

CONFÉRENCE - APPROCHES FONDÉES SUR LES ACTIFS

Explorer les mérites possibles des politiques sociales fondées sur les actifs : les résultats de la recherche et de la pratique

décembre 2003

En collaboration avec des ministères fédéraux, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) du gouvernement du Canada organise une conférence d'une journée et demie qui portera sur le rôle potentiel des politiques axées sur les actifs dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Objectifs

- Faire le point sur les connaissances actuelles générées par la recherche, les politiques et les pratiques canadiennes et étrangères relatives aux approches fondées sur les actifs dans le contexte de la prévention et de la réduction de la pauvreté (points forts et limites)
- Stimuler le débat et la réflexion sur la pertinence et les incidences de l'intégration de ces approches à nos politiques sociales
- Explorer et cerner les domaines qui devraient faire l'objet d'autres démarches de recherche et d'élaboration des politiques si on veut tirer parti des connaissances / expériences actuelles

Enjeu

Les approches fondées sur les actifs ont suscité beaucoup d'intérêt de par le monde en raison du potentiel qu'elles offrent sous l'angle théorique et politique. Elles représentent une nouvelle façon d'aborder les questions de politique sociale et sont accueillies très favorablement par des protagonistes de tout l'éventail politique. De plus en plus de connaissances empiriques se dégagent de la recherche et permettent de nous renseigner sur les pratiques qui donnent de meilleurs résultats et aux circonstances favorisant ceux-ci.

Pour la plupart, toutefois, les initiatives actuelles en sont encore à leurs débuts, voire à l'étape expérimentale ou au stade-pilote. Malgré le côté encourageant de l'évidence empirique initiale, nous n'avons sans doute pas encore atteint le moment où il nous serait possible d'en évaluer les effets à long terme avec un certain degré de certitude.

Cette conférence se propose de faire le point sur l'état actuel de la recherche et à susciter le débat et la réflexion de façon à contribuer à orienter des discussions subséquentes sur l'approche stratégique à suivre concernant les politiques fondées sur les actifs au Canada. Devrions-nous, par exemple, attendre et voir quels seront les résultats de ce qui se produit ailleurs avant de s'avancer plus loin? Envisager une stratégie plus intégrée à base

d'expérimentation et d'essais? Le temps est-il venu de nous employer résolument à élaborer des approches (y compris des démarches approfondies de recherche et développement) fondées sur les actifs qui s'inspirent des grandes perspectives retenues aux États-Unis ou au Royaume-Uni?

Contexte

La conférence, qui s'inscrit dans le cadre du projet *Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion*, aidera à réaliser l'un des grands objectifs de ce projet interministériel du PRP, c'est à dire : faire le point de la situation et évaluer le potentiel des nouvelles orientations de politique sociale qui se font jour à l'échelle du globe et qui semblent prometteuses pour le Canada tout en cernant les besoins pertinents en matière de recherche.

Une politique sociale basée sur le développement des actifs et ciblant les personnes à faible revenu est un concept récent au Canada. La théorie qui sous-tend la constitution d'actifs repose sur l'hypothèse voulant que les actifs diffèrent du revenu et qu'ils peuvent influencer positivement sur le bien-être des ménages à faible revenu – en les aidant à s'arracher définitivement à la pauvreté.

Ces idées ont suscité passablement d'intérêt chez les décideurs de plusieurs pays, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, où les gouvernements et des organisations nationales de premier plan vouées à la recherche sur les politiques ont mis en branle d'importantes initiatives ayant pour but de rendre officiellement accessibles les actifs pour les personnes à faible revenu. Les spécialistes de l'*America Foundation* (groupe d'experts de Washington), par exemple, s'emploient à élaborer des positions de principe novatrices visant à élargir les politiques américaines fondées sur les actifs pour lutter contre la pauvreté à trois étapes cruciales de la vie : enfance, âge adulte, retraite; selon eux, les approches fondées sur les actifs impriment aux politiques sociales une nouvelle orientation majeure qui promet d'être aussi fructueuse au XXI^e siècle que l'a été la *Homestead Act* au XIX^e siècle¹.

Mais d'abord, qu'entendons-nous par actifs? Selon Brown et Beeferman (2001)², les actifs sont des ressources et capacités qui permettent aux personnes d'accéder à une plus grande mobilité sociale et sécurité économique. Les gouvernements influencent l'accumulation d'actifs individuels et collectifs dans la société de plusieurs manières. Toute une gamme de politiques publiques contribue au développement des actifs collectifs, allant des systèmes d'éducation et de santé qui permettent d'accroître les niveaux de capital humain par le biais des écoles et de l'accès aux soins de santé par exemple, au politiques de transport qui favorisent la croissance et le développement, et

¹ New America Foundation Asset-Building Program, 2003

² Brown, Larry et Larry Beeferman, (2001) "From New Deal to New Opportunity", *The American Prospect*, Asset Development Institute, Heller School for Social Policy and Management, Brandeis University

même les politiques environnementales qui permettent de préserver les ressources pour les générations futures.

En plus du revenu, les individus s'appuient sur plusieurs types de ressources et d'actifs, tels que le capital humain, le capital social, les biens immobiliers et financiers. Les politiques actuelles reconnaissent déjà l'importance de ces ressources et en facilite l'accès de plusieurs manières. L'accès à des niveaux de revenu adéquats par exemple est assuré en partie par des politiques de soutien au revenu (e.g. salaire minimum, assurance-emploi et sécurité du revenu) et le développement du capital humain est favorisé par une série de politiques et programmes de formation et d'apprentissage qui ont pour but d'augmenter les connaissances et les compétences. L'acquisition d'actifs financiers (e.g. comptes d'épargne, fonds d'investissement, valeurs de biens immobiliers) est favorisée entre autres à travers une série d'instruments financiers et incitatifs fiscaux. Malgré que le revenu d'emploi et le capital humain soient considérés comme étant des facteurs primordiaux favorisant la mobilité sociale et la sécurité, les actifs financiers sont également considérés comme étant des ressources-clé permettant aux personnes de bâtir leurs avoirs, de mieux se protéger contre les épreuves de la vie, d'atteindre et de maintenir un niveau d'autonomie économique satisfaisant tout au cours de la vie.

Le Canada dispose déjà de plusieurs mesures pouvant inciter à acquérir des actifs. On pense, entre autres, à celles qui facilitent l'accession à la propriété, qui favorisent les épargnes en prévision de futures démarches d'apprentissage pour adulte et d'études pour les enfants ou, encore, qui encouragent l'épargne personnelle en vue de la retraite (surtout grâce aux stimulants fiscaux). Ces programmes ne sont toutefois pas facilement accessibles aux personnes à revenu modeste. En règle générale, celles-ci ne bénéficient pas d'un revenu avant impôt suffisant pour s'en prévaloir. En outre, les règlements régissant certains transferts de revenus empêchent carrément les bénéficiaires à faible revenu d'accumuler des actifs en prélevant une partie de leurs prestations pour faire des économies, si modestes soient-elles.

Dans le cadre de ce projet et de cette conférence en particulier, nous souhaitons aller au-delà de la question des actifs financiers et des politiques traditionnelles de développement des actifs s'adressant à la population en général. Le but principal est d'examiner le rôle des approches fondées sur les actifs telles qu'elles s'appliquent aux personnes en situation de pauvreté ou à risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Il s'agit également d'évaluer jusqu'à quel point la promotion du développement des actifs chez ces personnes peut réellement les aider à changer leur situation et atteindre une plus grande autonomie financière. Cela comprend un examen à la fois d'initiatives de développement des actifs ciblées envers ces personnes et de programmes universels qui ont des dispositions facilitant l'accumulation d'actifs chez les personnes à faible revenu.

La théorie sous-tendant les approches fondées sur les actifs...

Les partisans de la politique sociale reposant sur les actifs affirment que la propriété d'avoirs joue un rôle vital quant aux motivations et aux comportements indissociables du bien-être à long terme. Ils voient une relation de cause à effet entre possession de biens et meilleurs revenus à long terme, une relation qui peut avoir des effets correctifs et

préventifs. Ils soutiennent, qui plus est, que la possession d'éléments d'actif peut avoir des prolongements qui dépassent de beaucoup l'aspect « meilleurs revenus » et qui, dès lors, jouent sur la capacité de consommer pour satisfaire aux besoins. L'hypothèse est la suivante : si on les encourage (au moyen de fonds subventionnés ou en bonifiant les montants épargnés) à faire des épargnes mensuelles, les personnes à faible revenu auront tendance à accumuler les biens et seront capables de faire des économies. Le chercheur américain Michael Sherraden, qui, vers la fin des années 80, a été à l'avant-garde de la théorie de la politique sociale fondée sur les actifs, a fort bien décrit ces idées. En 1991, il affirmait que les actifs avaient des contrecoups qui transcendaient les volets économique, psychologique et institutionnel³. Selon lui, la propriété d'actifs :

- améliore la stabilité du ménage;
- amène à se tourner vers l'avenir;
- stimule le développement du capital humain et des autres actifs;
- facilite la spécialisation;
- améliore la capacité à prendre des risques;
- augmente l'efficacité personnelle;
- étoffe l'influence sociale;
- accroît la participation politique;
- rehausse le bien-être des personnes à charge.

Au Canada, ceux qui préconisent l'acquisition d'actifs soutiennent que le concept pourrait offrir une approche complémentaire à la politique sociale en ce sens qu'il aiderait à combattre la pauvreté chez les enfants, à combler à l'écart grandissant entre Canadiens nantis et Canadiens démunis et à contrer le risque de voir certains groupes de Canadiens incapables de participer à la nouvelle économie⁴.

À l'heure actuelle, les efforts investis dans la lutte à la pauvreté s'articulent surtout autour d'un système de soutien du revenu (au moyen de transferts directs et des impôts) assorti de stratégies visant le renforcement de l'activité sur le marché du travail et un meilleur accès au perfectionnement professionnel et à la formation. Les nouvelles tendances émanant des recherches sur les politiques sociales font ressortir l'importance des ressources et des actifs accumulés à longueur de vie – biens immobiliers, avoirs financiers, actifs humains – et considérés comme des facteurs de bien-être non négligeables. En s'intéressant à l'acquisition des actifs, on chercherait, en fait, à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, problèmes plus dynamiques et présentant de multiples facettes.

Les programmes fondés sur les actifs reposent habituellement sur le concept des comptes individuels de développement (CID), qui offrent de généreuses contributions pour chaque dollar économisé par le participant. L'hypothèse sous-jacente est la suivante: l'épargne

³ Sherraden, Michael (1991) *Assets and the Poor*, Armonk, M.E. Sharpe, Inc.

⁴ Nares, Peter, Jennifer Robson-Haddow et Barbara Gosse (2001) "The Case for An Asset-Based Approach to Social Policy in Canada", article paru dans *Asset-Based Welfare: International Experiences*, Sue Regan and Will Paxton éditeurs., IPPR, par Social et Enterprise Development Innovations (SEDI)

aidant, le participant sera amené à modifier son comportement économique et sera mieux en mesure de sortir de la pauvreté. Dans la plupart des programmes de CID, les montants déposés ne peuvent être retirés que si on les utilise à des fins précises – acquérir une maison, créer une microentreprise, poursuivre des études postsecondaires ou des cours de perfectionnement professionnel. Les participants doivent généralement suivre un cours de formation en gestion financière et ont droit à d'autres types d'aide de la part du personnel des programmes. Les institutions financières sont souvent parties prenantes à la prestation ou au financement des programmes.

L'émergence de politiques fondées sur les actifs aux États-Unis, au R.-U. et en Suède

Aux États-Unis, les principaux programmes de CID font essentiellement partie de l'*American Dream Demonstration* (regroupant 14 programmes) ou sont assujettis à l'*Assets for Independence Act*. Cette loi, adoptée en 1998, permet le financement de projets-pilotes ayant pour but de tester les « répercussions sociales, psychologiques et économiques » des CID – par le truchement de transferts à des organismes sans but lucratif. De telles démarches découlent des dispositions contenues dans la loi sur la réforme de l'aide sociale (1996), où on stipulait que les fonds accumulés dans un CID ne devaient influencer en rien sur l'admissibilité d'un assisté social aux programmes fédéraux qui sont fonction des revenus. La loi habilite également les États à se servir des fonds fédéraux d'aide sociale pour financer des programmes de CID.

Les *Children's Savings Accounts* (comptes d'épargne pour enfants) figurent parmi les autres types d'outils favorisant la possession d'actifs qu'on met au point aux États-Unis et au R.-U. pour compléter/renforcer les politiques de soutien du revenu à l'intention des défavorisés. En 2001, le gouvernement du R.-U. a préparé un important document de consultation traitant des épargnes et des actifs; on y présentait des options liées aux politiques conçues expressément pour accroître les taux d'épargne et de possession d'actifs, tant pour les ménages à faible revenu d'aujourd'hui que pour ceux des générations à venir :

[Traduction] « *Le gouvernement estime que l'épargne et la possession d'actifs ajoutent sensiblement aux trois principaux axes de sa stratégie d'aide sociale : travail et compétences, revenu, services publics. En épargnant de façon régulière, les gens se constituent une réserve d'avoirs financiers qu'ils pourront mettre à contribution lorsqu'ils traverseront des temps difficiles, qu'ils prendront en compte lorsqu'ils planifieront leur retraite ou qu'ils utiliseront pour améliorer leur autonomie à long terme et leurs perspectives d'avenir. Le gouvernement a fait beaucoup pour bonifier les avantages associés à l'épargne et à la possession d'actifs – Individual Savings Accounts, Stakeholder Pensions, Pension Credit. Mais des éléments probants nous démontrent que les ménages à faible revenu n'économisent pas suffisamment pour eux-mêmes ou pour leurs enfants ou, encore, pour pouvoir profiter des avantages et des possibilités afférents à la possession d'actifs. Le gouvernement tient aussi à s'assurer que tous les enfants grandissent en sachant qu'ils ont un intérêt financier dans la société. Au moment de se*

lancer dans leur vie d'adulte, tous les jeunes gens devraient être dotés d'avoirs financiers qu'il leur sera loisible d'investir dans leur avenir. » (HM Treasury, 2001)⁵

Deux nouvelles initiatives ont été développées à la suite de ce rapport : *Savings Gateway* et *Child Trust Fund*. Récemment, dans le budget 2003, on a annoncé la création du *Child Trust Fund*, initiative universelle fondée sur les actifs en vertu de laquelle chaque enfant recevra, à sa naissance, un fonds en fiducie pouvant varier, selon le revenu familial, entre 250 et 500 livres (dans le cas des familles à faible revenu). Lorsqu'il atteindra 18 ans, l'intéressé aura accès à ce fonds – auquel pourront s'ajouter d'autres épargnes familiales – ou aura la possibilité de le convertir en produits d'épargne. On est à planifier la création des comptes afférents (*Child Trust Fund Accounts*), qui devraient voir le jour en 2005. Quant au *Saving Gateway Account*, il s'agit d'un programme d'appariement des épargnes (où le participant voit son épargne multipliée par un facteur de 1 à 1 jusqu'à ce qu'on atteigne un plafond) conçu expressément pour les ménages à faible revenu. Jusqu'à une certaine limite, ces fonds peuvent être transférés dans des instruments d'épargne plus courants. L'objectif est d'habituer les gens à épargner. Le gouvernement britannique fait l'essai du compte *Saving Gateway* dans un petit nombre d'endroits; il pense pouvoir évaluer les effets sur le comportement vis-à-vis des épargnes. L'évaluation de ces projets-pilotes orientera les futures démarches de conception et de mise en oeuvre de *Saving Gateway*.

En Suède, on est à établir, dans divers secteurs, des politiques universelles axées sur les actifs. On a profité d'une grande réforme du revenu de retraite pour créer, à même le système de pension de l'État et sur une base obligatoire, un compte individuel fondé sur les actifs (semblable à un REER). Dans la stratégie d'apprentissage continu, on avait également prévu l'instauration, en 2002, d'un programme de comptes d'apprentissage individuels offrant une prime universelle de contrepartie à l'épargne, jusqu'à concurrence d'un montant maximal – qu'on pourra utiliser pour suivre des études ou une formation. Ce programme, qui a pour objectif d'accroître le niveau de compétence de la population suédoise, s'assortit de mesures incitant les employeurs à contribuer aux comptes d'apprentissage de leurs employés. Il met également des subsides spéciaux à la disposition des personnes à faible/moyen revenu. Fait à noter : on y insiste fort peu sur les avantages de l'épargne en tant que telle, sur des cours de gestion financière ou sur les répercussions des actifs sur l'aide sociale (SRSA, 2001)⁶.

CID : premières expériences au Canada

Au Canada, les activités relatives aux épargnes et à l'acquisition d'actifs pour les défavorisés n'en sont encore, pour l'essentiel, qu'à l'étape de la recherche et des essais. On a mis en œuvre ou proposé de mettre en œuvre quelques projets-pilotes locaux, dont certains sont parrainés par Développement des ressources humaines Canada (DRHC), le Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA) et par la Société canadienne

⁵ HM Treasury, 2001, *Savings and Assets for All*

⁶ Social Research and Demonstration Project and Social and Enterprise Development Innovations (2001), *Learn\$ave, Report on the Design of the National Demonstration Project*”.

d'hypothèques et de logement (SCHL). En 2000, la *Social Enterprise Development Innovations* (SEDI), la Société de recherche sociale appliquée (SRSA) et DRHC ont lancé *Savoir* en banque, un vaste projet de CID qui se veut, en fait, une adaptation de programmes anti-pauvreté mis en place aux États-Unis et en trois localités du Canada. Les participants, des personnes à faible-revenu, ont la possibilité d'accumuler des épargnes (qui sont ensuite appariées à raison de 3 \$ pour chaque dollar économisé) en prévision de futurs cours aux adultes ou du lancement d'une microentreprise. Si on tient compte des trois endroits où on se livre à une recherche expérimentale, le projet est accessible, dans 10 localités au pays; 5 000 personnes – assistés sociaux compris – peuvent y prendre part. Les participants sont choisis en fonction de leur revenu familial, de leurs avoirs, de leur âge et de leur niveau d'instruction. On évaluera régulièrement les incidences et les coûts-avantages du projet au cours des neufs prochaines années (jusqu'en 2009).

Récemment, la SCHL et DRHC ont commandé une consultation nationale portant sur un projet de programme, *Mai\$on* en banque, dans le cadre duquel on encouragerait les participants à économiser pour être en mesure de s'acheter une maison, de faire face à des dépenses/réparations imprévues à la maison ou de payer le loyer du premier et du dernier mois. On est à revoir les propositions de mise en œuvre de *Mai\$on* en banque et d'un programme de comptes pour la vie autonome (logements de transition).

Même si les premiers résultats s'avèrent prometteurs, beaucoup d'incertitude demeure quant aux retombées positives de ces programmes; on doit chercher à mieux saisir leurs rapports coûts-bénéfices, les CID étant, d'ordinaire, très onéreux et les résultats ne pouvant être évalués qu'avec le temps. Le débat est ouvert : dans quelle mesure est-il possible d'étendre les petits projets-pilotes locaux et de les transformer en programmes provinciaux ou nationaux à grande échelle? Comme, toutefois, de nouveaux projets d'élaboration de politiques axées sur les actifs continuent de se faire jour et acquièrent de plus en plus d'importance dans le discours politique international, les temps sont sans doute venus de procéder à une analyse en profondeur de la raison d'être, de la théorie et des éléments probants des approches fondées sur les actifs dans le contexte de la politique gouvernementale au Canada.

Conférence

Date : les 8 et 9 décembre 2003

Endroit : Hôtel Château Cartier, Gatineau (Québec)

Structure : Conférence d'une journée et demie combinant approches conceptuelles, positions de principe et leçons tirées des expériences et programmes pertinents mis en oeuvre au Canada et ailleurs dans le monde.

Participants : La conférence s'adresse aux décideurs en politiques publiques, aux chercheurs, aux représentants d'organismes sans but lucratif et aux membres du secteur privé qui s'intéressent au développement d'incitatifs à l'épargne et à l'accumulation des

actifs pour les personnes à faible revenu et au rôle des approches fondées sur les actifs dans les politiques sociales reliées au logement, à l'inclusion sociale, à l'accès à l'éducation pour les enfants, à la formation aux adultes, etc.

Afin de faciliter la discussion et l'échange de points de vue, on a expressément limité à 125 le nombre de participants. Chacune des sessions se déroulera en plénière. Les inscriptions se feront selon la formule du premier arrivé, premier servi.

Produits

Les exposés et les discussions seront résumés dans un compte rendu de la conférence. Les résultats et leçons dégagées de la conférence serviront à formuler les conclusions et recommandations du projet interministériel du Projet de recherche sur les politiques sur les nouvelles approches face à la pauvreté et à l'exclusion, notamment pour ce qui touche à la nécessité/l'ampleur d'un plan stratégique portant sur l'élaboration, au Canada, de politiques fondées sur les actifs.