

7 juin 2002

Séminaire annuel de l'OMISS

**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**

Pour une politique inclusive de développement des actifs

une approche complémentaire dans la lutte à la pauvreté

1. Introduction

1.1 En commençant par la fin

Commençons par la fin, c'ad par la finalité de toutes nos activations. Posons au point de départ une question toute simple : à quoi servent les politiques (économique, sociale, culturelle...), à quoi sert la politique? C'est pour mieux..., construire une société égalitaire où tous les citoyens peuvent exercer pleinement leurs droits et réaliser leurs potentiels.

Alors la pauvreté, de quelle que façon qu'on voudra bien la définir constitue un obstacle majeur à ce plein exercice des droits par toutes et tous — entre autres choses à cause des inégalités qu'elle engendre dans la santé, le bien-être et l'espérance de vie.

1.2 Élargir la vision : du revenu à la richesse

La pauvreté (dans son volet matériel) est encore largement conçue en termes de revenu et de consommation et par conséquent, la lutte à la pauvreté s'articule pour l'essentiel autour de mesures de soutien du revenu qui sont la marque de commerce de l'État-providence.

On commence cependant à prendre conscience des limites de l'approche-revenu et de la nécessité de la compléter par une prise en compte des actifs, ou de la richesse — c'est-à-dire, ne pas se limiter à la considération des flux de revenu et de consommation, mais comprendre aussi la répartition des stocks de capital (financier, immobilier, humain et social) et trouver des façons d'en favoriser l'accumulation par les ménages qui en sont privés.

Si on fait exception de quelques précurseurs comme James Tobin dans un article de 1968 (Tobin 1968 : 91-93), cette approche relativement nouvelle tire son origine d'un ouvrage fondamental du professeur Michael Sherraden de l'université George Washington de Saint-Louis : *Assets and the poor*, paru en 1991. Elle est au cœur des travaux menés depuis plus de 15 ans par Sherraden et son équipe du Centre de Développement Social de St-Louis ainsi que par le Center for Enterprise Development, un organisme sans but lucratif de Washington.

« 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 au Congrès du Parti travailliste de Grande-Bretagne, 2 octobre 2001

L'intérêt de cette 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); et les mesures de soutien du revenu (si nécessaires soient-elles) ne changent pas les conditions *ex ante*, les transferts ne changent pas la situation pré-transfert
- il n'y a pas 56 façons de sortir durablement de la pauvreté et la sortie de pauvreté passe toujours, d'une façon ou d'une autre, par une forme *d'investissement*, dans soi-même, dans ses enfants, dans une maison, dans une entreprise, etc

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).

1.3 Le plan de la communication

Ma communication abordera les points suivants :

- a) au fait, de quoi parle-t-on quand il est question d'actifs : leur importance, leur composition , leur distribution
- b) des mesures concrètes pour favoriser l'accumulation de richesse par les ménages défavorisés
- b) s'agissant plus particulièrement des actifs financiers, une condition sine qua non, des services financiers adéquats

Et nous concluons enfin par une mise en perspective

2.1 À propos des actifs

a) les actifs sont un déterminant majeur du bien-être à long terme des ménages

Les actifs influent sur le bien-être de façon directe parce qu'ils permettent de soutenir la consommation, mais aussi (et surtout) de façon indirecte, parce qu'ils transforment le mode d'insertion dans le monde socio-économique.

α) Traverser les périodes difficiles

Les actifs procurent un coussin pour compenser les pertes de revenu et amortir les chocs en période disette

À cet égard, d'ailleurs, on peut souligner un problème fondamental avec l'aide sociale.

Les prestataires de la sécurité du revenu doivent passer un test d'actifs sévère pour avoir droit à l'aide de dernier recours. Les barèmes sont établis en fonction d'une conception plutôt stalinienne des besoins fondamentaux. Ils permettent, en effet, une consommation minimale, à condition que tout aille bien. Mais tout n'est pas toujours au beau fixe pour tout le monde tout le temps. Et sans une marge de manœuvre, le moindre accident de parcours prend alors des allures de catastrophe financière, justement par défaut de pouvoir compter sur un coussin.

Mais au-delà de l'effet direct, évident et immédiat sur le niveau et la qualité de vie, la possession d'actifs change, en quelque sorte, le rapport au temps :

β) Établir une orientation vers l'avenir

Les actifs changent l'orientation face à l'avenir –on pourrait dire, débloquent l'avenir –et favorisent le développement de stratégies économiques à long terme. La richesse présente suscite les attitudes et les comportements qui sont générateurs de richesse future. Elle procure une base pour prendre des risques et un stimulant pour « faire quelque chose », développement du capital humain et d'autres actifs. Par exemple, prenons le cas le plus simple de l'acquisition d'une résidence, qui appartient d'abord de facto et pour l'essentiel au créancier hypothécaire, mais qui constitue un formidable mécanisme d'accumulation de richesse, le plus important pour la plupart des gens.

γ) Stimuler la participation sociale

Enfin, les actifs favorisent la participation à la vie sociale et politique. Par exemple, on connaît la relation entre le statut socio-économique et la participation électorale (Nevitt *et al*, 2000). En particulier, l'écart entre la participation des jeunes et des vieux est expliquée, entre autres, par le fait que les jeunes sont moins établis, c'est-à-dire ont moins d'actifs et sont moins sensibles aux effets sur eux de la gestion des affaires publiques.

b) Les écarts de richesse sont plus importants que les écarts de revenu

Comme le montre le tableau suivant

Canada				
	Parts du revenu après impôt,1998	Parts de la valeur nette totale,1999		Valeur nette médiane, 1999
Décile supérieur (10^e)	50%	53%	70%	\$703,500
9^e décile		17%		\$338,100
4^e décile	10.5%	2%	3%	\$35,500
3^e décile		1%		\$14,300
2^e décile		...		\$3,100
Décile inférieur (1^{er})		...		-\$2,100
Total	100%	100%		\$81,000

Source : pour le revenu, Statistique Canada 2000 :79; pour la valeur nette, Statistique Canada 2001b

Et, bien sûr, l'inégalité de distribution est encore plus prononcée aux États-Unis, comme le montre le tableau suivant :

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.

Le prochain tableau montre la composition des actifs :

Deux faits saillants doivent être soulignés

-la résidence principale constitue partout le principal actif

-le 2^e poste le plus important est constitué par le comptes de retraite

Il est aussi intéressant de voir le % des familles qui possèdent tel ou tel actif : au Québec, 89.4% ont des dépôts dans les banques et caisses. Ça veut dire que plus de 10% n'en ont pas du tout !

-d'ailleurs, La part de la richesse financière (càd, celle qui peut être rapidement mobilisée pour soutenir la consommation lors d'une chute de revenu) est, bien sûr, encore plus concentrée : 80 % dans les mains du décile supérieur aux États-Unis en 1998 (Wolff 2001 : 40).

	Québec 1999	% des familles avec cette composante Québec 1999
Actifs financiers	29.6 %	92.9%
<i>dont les comptes de retraite</i>	15.5 %	57.2%
<i>Dépôts dans les institutions financières</i>	6.1%	89.4%
<i>dont les fonds mutuels, actions et obligations</i>	8.5 %	21.8%
Actifs non financiers	55.7 %	100%
<i>dont les résidences principales</i>	33.2 %	55.4%
Équité en entreprise	14.7 %	14.4%

Source : Stat Can 2001 b .

L'inégalité des avoirs s'est accrue

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 a : 30). Une façon intuitive de comprendre l'évolution de la distribution des avoirs est de comparer simplement les parts de la richesse totale à deux moments dans le temps.

Évolution de la valeur nette médiane, Canada (\$ constants 1999)

	1984	1999
Quintile supérieur	\$291,200	\$403,500 (+39%)
Quintile inférieur	\$0	-\$600

Source : Statistique-Canada 2001a : 30

Part de la valeur nette totale détenue par chaque décile Canada

	1984 %	1999 %	Δ '99-'84 %
Décile supérieur (10^e)	51.8	55.7	3.9
9e	17.5	17.4	-0.2
8e	11.5	11.0	-0.6
7e	8.2	7.4	-0.8
6e	5.6	4.7	-1.0
5e	3.5	2.8	-0.7
4e	1.7	1.3	-0.4
3e	0.5	0.4	-0.2
2e	0.1	0.0	-0.1
Décile inférieur	-0.5	-0.6	-0.1

Source : René Morissette *et al.*, 2002 :27

Ce changement des parts relatives s'est opéré dans un contexte où la richesse médiane réelle a augmenté d'environ 10% entre 1984 et 1999 (*ibid.* : 4).

Voyons maintenant les résultats de Morissette *et al.* (L'évolution de l'inégalité de la richesse au Canada, 1984-1999) sur la **contribution des principales catégories d'actifs** à l'inégalité de la distribution.

De façon globale, la plus grande inégalité dans la distribution des actifs en 1999 par rapport à 1984 est mesurée par une augmentation de 0.036 du coefficient de Gini (de 0.691 à 0.727).

La contribution spécifique de la distribution des différents actifs apparaît au tableau suivant :

**Décomposition de la variation du coefficient de Gini,
selon les principales composantes,
Canada 1984-1999, toutes les unités familiales**

Actions, obligations, fonds mutuels (hors REER)	0.049
REER	0.079
Résidence principale	0.001
Capitaux propres en entreprise	- 0.071
Variation totale du coefficient de Gini	0.036

Source : R. Morisset et al., 2002 :39

On constate donc que la répartition des résidences principales (qui, rappelons-le, sont l'actif le plus important) n'est pas plus inégale en 1999 qu'elle ne l'était en 1984. Le deux principaux déterminants de l'inégalité accrue sont la répartition des titres financiers et, surtout, des REER. Fait à signaler, la répartition des capitaux propres en entreprise (*business equity*) vient tempérer un peu l'accentuation de l'inégalité. Ce phénomène s'explique surtout par la part décroissante des capitaux propres en entreprise dans la richesse totale, laquelle reflète (travail autonome oblige) la montée des très petites entreprises : le % des entreprises avec une capitalisation inférieure à \$10 000 est passé de 20 % en 1984 à 49% en 1999 (R. Morisset et al., 2002 : 19)

c) L'accumulation de richesse est aidée – généreusement – par les politiques publiques

α) Depuis longtemps...

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 and Preemption 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 (le Servicemen's Readjustment Act 1944, aussi connu sous le nom de GI Bill of rights).

β) Fiscalité progressive, avantages fiscaux régressifs

- L'accumulation de richesse est aidée par la fiscalité

ex. aux USA, plus de la moitié des dépenses fiscales fédérales pour les particuliers (en 2000, \$288.5 milliards sur \$508.3 milliards) servait à favoriser l'accumulation d'actifs (Sherraden 2001 :303)

- la fiscalité étant progressive, l'aide à l'accumulation d'actifs par le biais de déductions fiscales est donc forcément régressive.

La part du lion va aux déductions pour les comptes de retraite (\$ 123.6 milliards); viennent ensuite les déductions liées à l'investissement dans des entreprises et aux gains de capital (\$ 89.7 milliards) puis les déductions concernant la propriété immobilière (\$ 75.2 milliards).

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 retraite² vs plus de 80 % en 1993 (Grant Insights 1998 : 39).

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.

Aux États-Unis (1998), 67 % des avantages fiscaux pour les comptes de retraite allaient aux ménages³ 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).

Part des avantages fiscaux par classe de revenu

États-Unis

	Pour comptes de retraite ¹ (1998) [\$123.6 milliards]	Pour intérêt sur versement hypothécaire ² (1994)	% des ménages ³ (1998)
Ménages gagnant plus de \$50 000/an	93%	88%	41.0%
Ménages gagnant plus de \$100 000/an	67%	44%	12.0%

Source : 1-Sherraden 2001 : 304

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).

² REÉR et Régime de pension agréé

2- Seidman 2001 : 334

3- DeNavas-Walt et al., 2001 :17 (n.b. les données réfèrent à la distribution de 1998, *mais en \$ de 2000*)

γ) Inaccessibilité des mécanismes institutionnels d'épargne pour les personnes à faible revenu

-pour les faibles revenus, les dispositifs fiscaux ne sont d'aucune aide 9 à moins d'avoir un crédit remboursable)

- les autres mécanismes institutionnels sont aussi moins pertinents :

Outre les avantages 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.

Donc, en général, 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 » individuelles, mais aussi par un ensemble de mécanismes institutionnels : en plus des incitatifs fiscaux.

-en plus de n'être pas encouragée, l'accumulation d'actifs est carrément découragée dans le cas des plus pauvres : par la réglementation de l'aide sociale

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

³ Aux États-Unis, le ménage constitue l'unité d'imposition.

subventionnée par les politiques fiscales qui ont à ce chapitre un effet nettement régressif⁴.

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?

2.2 Actifs pour tous

Passons maintenant à l'examen de stratégies pour favoriser l'acquisition d'actifs par ceux qu'en sont dépourvus.

a) Les comptes de développement individuels (CDI)

⁴ 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.

L'idée des comptes de développement individuels (CDI) fut 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 supervisés 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*). Ces comptes, en principe, ne doivent pas être pris en considération dans les tests d'actifs pour l'obtention de la sécurité sociale.

La participation à des sessions de formation de groupe et le counseling individuel font partie intégrante des projets de CDI développés au cours des dix dernières années.

L'exemple du projet « Affordable Housing » à Atlanta (United Way of Metropolitan Atlanta, 2001):

- lancé en 1996

- United Way + South Trust Bank + Community groups

- participants admissibles : 50-80% du revenu médian

- objectif d'épargne : \$1200 en 2 ans, bonifié au taux de 4 pour 1, dans le but d'acheter une maison(prix moyen : \$90 000)

- juin 2001 : environ 200 participants ou « gradués »

L'intention est 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 une fonction 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 permisibles pour des urgences, au mode d'accompagnement, de *counseling* et de soutien, à la source du financement, etc.

b) 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 budgétisation⁵. 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 soient présents, des ménages à très faible revenu réussissent effectivement à épargner . 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** et la défense des droits pourront 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 recueillies dans le cadre de l'évaluation des 14 projets CDI du American Dream Demonstration montrent que les CDI fonctionnent bel et bien :

⁵ 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.

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). 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).

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 immense effort) se transforme en une somme qui permet de faire quelque chose d'utile. 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)⁶.

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.

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

⁶ 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).

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.

c) D'autres propositions de développement des actifs

α) Aux États-Unis

Comme on l'a évoqué plus haut, James Tobin(1968 : 91-93) avait suggéré une formule originale pour améliorer les chances de tous les jeunes Il proposait que l'État(fédéral) offre à chaque jeune au sortir du *high school*, ou de toute façon à 19 ans la possibilité de disposer d'une allocation de \$5000, utilisable à certaines fins pré-déterminées, par exemple, pour acquitter des frais de scolarité ou même de subsistance pendant les études supérieures ou la formation professionnelle. Il s'agit donc d'un investissement de la société dans le développement du capital humain des jeunes adultes. L'universalité de la mesure, en plus d'en simplifier l'administration, lui conférerait une progressivité *de facto*. De plus, aucun jeune ne resterait sur le carreau parce que le revenu de ses parents dépasse à peine un quelconque seuil d'admissibilité Le montant utilisé serait ensuite remboursé à

partir de l'âge de 28 ans. Tobin réservait aussi la possibilité qu'une partie de ce prêt par la société soit radiée, compte tenu de ce que les bénéfices pour la collectivité ne se réduisent pas à une assiette fiscale élargie.

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 fédéral⁷ 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 1999⁸ 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 revenu; puis, les *Retirement savings accounts* (RSA)⁹ 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).

β) Au Royaume-Uni

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). Ces deux propositions sous le titre général de *Saving and assets for all* sont présentées comme des stratégies qui viennent compléter l'action du gouvernement sur trois fronts :

« 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

- New Deal for young people,
- augmentation substantielle des allocations familiales (Child benefit) avec un objectif ambitieux de réduction de la pauvreté chez les enfants
- -Amélioration des services publics par une reprise de la croissance dans les dépenses gouvernementales en santé, éducation, habitation, etc.

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

⁷ Les états et les administrations locales auraient évidemment le loisir de contribuer des montants additionnels de bonification.

⁸ Et restés sans écho auprès des parlementaires républicains pour raisons de politique politicienne.

⁹ Malgré son nom, le projet de RSA prévoyait aussi d'autres finalités que la retraite : éducation, démarrage d'entreprise, etc. (Sherraden 2001 : 310)

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. Le capital ainsi disponible à 18 ans serait de £5000 à £7000.

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.

Ces deux projets comprennent une dimension fondamentale de développement en incorporant les trois volets interreliés d'information, formation et de conseil. De plus, le Financial Services Authority s'est vu assigner la tâche explicite de promouvoir la compréhension du système financier.

γ) Chez nous

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

Les premiers comptes montréalais ont été ouverts en février dernier et le recrutement des participants s'avère laborieux (communication personnelle du coordonnateur, M. Georges Ohana, le 30 mai 2002), malgré que le taux de bonification à Montréal soit le plus élevé de tout le projet, soit 5 pour 1. Aucune entente n'a pu à ce jour être obtenue avec le MESS pour exclure ces CDI des tests d'actif pour l'assistance emploi de telle sorte que les prestataires d'aide sociale ne peuvent être recrutés dans le projet.

2.3 Une condition préalable : un système bancaire inclusif

a) L'exclusion du système financier formel

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.

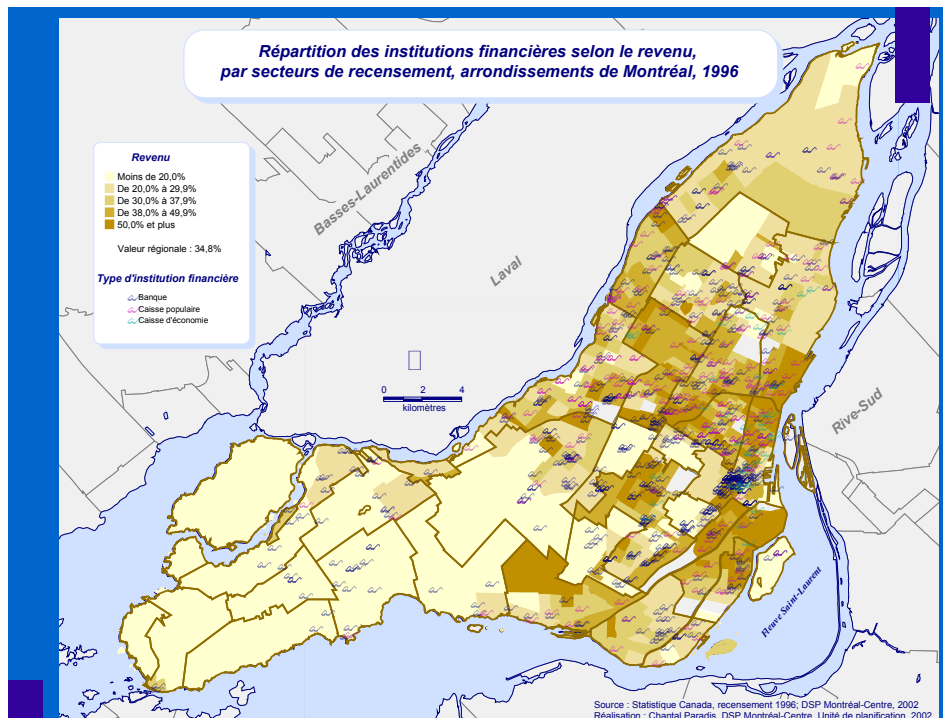
L'alphabétisation économique minimale suppose que l'on sache (et que l'on puisse) avoir accès aux institutions financières. La familiarisation avec ces institutions est certainement une condition *sine qua non*, préalable, ou, à tout le moins concomitante, à une démarche de construction de patrimoine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

b) Un aperçu cartographique des services financiers marginaux

C'est devenu un cliché de dire que l'offre de services financiers est en mutation rapide et profonde. On ne s'étonne plus de voir les succursales bancaires, monuments architecturaux qui symbolisaient naguère la force tranquille du système bancaire canadien, fermer doucement pour devenir un bar, un salon mortuaire ou une animalerie, ou rien du tout. Les segments de marché moins lucratifs sont, par définition, moins intéressants et abandonnés à d'autres types d'entrepreneurs.

Répartition des services financiers formels (banque, caisses populaires, caisses d'économie)

Montréal, mai 2002



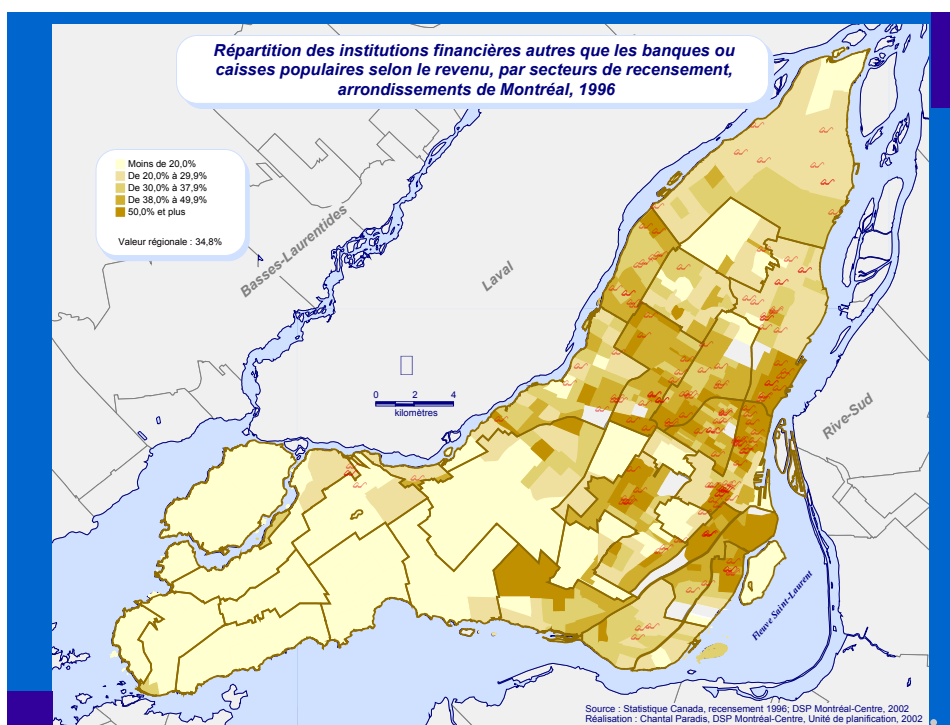
La première carte montre la répartition géographique des services financiers formels. Elle permet entre autres de voir une différence toute montréalaise entre l'est et l'ouest : à l'est, les caisses, à l'ouest, les banques.

La seconde carte montre la distribution de ce que j'appellerai les services financiers marginaux¹⁰ : encaisseurs de chèque, prêteurs sur gage et *tutti quanti*, avec en fond de carte les secteurs de recensement codés selon quatre niveaux de pauvreté. On peut voir aisément comment la densité de ces commerces épouse à peu près le fameux « S » de la pauvreté sur l'île de Montréal (avec un îlot excentrique dans l'arrondissement de Pierrefonds). Et encore, faudrait-il évoquer la présence souterraine de tous les financiers de l'ombre qui opèrent carrément dans l'illégalité.

Répartition des services financiers

(encaisseurs de chèques, prêteurs sur gage, sociétés de crédit à la consommation, etc.)

Montréal, mai 2002



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

¹⁰ Précisons, au passage, que le qualificatif de marginal pour ce secteur ne doit cependant pas être interprété automatiquement comme mafieux. Même si plusieurs opèrent sans permis ou sont notoirement impliqués dans le recel d'objets volés, ce n'est pas le cas de tous les commerces répertoriés sur cette carte

sont présentement exclus et qui sont 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* (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.

c) Des approches novatrices

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.

Le cas de la Union Bank of California est intéressant et instructif. Cette banque, la troisième en importance en Californie, s'est acquis une enviable réputation d'entreprise « *community-minded* », reconnue entre autres par la Réserve fédérale (Federal Reserve Bank of San Francisco, 2000). Son vice-président, Richard C. Hartnack, désire ramener les services bancaires traditionnels dans les centre-ville. Il estime que 15% de la population est sortie (ou s'est fait sortir) du système bancaire formel.

Le système bancaire informel, selon Hartnack, produit deux types de résultats fort contrastés;

- une gamme diversifiée et originale de services qui répondent bien aux besoins des gens.
- Des pratiques abusives absolument contraires à l'éthique

Cette banque a commencé en 1993 à ouvrir des comptoirs « Cash and Save » dans des quartiers défavorisés du sud de la Californie. Ces comptoirs visaient à offrir des services semblables à ceux des encaisseurs de chèque, tout en offrant une gamme limitée de services bancaires traditionnels. Récemment, en 2000, la Union Bank of California (UBOC) a acheté 40% des actions d'un réseau d'encaissement de chèques (Nix Check Cashing) : On prévoyait qu'il y aurait en juin 2002 30 succursales de Nix, avec un comptoir de la UBOC, avec un guichet et du counseling financier. Un organisme communautaire, Project Hope, est associé à l'opération : on lui a cédé 5% des actions de Nix en échange de services-conseil en crédit, en logement, etc..

L'objectif de UBOC est de développer une relation à long terme avec les clients et d'en faire d'éventuels détenteurs de comptes bancaires en bonne et due forme. Pour les premières années de cette opération, on rapporte que 40% des clients seraient devenus des épargnants. (Source :Edmund Sanders, Los Angeles Times, 16 mars 2000)

En somme, il s'agirait simplement pour les banques 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.

3. Conclusion

Si les actifs exercent un effet bénéfique sur le développement personnel et collectif, il importerait que ces bénéfices soient accessibles à tous. Comme on vient de le voir, il existe des moyens concrets pour réduire l'inégalité de la richesse qui se répercute en cascade sur toutes les autres inégalités. Pour conclure, trois points méritent d'être soulignés à propos des stratégies de lutte à la pauvreté axées sur les actifs.

3.1 Une idée fédératrice

La lutte à la pauvreté par des stratégies de développement des actifs a le potentiel de faire un large consensus : d'une part, les courants plus conservateurs apprécieront que ces stratégies font appel à et récompensent l'effort individuel. D'autre part, les progressistes, conscients à juste titre des déterminants sociaux des parcours individuels, devraient appuyer la mise en place de mécanismes institutionnels qui corrigent des injustices flagrantes

3.2 Une idée pour mobiliser dans un projet collectif le public, le privé et le communautaire

L'État doit donner le signal de départ et se constituer en premier investisseur en plus, évidemment de mettre en place la législation qui autorise et favorise concrètement le développement des actifs. Le privé, au premier chef le secteur financier doit comprendre son rôle et son intérêt dans l'élaboration de stratégies et d'outils qui à terme permettront de réaliser l'objectif de « *saving and assets for all* ». Enfin, l'implication des organismes de défense des droits et d'éducation populaire apparaît d'une évidence absolue.

3.3 Mais, la première des choses... : une mise en perspective

Pour terminer, soulignons l'intérêt et les promesses d'une stratégie de développement des actifs, mais gardons-nous d'en faire l'alpha et l'oméga de la lutte à la pauvreté. Il y a en effet fort à craindre que toutes ces mesures ne soient que cymbales qui retentissent si, au préalable, notre société ne se donne pas un système public d'éducation qui fasse son

travail, càd, instruire, qualifier et socialiser tout le monde. La réduction des inégalités de la richesse passe nécessairement par l'alphabétisation économique, laquelle est, il me semble, indissociable de l'alphabétisation tout court.

Remerciements

Les tableaux ont été réalisés par Lucie-Roy Mustillo, de la DSP de Montréal. La cartographie est l'œuvre de Chantal Paradis, à partir d'une base de données saisie par Jeannot Sergerie

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

DeNavas-Walt, Carmen, Robert W. Cleveland and Marc I. Roemer

2001 *Money income in the United States, 2000*, Washington, D.C., US Census Bureau.

Duncan, Steve

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

Federal Reserve Bank of San Francisco

2000 <http://www.frbsf.org/community/awards/2000/service.html>

Grant Insights

1998 *Assessing the case for asset-based social policy in Canada*, 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.

Morissette, René, Xuelin Zhang et Marie Drolet,

2002 *L'évolution de l'inégalité de la richesse au Canada, 1984-1999*, Ottawa, Statistique Canada, 11F0019N^o187

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/tocf/2001/taxexp_f.html

Nevitte , Neil, André Blais, Elisabeth Gidengil et Richard Nadeau

2000 *Socio-economic status and non-voting, A cross-national comparative analysis*. Paper presented at the XVIIIth World Congress of the International Political Science Association, Québec

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.