sites).

Au 30 juin 2000, l'enquête menée auprès des 2 378 participants dont la durée de participation moyenne était alors de 13.3 mois révélait que les dépôts mensuels moyens étaient de \$ 41.43 (bruts) ou \$ 25.42 (nets, c'est-à-dire, moins les retraits hors-programme, non compensés).

Le taux de bonification moyen était de 2 : 1, ce qui signifie que l'accumulation moyenne de capital était de quelque \$ 75/mois. Les dépôts étaient faits en moyenne 2 mois sur 3 et les participants, globalement, réussissaient à épargner 71 % du montant qui aurait été admissible à une bonification.(Schreiner *et al* 2001 : 194-195). Plus impressionnant encore, on note le fait que les participants les plus pauvres (moins de 50 % du seuil de pauvreté) épargnaient en moyenne 8.3 % de leur revenu vs 2.5 % pour ceux qui sont à 150 % du seuil de pauvreté (Sherraden 2001 : 315-317).

Deux observations doivent cependant être prises en compte à propos du projet ADD. Premièrement, le succès apparent de ces initiatives — des personnes très pauvres réussissent en effet à épargner des sommes relativement importantes — tient peut-être, en partie, à un biais de sélection. On sait que les participants aux projets ADD sont, en moyenne, un peu plus scolarisés que la population générale dans la même classe de revenu⁸ (Schreiner *et al* 2001 : 204).

Deuxièmement, les CDI dans le cadre du projet ADD sont coûteux. L'opérationnalisation du programme repose sur un encadrement très élaboré pour former, soutenir, motiver les participants, avec des activités de groupe et du *counseling* individuel : Le programme aurait entraîné des coûts de \$ 70 par participant, par mois, sans compter les montants de bonification. Au total, les coûts s'établissaient à \$ 2 par dollar épargné. Évidemment, il faut comprendre qu'il s'agit d'un projet expérimental avec des coûts particuliers de démarrage (sans parler des dépenses spécifiquement induites par l'évaluation) : d'ailleurs on observe une baisse des coûts avec le temps (Schreiner *et al* 2001 : 206-207). On peut imaginer que, l'expérience aidant, d'autres gains d'efficacité sont possibles et que le coût du programme par dollar épargné pourrait baisser peut-être de 50 %. Il est évident, cependant, comme le reconnaît sans détour le professeur Sherraden (2000b : 6), qu'un programme de CDI dans sa forme intensive, organisée à l'échelle communautaire, ne pourront jamais tomber à presque rien (par exemple, 10¢ par dollar d'épargne nette).

Les projets de CDI implantés dans le cadre de l'expérience ADD entraînent des coûts importants. Il faut d'ailleurs, à cet égard, saluer la rigueur peu commune avec laquelle les promoteurs du

⁸ Ils sont aussi plus féminins, plus afro-américains et plus célibataires que la population générale, mais ces caractéristiques ne sont pas reliées à la valeur nette des dépôts.

programme ont comptabilisé l'ensemble des coûts. Cette information suffit-elle pour conclure que ce type de projet coûte cher, ou même trop cher? Pour porter un jugement sur cet enjeu, il faut aussi comparer les coûts avec les bénéfices; malheureusement, la comptabilisation des bénéfices (incluant les bénéfices non financiers) est plus complexe et doit s'étendre sur une plus longue période. La démarche évaluative du projet ADD doit se poursuivre encore quelques années. ADD est donc encore un *work-in-progress*.

En conclusion, l'expérience déjà acquise dans ADD aura établi hors de tout doute le point fondamental qui était, pour les tenants de la sagesse conventionnelle, le plus improbable : oui, les pauvres peuvent épargner si on leur offre à eux aussi des mécanismes facilitateurs adéquats. Pour ce qui est de l'avenir des CDI, le modèle ADD, avec son encadrement intensif et ses coûts élevés, ne pourra évidemment être généralisé. Pourtant, il faudra bien que les CDI soient universalisés d'une manière ou d'une autre si on veut dépasser le stade du projet expérimental, sympathique mais d'envergure minimaliste, pour en faire un véritable instrument de politique sociale. Le sénateur Lieberman mentionnait dans le préambule du projet de loi qu'il a déposé en juin 2001 (Savings for working families Act of 2001 – S.1025) que seulement 10 000 personnes ont aujourd'hui accès à des CDI alors que plus de 70 millions d'Américains sont « *asset-poor* » (Lieberman 2001 : Section 2 (a) (4)).

Une forme de CDI, universelle et moins coûteuse que celle des projets-pilotes, pourrait être mise de l'avant par législation pour la population générale, réservant les programmes intensifs pour des clientèles spécifiques. En plus, contrairement aux expérimentations qui sont forcément limitées dans le temps (provoquant l'« échec » pour ceux qui n'arrivent pas à faire les dépôts requis dans la période de deux ou trois ans qui leur est impartie), les CDI universels seraient *permanents* : comme pour les REÉR, les CDI constitueraient alors un dispositif accessible en tout temps pour la construction de patrimoine.

Renouveler l'État-providence par le développement des actifs : une idée qui fait son chemin

Dans la foulée de la publication du livre de Sherraden en 1991, deux institutions se sont distinguées dans la promotion de cette approche : le Center for social development (Université Washington de Saint-Louis) et la Corporation for enterprise development (CFED) de Washington. Une percée importante fut réalisée lors de la réforme fédérale (américaine) de l'aide sociale en 1996 : l'accumulation d'actifs dans un CDI par les prestataires de l'aide sociale était exemptée des tests d'actifs et les états étaient autorisés à utiliser le « transfert social » du gouvernement fédéral américain pour financer des projets de CDI. En 1997, le CFED lançait le projet ADD , la première initiative d'envergure de CDI comprenant un protocole rigoureux d'évaluation. En 1998, le président Clinton signait le Assets for independence Act (AFIA) qui allouait \$ 25 millions annuellement et pour 5 ans pour des projets de démonstration de CDI (Sherraden 2001).

En juin 2001, le sénateur Lieberman inscrivait au feuillet du Sénat des États-Unis une nouvelle version de son Savings for working families Act (Lieberman 2001) qui propose de rendre accessibles aux ménages à faibles revenus des Comptes de développement individuels bonifiés par le gouvernement fédéral⁹ au taux de 1 : 1 (jusqu'à \$ 500 par année). Ces comptes seraient détenus dans les institutions financières autorisées (en pratique, les mêmes qui sont habilitées à détenir les comptes de retraite). L'intérêt sur les dépôts ainsi que les montants de bonification seraient soustraits à l'impôt et la valeur totale d'un CDI ne serait pas prise en compte dans les tests d'actifs pour déterminer l'éligibilité d'une famille à des programmes d'assistance publique.

D'autres projets similaires ont été proposés jusqu'à la fin des années Clinton, mais ne se sont pas réalisés, compte tenu de la lenteur et de la complexité du processus législatif américain : les USA (*Universal savings accounts*) proposés par Clinton en avril 1999¹⁰ qui devaient utiliser une partie (11 %, soit \$ 38 milliards) du surplus budgétaire projeté pour financer des comptes de retraite, avec contribution du citoyen et bonification par le gouvernement pour les citoyens à faible

⁹ Les états et les administrations locales auraient évidemment le loisir de contribuer des montants additionnels de bonification.

¹⁰ Et restés sans écho auprès des parlementaires républicains pour raisons de politique politicienne.

revenu; puis, les *Retirement savings accounts* (RSA)¹¹ mentionnés par le président Clinton dans son discours sur l'état de l'Union de 2000 et qui devaient être une version amincie des USA (\$ 5.4 milliards) (Investment Company Institute 2001).

Au Royaume-Uni, le gouvernement Blair procède actuellement à des consultations pour la mise en place de deux programmes majeurs : le Child Trust Fund et le Saving Gateway (Her Majesty's Treasury 2001). Le Child Trust Fund est fondé sur le principe d'universalité progressive; Chaque enfant recevrait à la naissance une dotation de £300 à £500 selon le revenu familial. Trois versements additionnels (de £50 à £100) seraient déposés à 5 ans, 11 ans et 16 ans. Évidemment, le fonds pourrait accueillir

l'épargne de la famille et les sommes accumulées deviendraient accessibles à la majorité, pour des finalités qui restent à confirmer.. Quant au Saving Gateway, il s'agit d'un programme d'épargne bonifiée pour les ménages à faibles revenus (1 : 1, jusqu'à un maximum pré-déterminé). Ces comptes bonifiés auraient une durée limitée, au terme de laquelle, les sommes accumulées seraient transférées dans des véhicules d'épargne standards. L'objectif du Saving Gateway, comme le suggère son nom, est donc de créer et de soutenir le démarrage d'une habitude d'épargne.

Au Canada, un projet de démonstration d'envergure vient de se mettre en branle dans 10 sites : le projet Savoirbanque qui, comme le suggère son nom, vise essentiellement à promouvoir des comptes de type CDI à des fins d'éducation ou de formation professionnelle. Le financement est fourni par Développement des ressources humaines Canada; le maître d'œuvre national en est SEDI (Social enterprise development initiative); l'évaluation est sous la responsabilité de SRDC (Social research demonstration corporation) et doit se poursuivre jusqu'en 2009. On compte avoir au total 4 650 participants. Trois sites principaux feront l'objet d'une étude cas-contrôle (Vancouver, Toronto, Halifax). Montréal sera l'un des 7 autres sites où l'on espère recruter 150 participants. L'organisme qui assume la responsabilité locale du projet est le YMCA de Notre-Dame-de-Grâce. La Banque Royale du Canada est l'institution financière associée au

« *Savings represent an invaluable resource when the time comes for people to retire and savings also help to provide choice and opportunity — from holidays to training and parental leave..* »

HM Treasury 2001, Saving and assets for all : 1

¹¹ Malgré son nom, le projet de RSA prévoyait aussi d'autres finalités que la retraite : éducation, démarrage

projet partout au Canada; à Montréal, cependant, cette responsabilité est partagée avec le Mouvement Desjardins¹² (SEDI 2001).

Une condition préalable : un système bancaire inclusif

Il est aujourd'hui impensable, sauf exception, que l'on puisse acquérir et accumuler des actifs quelconques sans transiger avec le système financier formel. L'implantation d'une politique de développement des actifs, que ce soit par CDI ou autrement, requiert nécessairement la participation des intéressés au système financier formel. Or, il se trouve qu'un nombre apparemment considérable de nos concitoyens à faible revenu n'ont pas le plus élémentaire des comptes de banque. Option-consommateurs (2001) estimait à 600 000 le nombre de Canadiens qui n'ont pas de lien avec une institution financière du secteur formel. Aux États-Unis, on parle de 13 % des familles en général et de 75 % des familles à l'assistance sociale (Stegman 1999 : 1; Kim 2001 : 1). Évidemment, l'utilisation de véhicules financiers diversifiés et performants est d'autant plus exotique pour tous ces gens.

L'alphabétisation économique minimale suppose que l'on sache (et que l'on puisse) avoir accès aux institutions financières. La familiarisation avec ces institutions est certainement une condition *sine qua non*, préalable, ou, à tout le moins concomitante, à une démarche de construction de patrimoine à des fins de développement.

Dans cette perspective, il apparaîtrait donc urgent que tous les efforts nécessaires soient déployés pour amener (ou ramener) dans le système formel, régulé, civilisé, ceux qui en sont présentement exclus et de ce fait contraints de faire appel à des ressources infiniment moins avantageuses pour recevoir les services financiers dont ils ont besoin : encaissement de chèques, crédit, et quant à l'épargne, voilà une notion qui n'a pas sa place dans l'univers du *fringe banking*¹³ (Caskey 1994, 2001; Duncan 2000). Il faut, en particulier, que les institutions financières développent des instruments adaptés à la clientèle qu'elles ne rejoignent pas actuellement.

d'entreprise, etc. (Sherraden 2001 : 310)

¹² Le projet à Montréal accuse un certain retard sur l'horaire, entre autres parce qu'une nouvelle personne vient à peine d'être nommée à la coordination.; le recrutement n'est pas encore commencé. (Communication personnelle : Georges Ohana, 5 octobre 2001)

¹³ Encaisseurs de chèques, escompteurs d'impôt, prêteurs sur gage, « payday lenders », etc.

Caskey (2001 : 81) propose une stratégie en cinq points par lesquelles les institutions financières du *mainstream* pourraient *rentablement* (sans faire la charité) concurrencer les entreprises financières marginales en offrant aux clientèles appauvries les services dont elles ont manifestement besoin et qu'elles sont aujourd'hui prêtes à payer à fort prix :

- des services d'encaissement de chèque à coût raisonnable
- des comptes d'épargne de base qui donnent la possibilité de faire des mandats pour acquitter des factures
- des comptes d'épargne dédiés (semblables aux traditionnels comptes de Noël)
- de petits prêts à des personnes dont le dossier de crédit les disqualifierait pour le crédit standard
- des partenariats avec des organismes communautaires pour offrir des séminaires de gestion des finances personnelles et de redressement budgétaire.

En somme, il s'agirait simplement pour les banques¹⁴ et les caisses de mettre en œuvre une approche-client taillée sur mesure pour les clientèles à faible revenu et de la conjuguer à une approche de développement : d'une part, répondre efficacement et honnêtement aux besoins immédiats de services financiers des citoyens à faible revenu; d'autre part, donner les moyens à cette clientèle de se familiariser avec un univers et des mécanismes indispensables pour l'accumulation de patrimoine. Ce serait là pour les institutions financières une façon intelligente et naturelle de concilier les affaires avec un engagement social corporatif.

¹⁴ Caskey (2001 : 90) cite l'exemple de la Union Bank de Californie qui, depuis 1993, a ouvert douze comptoirs « Cash & Save » dans des quartiers défavorisés. L'opération s'avère effectivement rentable pour la banque. On rapporte également que 40% des clients qui utilisent le service d'encaissement de chèques en arrivent après quelque temps à utiliser un service bancaire traditionnel également offert sur place.

Conclusion

Si les actifs constituent un outil de développement important pour tous les citoyens et si l'accumulation vaut la peine d'en être favorisée pour les citoyens déjà nantis : pourquoi pas pour les pauvres aussi?

Les comptes de développement individuels par lesquels l'épargne à des fins de développement est bonifiée sont un mécanisme concret pour réaliser cet objectif. Mais il ne s'agit évidemment pas d'une recette-miracle : le succès de ce type d'initiative nécessite non seulement un effort considérable de la part des épargnants mais également un dispositif de soutien et d'éducation qui fait appel à des solidarités entre le public, le privé et le communautaire. Les expériences en cours suggèrent cependant qu'il y a là une piste prometteuse pour renforcer nos stratégies de lutte à la pauvreté.

La faisabilité technique d'une stratégie inclusive de développement des actifs ne pose pas de défis insurmontables. Au plan politique, l'idée pourrait recueillir des appuis en provenance de courants souvent opposés : en effet, elle réfère d'une part à la responsabilité personnelle des citoyens et d'autre part à un idéal de justice sociale auquel elle offre des moyens de se réaliser.

Références

Agence des douanes et du revenu du Canada

- 2000 *Income statistics 2000-1998 tax year*,
<http://www.ccra-adrc.gc.ca/tax/individuals/stats/menu-e.html>

Caplovitz, David

- 1963 *The poor pay more, Consumer practices of low-income families*, New York, The Free Press of Glencoe.

Caskey, John

- 1994 *Fringe banking : Check-cashing outlets, pawn-shops and the poor*, New York, Russell Sage Foundation.
- 2001 *Reaching out to the unbanked*, Federal reserve Board Conference; Changing financial markets and community development, Washington, avril 2001 (à paraître dans Lisa Morris et Michael Sherraden, éditeurs, *Inclusion in asset building : Research and policy*).

CFED (Corporation for enterprise development)

- 1996 *Universal savings accounts — A route to national economic growth and family economic security*, Washington, CFED.

CCSD (Canadian Council on Social development)

- 1994 *The Canadian fact book on poverty*, Ottawa, CCSD

Duncan, Steve

- 2000 *Financial services and Upper Manhattan : Bankability as an asset to economic development*, www.columbia.edu/~smd45/stories/paper_harlembanks.txt

Grant Insights

1998 *da*, Submitted for the consideration of Self-employment Development Initiative (SEDI, maintenant Social Enterprise development Initiative), www.Sedi.org/html/reg_up.PDF.

Her Majesty's Treasury

2001 *Saving and assets for all, The modernisation of Britain's tax and benefit system, number eight*, www.hm-treasury.gov.uk

Investment Company Institute

2001 *Retirement security issues*, www.ici.org/retirement/usas.htm

Kim, Anne

2001 *Taking the poor into account, What banks can do to better serve low-income markets*, Policy Report, July 2001, Progressive Policy Institute, Washington.

Lieberman, Joe

2001 *Savings for working families Act of 2001*, Projet de loi S.1025, déposé au Sénat des États-Unis, le 13 juin 2001, 107^e Congrès, 1^{ère} session.

Option-Consommateurs

2001 *Rapports de recherche*, www.option-consommateurs.org/rapportsrecherche.html.

Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale

2001 www.mess.gouv.qc.ca/francaisministere/docs/Règlement/pdf

Ministère des Finances du Canada

2001 *Dépenses fiscales et évaluation 2001*, http://www.fin.gc.ca/toctf/2001/taxexp_f.html

Saint-Hilaire, France

1995 *À qui profitent les avantages fiscaux?*, Montréal, Institut de recherche sur les politiques publiques.

SEDI (Social enterprise development initiative)

2001 *Savoirenbanque/Learnsave*, www.sedi.org

Seidman, Laurence

2001 « Assets and the tax code », in T.M. Shapiro and E.N. Wolff, eds. (2001) : 324-356.

Shapiro, Thomas M. and Edward N. Wolff, editors

2001 *Assets for the poor, The benefits of spreading asset ownership*, New York, Russell Sage Foundation.

Schreiner Mark, Michael Sherraden, Margaret Clancy, Lissa Johnson, Jami Curley, Min Zhan, Michael Grinstein-Weiss, Sondra Beverly

2001 *Asset accumulation in low-resource households : evidence from individual development accounts*, Federal reserve Board Conference; Changing financial markets and community development, Washington, avril 2001.

Sherraden, Michael

1991 *Assets and the poor*, Armonk, M.E. Sharpe, Inc.

2000a *From research to policy : Lessons from From Individual Development Accounts*, St.Louis, Center for Social Development, George Warren Brown School of Social Work, Washington University.

2000b *On costs and future of the individual development accounts*, St.Louis, Center for Social Development, George Warren Brown School of Social Work, Washington University.

2001 « Asset-building policy and programs for the poor », in Thomas M. Shapiro and Edward N. Wolff, eds. (2001) : 302-323.

Statistique Canada

2000 *Le revenu au Canada 1998*, Ottawa, Ministère de l'Industrie (Catalogue N° 75-202-RPF).

2001a *The assets and debts of Canadians : An overview of the results of the survey of financial security*, Ottawa, Ministère de l'Industrie (Catalogue N° 13-595-X1E).

2001b *Composition of assets and debts*,
www.statcan.ca/english/Pgdb/Peoples/families/famil93c.htm

Stegman, Michael A.

1999 *Savings for the poor; The hidden benefits of electronic banking*, Washington, The Brookings Institution.

Stern, Mark J.

2001 « The un(credit)worthy poor : historical perspectives on policies to expand assets and credit », in T.M. Shapiro and E.N. Wolff, eds. (2001) : 269 301.

United Way of Metropolitan Atlanta

2001 Affordable Home Ownership in targeted neighborhoods
http://www.unitedwayatl.org/VirtualCommunity/9_affordable.html

Williams, Trina

2000 The Homestead Act : Our earliest national asset policy, communication au symposium Inclusion in asset building : research and policy symposium, 21-23 septembre 2000, St.Louis, MO

Wolff, Edward N.

2001 « Recent trends in wealth ownership, from 1983 to 1998 », in T.M. Shapiro and E.N. Wolff, eds. (2001) : 34-73.