

DÉPENDANCE À L'ÉGARD DE L'AIDE SOCIALE ET RÉFORME DE LA SÉCURITÉ DU REVENU*

Bernard Fortin
Département d'économique
Université Laval

décembre 1997

* Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué au fil des années à développer ma réflexion économique sur la sécurité du revenu. J'exprime d'abord ma gratitude envers mes collègues et amis Guy Lacroix et Jean-Yves Duclos avec qui je poursuis une collaboration fructueuse sur l'étude économétrique de la dépendance à l'aide sociale et plus généralement sur l'analyse du marché du travail. Plusieurs des idées et des résultats présentés dans ce texte proviennent de nos travaux conjoints ainsi que de ceux de nombreux étudiants et professionnels du CRÉFA qui font ou ont fait partie de notre équipe de recherche. J'aimerais en outre mentionner plusieurs personnes qui ont influencé à divers titres ma compréhension de la sécurité du revenu et du marché du travail au Québec : Pierre Fortin, Jonathan Kesselman, Robert Lacroix, Paul Lanoie, Pierre Lefebvre, Thomas Lemieux, Philippe Merrigan, Claude Montmarquette, Michel Truchon et Marc Van Audenrode. J'ai largement bénéficié de l'expertise de Ghyslaine Morin, Serge Hamel, Pierre Lanctôt, Geneviève Leblanc, Suzanne Lévesque et Françoise Tarte du ministère de l'Emploi et de la Solidarité ainsi que de l'aide technique de Gérald Tremblay du ministère des Finances. Je suis enfin reconnaissant au FCAR, CRSH, CQRS ainsi qu'au ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour leur généreux appui financier.

INTRODUCTION

Dans ses *Principles of Political Economy* de 1848, John Stuart Mill caractérisait ainsi le problème fondamental de la lutte à la pauvreté: "Comment accorder une aide généreuse aux plus démunis, tout en minimisant l'incitation à la dépendance". En ces termes admirables de concision, Mill mettait en évidence, et de façon très moderne, l'arbitrage douloureux entre l'équité et l'efficacité auquel est confrontée toute politique de sécurité du revenu. Il est d'ailleurs frappant de constater qu'au coeur des discussions récentes sur la réforme de l'aide de dernier recours au Québec et ailleurs, on retrouve la question de la dépendance à l'aide.

Plusieurs raisons expliquent cette préoccupation croissante. En premier lieu, on a observé dans les dernières années, et ce jusqu'à tout récemment, une hausse considérable de la dépendance à l'aide dans l'ensemble des provinces canadiennes. Ainsi, au Québec, le taux global de dépendance, c'est-à-dire la proportion de la population de moins de 65 ans recevant des prestations d'aide, est passé de 9,2 % en 1990 à 12,4 % en 1995, alors que le nombre de prestataires de l'aide passait de 556 000 à 800 000 personnes (soit 480 000 ménages)¹. Cette hausse a été associée à une augmentation de 37 % (en termes réels) des dépenses d'aide au cours de la même période. L'Ontario a connu une augmentation encore plus dramatique de son taux de dépendance à l'aide, alors qu'il est passé de 7,7 % à 13,7 % au cours de la même période, pour une hausse de 133 % des dépenses d'aide.

La majeure partie de ces augmentations est bien sûr attribuable à la situation économique difficile qui a sévi durant cette période, mais d'autres facteurs sont en cause, tels les nombreuses restrictions effectuées à l'assurance-chômage depuis 1990 et, dans le cas de l'Ontario, la réforme des programmes de sécurité du revenu mise en vigueur en 1990. Cette réforme a eu pour effet d'accroître le taux moyen mensuel de prestation à l'aide de 581\$ en 88-89 à 802\$ en 92-93.²

Or, la crise des finances publiques ainsi que les pressions pour réduire les déficits ont poussé les gouvernements à chercher à ralentir la croissance de leurs dépenses. Dans un tel contexte, les hausses du taux de dépendance à l'aide se sont avérées fort préoccupantes. À cette problématique s'ajoute, dans le cas des provinces, la réduction du financement fédéral dans le cadre

¹ Au moment où ces lignes étaient écrites (novembre 1997), le nombre de prestataires avait quelque peu diminué, atteignant 729 000 personnes (438 000 ménages).

² La réduction de 21,6 % des barèmes décrétée à l'automne 1995 par le gouvernement Harris a eu essentiellement pour effet d'éliminer les hausses de pouvoir d'achat accordées au cours des années précédentes.

du remplacement du **Régime d'assistance publique** par le **Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux** en avril 1996. Ce nouveau régime s'est traduit, au Québec, par une réduction de transferts du fédéral de 636 millions \$ en 1996-97.

Plus fondamentalement, l'analyse économique nous enseigne que le coût marginal des fonds publics (CMF), c'est-à-dire la perte agrégée des surplus au consommateur associée à une hausse de 1\$ additionnel de recettes publiques, croît avec le niveau des taux de taxation et d'impôt (présents et futurs) utilisés pour son financement. Il croît en outre avec le niveau des élasticités d'offre et de demande sur les marchés touchés par ces taux. Or, on sait qu'en raison de la taille de son secteur public, les taux de taxation, et en particulier les taux d'impôt sur le revenu des particuliers, sont en général fort élevés au Québec en comparaison de ceux observés chez ses principaux partenaires commerciaux. De plus, le Québec est une petite économie ouverte qui est soumise à des pressions concurrentielles de plus en plus intenses sur ses marchés extérieurs, en raison de la réduction des coûts de transaction dans les échanges et de l'élimination progressive des barrières tarifaires. Ces facteurs expliquent ainsi pourquoi les élasticités d'offre et de demande sur les marchés extérieurs sont non seulement élevées mais ont eu tendance à s'accroître dans les années récentes. Ils expliquent en outre le niveau élevé du CMF au Québec. Ainsi, Fortin et Lacroix (1994) ont récemment estimé qu'il se situait entre 1,39\$ et 1,53\$, dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers. Il ressort de cette analyse que les coûts économiques associés au financement des dépenses publiques additionnelles s'avèrent non seulement très élevés mais ont eu tendance à s'accroître, ce qui impose de fortes pressions au gouvernement pour contenir leur croissance.

Il importe en revanche de souligner que la hausse des taux de dépendance à l'aide observée dans les dernières années comporte également des aspects très positifs du point de vue de l'équité et de la justice distributive. Elle reflète, en partie du moins, la capacité du programme à offrir des prestations à un nombre croissant de personnes ou ménages dont les revenus ont baissé sous le seuil de pauvreté, en raison en particulier de la situation économique difficile sur le marché de l'emploi. Cette hausse de la dépendance indiquerait ainsi que le programme joue bien son rôle de soutien du revenu des ménages défavorisés.

En second lieu, plusieurs analystes ont avancé que les paramètres de soutien du revenu des programmes d'aide encourageaient la dépendance en pénalisant les comportements favorisant une plus grande autonomie financière. Ainsi, en raison des taux de réduction des prestations qui peuvent même excéder 100 % à la marge lorsqu'on tient compte de la perte de prestations spéciales (e.g., soins dentaires, frais scolaires pour enfants, services optométriques), ces programmes affaiblissent inévitablement le lien entre la contribution sociale des individus à certaines activités

économiques et le bénéfice privé qu'ils en retirent. Ce phénomène engendre ainsi des coûts d'efficacité. Les paramètres de soutien du revenu auraient en particulier pour effet de réduire l'offre de travail sur les marchés officiels, d'encourager le travail au noir, de favoriser le décrochage scolaire (en particulier chez les jeunes de plus de 18 ans admissibles aux prestations), d'accroître la monoparentalité et les divorces et de stimuler les migrations vers les régions où les programmes sont plus généreux³.

Or, ces distorsions dans les choix individuels s'avèrent plus préoccupantes qu'elles ne l'étaient par le passé. En effet, la composition de la clientèle à l'aide au Québec s'est modifiée au fil des années de façon à accroître la sensibilité de réaction des prestataires à certaines incitations créées par le programme. Ainsi, au moment de la mise en oeuvre du programme d'aide sociale au début des années 70, seulement 30 % des adultes à l'aide étaient aptes au travail. Aujourd'hui, ce pourcentage atteint 80 %.

De plus, les effets des programmes et de leur financement se manifestent plus vivement à long terme, compte tenu des délais d'ajustement dans les comportements des individus et des institutions. Ainsi, à long terme, le marché du travail s'ajuste de diverses façons aux barèmes et aux taux de réduction des programmes de sécurité du revenu: création d'emplois à temps partiel plutôt qu'à temps complet pour les travailleurs peu qualifiés, emplois temporaires plutôt que permanents, plus grande instabilité entre les emplois, rigidité plus grande des salaires, taux de chômage accru. Sans être nécessairement à la source des changements structurels et conjoncturels qui affectent le marché du travail, ces programmes peuvent ainsi affecter de façon significative les mécanismes d'ajustements à ces chocs.

En troisième lieu, on s'interroge de plus en plus sur l'impact des chocs technologiques et de la concurrence étrangère sur les inégalités salariales ainsi que sur la dynamique du marché du travail. On cherche en outre à analyser l'incidence de ces chocs sur la main-d'oeuvre faiblement qualifiée, en ce qui a trait en particulier à la dépendance à l'égard des programmes de soutien du revenu et d'assurance sociale. En fait, il devient de plus en plus évident qu'il existe une forte interaction entre le marché de l'emploi et la dépendance à l'aide, de sorte qu'une meilleure intégration des personnes défavorisées au marché du travail peut conduire à une réduction significative de cette dépendance. On s'interroge aussi sur l'incidence des changements profonds dans les modes de vie des ménages (hausse des divorces, hausse de la monoparentalité, rallongement de la période avant un premier mariage) sur la pauvreté et la dépendance à l'aide.

³ Il existe une vaste littérature sur ces différents effets. On consultera avec profit la recension de Moffitt (1992).

En quatrième lieu, on soulève de plus en plus la question de la dépendance dynamique à l'aide. La question cruciale à élucider ici est de vérifier si la fréquence et la durée des séjours passés à l'aide n'auraient pas pour effet de réduire les chances de sortie du programme. Si tel est le cas, le programme d'aide aurait pour effet, du moins dans le cas de certains ménages, d'accroître le risque de transformer une situation de pauvreté transitoire en pauvreté permanente. Ainsi, certains affirment qu'en décourageant l'autonomie financière, l'aide sociale crée une trappe de pauvreté qui se manifeste encore plus vivement à long terme. Il ressort de cette analyse qu'une politique visant à réduire la dépendance présente à l'aide des prestataires pourrait avoir des effets bénéfiques sur la dépendance future de cette clientèle.

En cinquième lieu, la littérature empirique a abordé récemment le problème de la transmission intergénérationnelle de la dépendance à l'aide [e.g., Gottschalk (1996)]. Selon plusieurs chercheurs, la durée et la fréquence des séjours à l'aide des parents auraient pour effet d'accroître le risque de dépendance des enfants, en modifiant leurs préférences ou en accroissant leur information sur le fonctionnement du programme. Si un tel phénomène s'avère important, il est possible que l'adoption de mesures visant à réduire la dépendance à l'aide affecte non seulement les générations présentes mais aussi les générations futures. Les analyses avantages-coûts de telles mesures pourraient ainsi en être sensiblement modifiées.

Enfin, les restrictions récentes imposées au régime d'assurance-chômage au Canada posent avec encore plus d'acuité le problème de l'interaction entre les programmes de soutien du revenu, les programmes d'assurance sociale (e.g., assurance-chômage, assurance contre les lésions professionnelles), la formation professionnelle ainsi que la réglementation du marché du travail (e.g., le salaire minimum) dans la détermination de la dépendance à l'aide et plus généralement à l'égard des différents programmes sociaux. Cette question a encore été très peu abordée dans les études empiriques, alors qu'elle nous paraît des plus pertinentes, en particulier dans un contexte où ces programmes ne relèvent pas tous de la même juridiction.

Ces différents éléments d'analyse mettent en évidence l'importance d'une compréhension profonde de la dépendance à l'aide et de sa dynamique, dans le but de mieux comprendre les mécanismes à la base du fonctionnement des programmes d'aide et d'en proposer des réformes adéquates. Que savons-nous des facteurs qui déterminent la dépendance à l'aide? Quelles leçons peut-on en tirer sur d'éventuelles réformes de l'aide de dernier recours? C'est à ces questions que mon exposé va maintenant s'adresser. Malheureusement, la littérature canadienne sur la dépendance à l'aide est encore peu développée alors que la littérature américaine, beaucoup plus volumineuse, porte essentiellement sur les familles monoparentales. Alors que celles-ci forment la très grande

majorité de la clientèle à l'aide aux États-Unis (AFDC), elles ne représentent en moyenne que de 20 à 25 % des ménages à l'aide au Canada.

En conséquence, notre analyse s'inspirera largement du programme de recherche en cours depuis trois ans au CRÉFA et plus récemment au CIRANO, sur la dynamique de la dépendance à l'aide de dernier recours au Québec et auquel ont contribué Jean-Yves Duclos, Guy Lacroix et moi-même ainsi que plusieurs étudiants et professionnels de recherche. Ce programme de recherche a été réalisé avec l'étroite collaboration du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Plusieurs des résultats cités dans ce texte proviennent d'une analyse d'un échantillon aléatoire, tiré des fichiers de l'aide sociale, de près de 100 000 ménages aptes au travail qui ont encouru au moins un épisode sur ce programme entre 1979 et 1993. En raison de la nature de ces données, ces résultats portent essentiellement sur la durée des épisodes à l'aide et sur les récidives, sans permettre l'analyse des facteurs qui déterminent une première participation à l'aide.

LES CAUSES DE LA DÉPENDANCE À L'AIDE

Au niveau théorique, le modèle le plus élémentaire suppose que la décision de participer ou non à l'aide découle d'une comparaison entre l'utilité pour l'individu ou le ménage d'être prestataire de l'aide sociale et l'utilité de ne pas participer à ce programme. Tout facteur qui hausse l'utilité d'être prestataire de l'aide ou qui réduit l'utilité de ne pas être prestataire, aura pour effet de hausser la probabilité de participation au programme. Ce modèle suggère que la participation à l'aide dépend de quatre ensembles de variables: 1) les variables personnelles qui affectent les contraintes de l'individu, soit le taux de salaire (ou plus fondamentalement les variables qui l'influencent, comme la scolarité, l'âge, l'expérience, les marchés du travail locaux, le salaire minimum, la croissance économique, etc.), les contraintes de rationnement auquel fait face l'individu sur le marché du travail (influencées, entre autres, par la conjoncture économique et la réglementation du marché du travail) ainsi que son revenu hors travail privé; 2) les paramètres du programme d'aide (barèmes, taux de réduction, accès à des prestations spéciales, exemptions de revenus, tests de participation tel le test d'actif, le test de contribution parentale et le test d'effort pour intégrer le marché du travail, mesures d'employabilité); 3) les paramètres des autres programmes de soutien du revenu et d'assurance sociale (supplément de revenu de travail, programmes de soutien aux enfants, assurance-chômage) et 4) les caractéristiques observables ou non observables du ménage qui influencent les préférences (type de ménage, présence d'enfants en bas âge, motivation au travail, perception d'un stigma social associé au statut de prestataire).

Ce modèle de participation à l'aide devient beaucoup plus complexe dans un contexte dynamique. D'ailleurs, à notre connaissance, aucun modèle structurel de cette nature et qui rend compte des effets (anticipés ou non) de la participation présente à l'aide sur les contraintes et les préférences futures, n'a encore été développé et estimé. Il existe en fait quatre arguments expliquant la présence d'un lien de dépendance dynamique entre la participation présente et future à l'aide: 1) les expériences passées de participation haussent l'information sur les caractéristiques du programme et peuvent ainsi affecter les choix futurs de participation; 2) la durée des séjours à l'aide peut avoir pour effet de déprécier le capital humain accumulé de l'individu et en conséquence de réduire ses conditions salariales, ses chances de trouver un emploi de bonne qualité et plus généralement l'utilité de sa participation au marché du travail. De plus, la durée à l'aide peut être utilisée par les employeurs comme méthode de tamisage des futurs employés; 3) la participation à l'aide peut créer un effet de dépendance en modifiant les préférences de l'individu (modèle d'"addiction") et 4) la participation à l'aide peut affecter les choix démographiques de façon à accroître la dépendance future à l'aide (e.g., via ses effets sur le mariage et la monoparentalité). Cependant, les modèles estimés pour tenir compte de la dépendance dynamique à l'aide sont en général des modèles de forme réduite qui n'identifient pas l'impact respectif de ces différentes sources mais tentent plutôt de tester la présence d'une telle dépendance. Or, les implications de la dépendance dynamique sur la politique d'aide optimale dépendent des causes de cette dépendance. La construction et l'estimation de modèles structurels dynamiques de la participation à l'aide nous paraît donc une voie de recherche très prometteuse.⁴

Concentrons-nous d'abord sur les résultats obtenus sur la dynamique de la dépendance à l'aide au Québec. L'analyse se fonde en particulier sur le concept de taux de sortie de l'aide. Celui-ci représente la probabilité qu'un ménage quitte l'aide à l'intérieur d'une période donnée, étant donné qu'il était prestataire de ce programme au début de la période. Pour l'ensemble de la clientèle à l'aide, nos études [Duclos, Fortin, Lacroix et Roberge (1996)] montrent que plus de 34 % des ménages réussissent à quitter l'aide au cours des six premiers mois suivant leur entrée et parmi ceux qui demeurent à l'aide, le même pourcentage sortiront de l'aide au cours du second semestre. Cependant, parmi ceux qui auront complété une année de séjour, seulement 24 % quitteront dans les six mois et ce taux diminuera jusqu'à 10 % après cinq ou six ans de séjour à l'aide.

Ces résultats, semblables qualitativement du moins, à ceux obtenus pour la Colombie-Britannique [Barrett (1996)] sembleraient montrer la présence d'une dépendance dynamique

⁴ À cet égard, les méthodes d'estimation de modèles de programmation dynamique stochastique développés par des chercheurs tels que Eckstein et Wolpin (1989), nous paraissent particulièrement appropriées.

négative à l'aide: la durée à l'aide créerait un effet de dépendance rendant la sortie du programme plus difficile. Une autre interprétation des résultats est cependant possible. Supposons qu'un nombre donné de nouveaux ménages deviennent prestataires de l'aide à un moment donné. La moitié sont des prestataires de longue durée (taux de sortie constant mais faible) et l'autre moitié sont des prestataires de courte durée (taux de sortie constant mais élevé). Dans ce cas, on observera avec le temps une réduction du taux de sortie global des ménages. La raison en est que la proportion des prestataires de longue durée dans l'échantillon deviendra de plus en plus élevée, à mesure que les prestataires de courte durée auront quitté l'aide en grand nombre. Ce phénomène d'« hétérogénéité non observée » est purement statistique et doit être distingué de la véritable dépendance dynamique. Des approches statistiques paramétriques ou non-paramétriques ont été construites pour modéliser une telle hétérogénéité [e.g., Blank (1989)]. Les travaux de Fortin, Lacroix et Simard (1997) ont permis d'identifier un tel phénomène dans le cas des jeunes prestataires (18-24 ans). En fait, lorsque l'on tient compte de l'hétérogénéité non-observée, il existe toujours de la dépendance négative, mais son importance a tendance à diminuer quelque peu.

Le calcul des taux de sortie de l'aide nous permettent de constater que la majorité des nouveaux épisodes (56 %) sont courts, puisqu'ils seront terminés à l'intérieur d'une année. C'est donc dire que relativement peu de nouveaux épisodes seront de longue durée. Cependant, comme la probabilité d'observer ces derniers est élevée, ils auront un poids beaucoup plus important dans la distribution des épisodes en cours. Ainsi, les épisodes de durée supérieure à 5 ans représentent la majorité (54 %) de l'ensemble des épisodes en cours à un moment donné et 39 % des épisodes observés à tout moment auront une durée excédant 8 années. Les épisodes de longue durée représentent donc une part très importante du budget de l'aide de dernier recours. Ainsi, lorsqu'on ordonne les épisodes selon leur durée, la moitié des épisodes les plus courts n'accaparent que 10 % de ce budget.

Il existe une analogie intéressante entre ces résultats et ce que l'on observe dans le milieu hospitalier. Ainsi, la plupart des nouveaux séjours dans un hôpital donné sont de courte durée mais les séjours de longue durée y comptent souvent pour la majorité des lits occupés à tout instant et ce sont eux qui coûtent le plus cher à l'État.

Quelles sont les implications de cette analyse sur la configuration du programme d'aide? Même en l'absence de mesures d'insertion sur le marché du travail, une majorité de nouveaux prestataires quitteront l'aide, souvent de façon permanente, en raison d'un travail, d'un mariage ou d'autres raisons, et ce, à l'intérieur d'un délai assez court. Ceci signifie que les politiques visant à sortir de l'aide (par des programmes de formation professionnelle, d'éducation, de recherche

d'emploi, etc.) des prestataires qui débutent un épisode à l'aide, peuvent s'avérer inefficaces sur le plan de l'analyse avantages-coûts. Plusieurs de ces prestataires en effet quitteront l'aide rapidement et de façon permanente sans recourir à ces programmes.

Ainsi, une politique, comme celle prônée dans un récent document de réforme [Gouvernement du Québec (1996)], qui vise à préciser un cheminement individualisé d'aide à l'intégration au marché du travail dès les premiers mois à l'aide, risque d'être fort coûteuse à la société. Ce sera d'autant plus le cas que le programme est généralisé à l'ensemble des prestataires et non limité à certaines catégories comme les jeunes prestataires de 18-24 ans. Il paraît plus efficace de cibler les programmes de formation et d'insertion à l'emploi sur les clientèles à risque de devenir soit des prestataires permanents à l'aide ou encore des clientèles qui effectuent de façon récurrente des cycles entre l'aide, l'emploi et l'assurance-chômage.

On doit en outre souligner qu'un des aspects essentiels de la dynamique de la dépendance à l'aide porte sur les récidives suivant une sortie de l'aide. On observe ainsi que plus de 22 % des ménages qui quittent l'aide y retournent à l'intérieur de 6 mois. De plus, 11 % des ménages qui ont quitté l'aide depuis six mois y reviendront à l'intérieur des six mois suivants. Les retours sont très rares au-delà de 5 ans après la sortie.

Que savons-nous de la clientèle à risque de venir dépendante de l'aide soit en termes de durée ou de fréquence des séjours? Les résultats ici sont sans surprise. Les caractéristiques personnelles influençant les contraintes et les préférences comme le niveau de scolarité complété, le statut marital, la présence d'enfants de moins de 6 ans, l'âge du requérant sont toutes des variables influençant la durée des séjours à l'aide.

Ainsi, chez les prestataires âgés entre 18 et 24 ans, une hausse d'une année de scolarité réduit la durée à l'aide de 18 % (2,8 mois) dans le cas des femmes et de 10 % (1,5 mois) dans le cas des hommes. Ces résultats corroborent la théorie selon laquelle une faible scolarité est lourde de conséquence en termes de pauvreté, dans un contexte où la technologie est de plus en plus intensive en capital humain très qualifié et où la concurrence étrangère est croissante. À cet égard, on doit rappeler que la moitié des prestataires aptes au travail n'ont pas atteint le niveau de la cinquième secondaire.⁵

⁵ Il reste cependant à départager la part de la dépendance à l'aide qui serait attribuable au faible niveau de scolarité de celle qui découlerait plutôt des caractéristiques non-observables des individus corrélées avec le niveau de scolarité.

Quant au statut marital, on constate que le groupe le plus à risque est constitué des familles monoparentales, dont le chef est très majoritairement de sexe féminin. Ainsi, la durée moyenne des séjours à l'aide, qui est de 2 ans environ pour l'ensemble des ménages, atteint 3 ans et demi, dans le cas des familles monoparentales. En outre, la durée des séjours augmentent d'environ 50 % lorsque ces familles ont un enfant de moins de 6 ans au début de l'épisode à l'aide. De plus, elles encourrent les taux de récidence les plus rapides: 25 % des familles monoparentales qui ont quitté l'aide y retournent à l'intérieur de 6 mois. En conséquence, le taux de dépendance à l'aide, c'est-à-dire la fraction du temps passé en moyenne à l'aide, atteint près de 38 % dans le cas de cette catégorie de ménages. Il semblerait que l'aide de dernier recours encourage peu ces femmes à chercher du travail ou à former un couple. Ce programme impose en particulier l'équivalent d'une taxe au mariage ou à l'union de fait, puisque l'unité de base pour le calcul de la prestation est la famille et non l'individu. En conséquent, si une requérante à l'aide forme un ménage avec un conjoint dont le revenu excède le seuil d'allocation nulle de l'aide, elle perdra la totalité de ses prestations à l'aide. Même lorsque l'on tient compte du programme APPORT, il en découle une taxe au mariage de près de 30 % dans le cas d'un chef de famille monoparentale qui épouse un conjoint gagnant le salaire moyen au Québec. À cet égard, une étude récente de Lefebvre et Merrigan (1997) identifie un effet négatif important du barème sur la probabilité de formation de couples dans le cas des femmes monoparentales au Canada.

Compte tenu de cette analyse, la réforme récente adoptée au Québec selon laquelle la composante enfants de la sécurité du revenu ainsi que les allocations familiales sont remplacées par une prestation unifiée dont le taux de réduction de 50 % ne s'applique, dans le cas des familles monoparentales, qu'à partir d'un niveau de revenu assez élevé (15 322\$ lorsqu'il n'y a qu'un enfant à charge), nous paraît fort souhaitable. En effet, non seulement elle encourage la participation au travail et la formation d'unions mais elle favorise l'équité entre les prestataires de l'aide et les travailleurs à faible revenu [Fortin et Séguin (1996)]. De plus, elle simplifie le programme d'aide en réduisant le nombre de combinaisons de barèmes de 70 à moins d'une douzaine.

Au-delà des caractéristiques personnelles des ménages, les variables environnementales telles la conjoncture économique jouent un rôle prépondérant dans la dépendance à l'aide en particulier dans le cas des personnes seules de moins de 30 ans qui constituent 45 % des ménages à l'aide. Ainsi, une hausse d'une unité de pourcentage du taux de chômage des hommes adultes (25-64 ans) se traduit par une augmentation de 7 % de la durée à l'aide de cette catégorie de ménage. Il est clair que les personnes jeunes et peu scolarisées sont les plus touchées par une conjoncture économique défavorable et sont les plus susceptibles d'encourir de plus longues périodes à l'aide, suite à une détérioration des conditions de l'emploi.

S'agissant de l'impact des paramètres de l'aide, on montre en particulier qu'une hausse des barèmes de l'aide a pour effet d'encourager les prestataires à prolonger la durée de leur séjour à l'aide. Cependant, cet effet varie selon les catégories de ménages. C'est dans le cas des jeunes familles monoparentales que la réaction s'avère la plus forte avec une élasticité de 0,8. Cette élasticité semblerait beaucoup plus faible dans le cas des personnes seules de moins de 30 ans. On doit cependant s'attendre à une forte non-linéarité dans l'effet des barèmes. Ainsi, lorsque le barème est très faible au départ (comme dans le cas des jeunes de moins de 30 ans avant la réforme de 1989), on ne doit pas s'attendre à ce qu'une hausse marginale du barème produise un effet très important. Cependant, à mesure que le barème s'accroît et se compare de mieux en mieux avec les conditions alternatives du marché du travail, son effet devient plus important sur la dépendance. Ainsi la réforme de 1989, qui a plus que doublé le niveau des prestations des personnes seules et des couples sans enfant de moins de 30 ans, a eu pour effet d'accroître leur durée à l'aide de 18 % à 28 % selon les différentes catégories âge-sexe, soit une hausse de la durée à l'aide variant entre 2 et 4 mois [Fortin et Lacroix (1997)].

Les économistes qui, de Milton Friedman à James Tobin, ont prôné l'introduction d'un revenu minimum garanti en remplacement des programmes d'aide, avançaient l'idée qu'une baisse du taux de taxation implicite à des niveaux inférieurs à 100 % aurait pour effet d'encourager les prestataires à participer au marché du travail. Toutefois, plusieurs chercheurs [Levy (1979), Moffitt (1986)] ont montré qu'une telle baisse pouvait avoir pour effet au niveau agrégé non pas de hausser mais de réduire l'offre de travail, en raison de son effet positif sur le seuil d'allocation nulle du programme. De plus, une telle politique peut forcer l'État à accroître les taux d'imposition pour financer les coûts supplémentaires du programme, ce qui ajoute aux effets désincitatifs au travail (en supposant que l'effet de substitution domine l'effet de revenu) et rend l'économie moins compétitive sur les marchés extérieurs.

Ces arguments expliquent, en partie du moins, pourquoi la politique de revenu minimum garanti a été mise en veilleuse dans la grande majorité des pays occidentaux. Les chiffres sont d'ailleurs éloquentes. Si le gouvernement désire offrir un revenu minimum garanti acceptable, par exemple 50 % du revenu moyen, et qu'il choisit de financer ce programme et les autres dépenses publiques (représentant par exemple 20 % du revenu total) par un taux d'impôt constant sur le revenu, ce taux devra être de 70 %! Ce résultat est purement arithmétique et découle de la contrainte budgétaire du secteur public [Akerlof (1978)].

Cette analyse explique pourquoi, au Québec, on a limité aux seules familles avec enfants le programme APPORT qui supplémente le revenu de travail et vient ainsi réduire le taux de taxation implicite de l'aide de dernier recours. La généralisation à l'ensemble des ménages serait trop coûteuse et pourrait désinciter au travail certains individus devenus admissibles à des prestations. On a cependant constaté que le programme APPORT, en supplémentant le revenu de travail, encourage certains prestataires de l'aide à entrer sur le marché du travail. On a ainsi évalué qu'une hausse de 10 % du taux de supplémentation au travail avait pour effet de réduire la durée des séjours à l'aide d'environ 0,4 % [Fortin et Lacroix, (1997)]. Il s'agit donc d'un effet assez faible mais qui va dans le sens désiré.

Qu'en est-il de l'impact de l'assurance-chômage (AC) sur la dépendance à l'aide? L'analyse de cette question, au coeur du contentieux fédéral-provincial en matière de sécurité du revenu, comporte deux aspects essentiels. D'une part, puisque l'aide constitue un programme de dernier recours, une réduction dans le taux de remplacement du salaire par l'AC ou une sévérité accrue dans les conditions d'admissibilité à l'AC aura pour effet de rendre le revenu de certains ménages inférieur au seuil d'allocation nulle de l'aide, ce qui produira un impact à la hausse sur la dépendance à l'aide. À cet effet purement mécanique s'ajoutent des effets comportementaux. Ainsi, une réduction dans la générosité de l'AC rendra le marché du travail moins attrayant pour un prestataire de l'aide, en particulier s'il anticipe une probabilité élevée de chômage dans le futur. Ce dernier effet a été analysé par Fortin, Lacroix et Thibault (1997) dans le cas des ménages monoparentaux à l'aide. Selon les résultats, une hausse de 10 % dans la période de travail exigée pour être admissible à l'AC ou une baisse de 10 % dans la nombre de semaines maximales d'admissibilité à l'AC, a pour effet de prolonger la durée à l'aide de 1 % environ. Elle produit en outre une réduction de 4 % des épisodes hors de l'aide. Ces résultats montrent bien la présence d'une interaction entre ces programmes, ce qui met en évidence l'importance de les harmoniser de façon à accroître les niveaux d'équité et d'efficacité du système.

Quel est l'effet du salaire minimum sur la durée des séjours à l'aide? Sur le plan théorique, une hausse du salaire minimum produit deux effets opposés sur cette durée. D'une part, en accroissant les coûts de la main-d'oeuvre peu qualifiée, elle décourage les employeurs à embaucher certains prestataires possédant un faible niveau de formation, ce qui a pour effet d'accroître leur durée à l'aide. D'autre part, la hausse du salaire minimum encourage certains prestataires à quitter l'aide, puisque leur rémunération s'en trouve accrue.

Selon les résultats de nos études [Fortin et Lacroix (1997)], le premier effet domine chez les jeunes de moins de 25 ans et chez les chefs de famille monoparentale alors que le second effet domine chez les jeunes de 25-29 ans. Ainsi, une hausse de 10 % du salaire minimum prolonge la durée de séjour à l'aide de 7,8 % dans le cas des femmes seules de 18-24 ans et de 5,5 % dans le cas des hommes seuls de la même catégorie d'âge. En revanche, une même hausse du salaire minimum réduit de 33 % la durée de séjour des femmes seules de 25-29 ans et de 16 % celle des hommes seuls du même groupe d'âge.

Jusqu'ici notre analyse n'a pas abordé les mesures de développement de l'employabilité introduites à partir de 1984 et généralisées par la suite (e.g., Rattrapage scolaire, Expérience de travail, Stages en milieu de travail, Programme d'aide à l'intégration en emploi). Ces mesures s'inspiraient fortement des programmes américains de "workfare" mis en place au début des années 1980 dans le cadre des programmes d'aide aux familles avec enfants (AFDC).

En présence de telles mesures, le programme d'aide ne joue plus uniquement le rôle de soutien du revenu, mais vise aussi à intégrer les prestataires au marché du travail et à les rendre indépendants financièrement de l'aide. En 1995, seulement 16 % des adultes à l'aide participaient aux mesures d'employabilité alors que plus de 45 % se déclaraient non-participants, c'est-à-dire ne désiraient pas participer à une mesure. Le projet de réforme attendu prochainement [Gouvernement du Québec (1996)] vise en particulier à intensifier l'aide à l'emploi par un ensemble de mesures individualisées favorisant l'accès au marché du travail. Sous certaines conditions, il sera possible de convertir les prestations en supplémentation du revenu de travail ou en subventions salariales, avec une plus grande prise en charge des services au niveau local.

Il est possible d'identifier au moins cinq avantages à l'introduction des mesures d'employabilité. En premier lieu, obliger ou du moins inciter les prestataires aptes au travail à faire des efforts pour intégrer le marché du travail rend le programme d'aide politiquement plus acceptable, car il renforce le contrat social entre les contribuables qui financent les prestations à partir de leurs impôts et de leurs taxes et les ménages qui en bénéficient. À cet égard, on doit constater que les sondages effectués auprès de la population montrent en général un très large appui pour de telles mesures.

En second lieu, Fortin, Truchon et Beauséjour (1993) ont montré que, par un choix judicieux du nombre d'heures minimales de travail requis pour qu'un prestataire apte au travail reçoive le plein barème de l'aide, il est possible d'accroître l'efficacité du programme sans en modifier les coûts financiers.

En troisième lieu, en rendant les conditions d'admissibilité aux pleins barèmes plus difficiles, ces mesures visent à réduire la dépendance à l'aide et la hausse des coûts du programme. Un tel avantage est cependant limité dans un contexte où la participation aux mesures reste volontaire, où la pénalité imposée aux non-participants est faible et compte tenu des coûts administratifs élevés de certaines mesures.

En quatrième lieu, Besley et Coate (1992) ont avancé qu'en raison du processus d'auto-sélection des ménages entre participants et non-participants, de telles mesures permettent d'accorder plus d'aide à ceux qui en ont vraiment besoin. Encore une fois, cet argument ne joue un rôle significatif que dans la mesure où il existe un écart important de barèmes entre les ménages qui désirent participer aux mesures et ceux qui s'y refusent.

Enfin, ces programmes encouragent les personnes défavorisées à investir en capital humain et donc à augmenter leur productivité sur le marché du travail et par conséquent leurs chances de sortir de la pauvreté. La vaste majorité des études empiriques sur l'impact des programmes d'employabilité ont porté sur ce dernier point: de tels programmes accroissent-ils véritablement les salaires, les taux d'emploi et les taux de sortie de l'aide? Sont-elles rentables au niveau de l'analyse avantages-coûts? La littérature sur ces questions a littéralement explosé depuis le début des années 1990 [e.g. Heckman et Smith (1995), Lalonde (1995)]. En général, les études américaines indiquent que les mesures d'employabilité accroissent le taux d'emploi et le salaire des participants et augmentent leur taux de sortie de l'aide, mais souvent de façon modeste et variant selon la nature de la mesure [e.g. Gueron et Pauly (1991), Moffitt (1992)]. On observe en outre une variance assez importante dans les résultats. Ainsi, en ce qui concerne les effets des mesures sur le taux de salaire futur, les résultats varient facilement entre 1 % et 20 %, même après avoir éliminé les résultats extrêmes [(Moffitt 1996)].

Sur le plan statistique, ces études ont montré qu'il est essentiel de tenir compte des problèmes de sélectivité découlant du fait que la participation à de telles mesures est endogène, du moins dans le cadre de programmes non expérimentaux. En effet, celle-ci dépend en général d'une décision conjointe du prestataire de l'agent du programme. Certains travaux récents appliqués aux mesures en vigueur au Québec, montrent que la prise en compte de la sélectivité affecte de façon majeure l'évaluation de l'impact de telles mesures [Déry (1997)]. Ainsi, selon cette dernière étude, la mauvaise performance apparente du programme de Rattrape scolaire, destiné à des prestataires qui n'ont pas complété leurs études secondaires, résulterait du fait que les participants à ce programme possèdent en moyenne des caractéristiques non-observables qui les rendent peu

attrayants pour d'éventuels employeurs. Lorsqu'on tient compte de la sélectivité par des méthodes économétriques appropriées, ce programme devient statistiquement beaucoup plus performant.

Par ailleurs, très peu d'études ont porté sur l'effet des mesures d'employabilité sur les taux d'entrée à l'aide. Or, comme l'a souligné Moffitt (1996), il est possible que ces mesures réduisent le pouvoir d'attraction de l'aide lorsqu'elles sont perçues comme une contrainte qui diminue l'utilité du séjour à l'aide, ce qui aurait pour effet de réduire encore plus la dépendance à l'aide. Cependant, il est aussi possible que ces mesures soient perçues favorablement, dans la mesure où elles donnent accès à un investissement en capital humain dont le coût privé est faible par rapport au meilleur investissement alternatif. Paradoxalement, les mesures d'employabilité, surtout lorsqu'elles ne sont pas obligatoires, peuvent ainsi accroître la dépendance à l'aide, via cet effet d'entrée à l'aide. Dans un tel contexte, il est ainsi possible que les mesures les plus efficaces en termes de ses effets sur la productivité des participants sur le marché du travail, soient à la source d'une hausse de la clientèle à l'aide et des coûts du programme. Selon les résultats de simulation de Moffitt, de tels "effets d'entrée", qu'ils soient positifs ou négatifs, peuvent s'avérer fort importants. Cette analyse paraît fort à propos dans le contexte d'une réforme, comme celle proposée par le Gouvernement du Québec, qui cherche à élargir l'accès à des mesures de réinsertion. Le projet original n'implique aucune hausse significative des pénalités pour les prestataires refusant d'y participer (la pénalité serait de 150\$ par mois dans le cas d'un ménage d'un adulte, pour les 12 mois suivant un refus plutôt que de 120\$ par mois, comme c'est le cas présentement). Il serait fort important d'analyser les effets d'entrée d'une telle réforme ainsi que l'impact de modifications dans les pénalités. Il existe à notre connaissance aucune étude sur cette épineuse question.

CONCLUSION

Que conclure de cette analyse de la dépendance à l'aide? En premier lieu, les études économétriques démontrent très clairement que le facteur le plus important quant à l'évolution du taux global de dépendance est la conjoncture économique et la croissance de l'activité économique. Ainsi, l'étude de Perron et Vaillancourt (1988) concluait que la croissance du PIB réel per capita était le facteur le plus important dans l'explication de l'évolution du taux de pauvreté au Canada, et ce, même à taux de chômage donné. Il paraît faux de penser que la croissance ne bénéficie qu'aux riches. Il est clair que l'adoption de politiques économiques favorables à une hausse des taux d'emploi et de la croissance économique est propice à la réduction de la pauvreté et de la dépendance à l'aide. À cet égard, il paraît important de miser non pas sur une intervention accrue de l'État dans l'économie mais plutôt sur des politiques créant un environnement fiscal et réglementaire qui encourage la création de nouveaux marchés, l'entrepreneuriat, une plus grande flexibilité du

marché du travail et plus généralement une amélioration de l'efficacité économique. Le niveau élevé et la hausse du coût marginal des fonds publics ont rendu plus sévères les critères de rentabilité sociale des politiques qui ont pour effet d'accroître la taille du secteur public.

Par ailleurs, certains avancent que le lien entre croissance économique et réduction de la pauvreté à long terme s'est affaibli depuis quelques années en raison en particulier du caractère très intensif en main-d'oeuvre qualifiée des nouvelles technologies et des pressions concurrentielles accrues sur les marchés extérieurs. Cependant, on ne doit pas perdre de vue que cette croissance a pour effet d'accroître (à court terme du moins) la rentabilité du capital humain, ce qui encourage une hausse des niveaux de scolarité, une baisse du décrochage scolaire et stimule la formation professionnelle. Or, nos études démontrent bien que la scolarité est un des facteurs les plus importants à long terme dans la lutte contre la dépendance. De plus, en limitant le risque d'une première participation à l'aide, une scolarité accrue prévient la dépendance dynamique à l'aide chez les jeunes. Or, celle-ci peut avoir comme conséquence de transformer une pauvreté transitoire en pauvreté permanente.

S'agissant de la réforme à l'aide proposée récemment par le gouvernement du Québec, il me paraît particulièrement important de mettre deux éléments en évidence. D'une part, la nouvelle politique familiale visant à introduire une allocation unifiée pour enfants complètement distincte de l'aide et qui remplace les allocations familiales et la composante enfant de l'aide, semble particulièrement appropriée à la fois sur le plan de l'équité horizontale, de l'efficacité et de la simplicité du système. La baisse de l'écart du soutien financier pour enfants entre les familles à l'aide et les familles à revenu modeste sur le marché du travail encouragera une moins grande dépendance à l'aide en particulier chez les familles monoparentales dont 45 % sont à l'aide au Québec.

D'autre part, la généralisation des mesures d'aide à l'emploi dans le cas des ménages aptes au travail me paraît judicieuse, mais ne devrait pas s'appliquer de façon systématique au début des séjours à l'aide, en raison du coût de ces mesures, de l'effet d'attraction de ces mesures qui peut gonfler le nombre de prestataires et du fait que de nombreux prestataires auront de toute façon des séjours de courte durée. En outre, il importe de bien évaluer l'impact des différentes mesures selon les caractéristiques des prestataires qui en bénéficient. Il me paraît en particulier pertinent d'analyser les effets de programmes de subsides salariaux qui ont la faveur de nombreux chercheurs en raison de leurs effets incitatifs potentiellement favorables sur les coûts de la main-d'oeuvre et l'emploi.

À cet égard, le projet expérimental d'autosuffisance (PAS) conçu et financé par Développement des ressources humaines Canada et en activité dans les provinces de Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick depuis 1992, me semble fort prometteur. Le PAS accorde aux chefs de familles monoparentales qui touchent des prestations d'aide depuis au moins un an, un incitatif financier temporaire, mais généreux, au travail, dont le taux de réduction est relativement faible et accompagné de l'obligation de travailler à plein temps (30 heures par semaine). La formule permet en fait à la plupart des prestataires de PAS dont le salaire est inférieur à \$8 de doubler leurs gains. Le groupe-programme a un an pour se trouver un emploi plein temps et peut bénéficier du PAS pendant 3 ans.

Les premiers résultats, présentés par Card et Robins (1996), et portant sur le cinquième trimestre d'application du programme, sont très encourageants: par rapport au groupe-témoin, on observe dans le cas du groupe-programme: 1) une augmentation de 50 % du taux d'emploi; 2) une augmentation de 60 % des gains mensuels (en raison surtout de l'impact sur les heures de travail); 3) une baisse de 14 % du taux de dépendance à l'aide et 4) une hausse des coûts financiers (Aide+PAS) de 6,5 %. Il reste cependant à évaluer l'impact à long terme du programme. Il serait intéressant d'étudier l'application d'une telle formule au Québec éventuellement en remplacement du programme APPORT dont les effets se sont avérés jusqu'ici plutôt modestes en raison, en particulier, de sa complexité.

Le dilemme mis en évidence par Mill entre la lutte à la pauvreté et la dépendance à l'égard de l'aide est devenu dans les dernières années une des questions sociales les plus épineuses auxquelles est confrontée notre société. La recherche de politiques permettant d'améliorer cet arbitrage constitue un exemple clair d'un investissement dont les avantages dépassent largement les coûts.

BIBLIOGRAPHIE

- Akerlof, G. A. (1978), "The Economics of Tagging", *American Economic Review*, Vol.68, 8-19.
- Barrett, G. F. (1996), "The Duration of Welfare Spells and State Dependence: Evidence from British Columbia", Miméo, Department of Economics, University of New South Wales, Sydney.
- Besley T. et S. Coate (1992), "Workfare vs Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty Alleviation Programs", *American Economic Review*, Vol.75, 128-138.
- Blank, R. (1989), "Analyzing the Length of Welfare Spells", *Journal of Public Economics*, Vol.39, 245-273.
- Card, D. et P.K. Robins (1996), "Do Financial Incentives Encourage Welfare to Work? Early Findings from the Canadian Self Sufficiency Project", Working Paper N. 7359, Industrial Relations Section, Princeton University.
- Déry P. (1997), "Évaluation économétrique des programmes de développement de l'employabilité du Ministère de la Sécurité du revenu du Québec", Mémoire de maîtrise, Département d'économique, Université Laval.
- Duclos, J.-Y., B. Fortin, G. Lacroix et H. Roberge (1996), "La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec: 1979-1993 ", Rapport présenté au Ministère de la Sécurité du revenu, CRÉFA, Université Laval, 118 pages.
- Eckstein, Z. et K.I. Wolpin (1989), "The Specification and Estimation of Dynamic Stochastic Discrete Choice Models: A Survey", *Journal of Human Resources*, Vol.24, 562-598.
- Fortin, B. et G. Lacroix (1994), "Labor Supply, Tax Evasion and the Marginal Cost of Public Funds: An Empirical Investigation", *Journal of Public Economics*, Vol.55, 407-431.
- Fortin, B., G. Lacroix et J.-F. Thibault (1996), "Assurance-chômage et dynamique des séjours à l'aide sociale", Miméo, CRÉFA, Université Laval.
- Fortin, B. et G. Lacroix (1997), "Welfare Benefits, Minimum Wage Rate and the Duration of Welfare Spells: Evidence from a Natural Experience in Canada," Working Paper N. 9708, CRÉFA, Université Laval.
- Fortin, B., G. Lacroix et E. Simard (1997), "Welfare Benefits and Youths' Welfare Spell Duration: An Econometric Model with Multiple Spells and Unobserved Heterogeneity", Working Paper N. 9709, CRÉFA, Université Laval.
- Fortin, B., M. Truchon et L. Beauséjour (1993), "On Reforming the Welfare System: Workfare Meets the Negative Income Tax", *Journal of Public Economics*, Vol.51, 119-151.
- Fortin, P. et F. Séguin (1996), "Pour un régime équilibré axé sur l'emploi", Rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu. Ministère de la Sécurité du revenu, Gouvernement du Québec.
- Gottschalk, P. (1996), "Is the Correlation in Welfare Participation across Generations Spurious?", *Journal of Public Economics*, Vol.63, 1-25.

- Gouvernement du Québec (1996), *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Document de consultation, Ministère de la Sécurité du revenu.
- Gueron, J.M. et E. Pauly (1991), *From Welfare to Work*, Russell Sage Foundation.
- Heckman, J.J. et J.A. Smith (1995), "Assessing the Case for Social Experiments", *Journal of Economic Perspective*, Vol.9, 85-110.
- Lacroix, G. (1998), "Reforming the Welfare System: In Search of the Optimal Policy Mix", in C. Riddell et F. St-Hilaire (eds.), *Adapting Public Policy to a Labour Market in Transition*, à paraître.
- Lalonde, Robert J. (1995), "The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs", *Journal of Economics Perspectives* Vol.9, 149-68.
- Lefebvre, P. et P. Merrigan (1997), "Welfare, Conjugal Unions and Single Motherhood in Canada: Estimates from a Hazard Model", Miméo, Département de sciences économiques, UQAM.
- Levy, Frank (1979), "The Labor Supply of Female Heads, or AFDC Work Incentives Don't Work Too Well", *Journal of Human Resources*, Vol.14, 76-97.
- Moffitt, R. (1986), "Work Incentives in Transfer Programs (Revisited): A Study of the AFDC Program", in R. Ehrenberg (ed.), *Research in Labor Economics* Vol.8, JAI Press, 389-439.
- Moffitt, R. (1992), "Incentive Effects of the U.S. Welfare System: a Review", *Journal of Economic Literature*, Vol.30, 1-61.
- Moffitt, R. (1996), "The Effect of Employment and Training Programs on Entry and Exit from the Welfare Caseload", *Journal of policy and Management*, Vol. 15, 32-50.
- Perron, P. et F. Vaillancourt (1988), "The Evolution of Poverty in Canada", Discussion Paper N. 343, Conseil économique du Canada.