

AIDE SOCIALE : LES LEÇONS DES RÉFORMES NORD-AMÉRICAINES

Depuis une douzaine d'années, le nombre d'assistés sociaux a fortement diminué partout en Amérique du Nord. Au Québec, le nombre de prestataires de l'aide sociale est passé de 813 200 en mars 1996 à 492 941 en octobre 2006, soit 6,4 % de la population, son niveau le plus bas depuis la fin des années 1970. Malgré cela, la province se retrouve aujourd'hui avec la proportion la plus élevée d'assistés sociaux du continent après Terre-Neuve et le District de Columbia. Ceci reflète à la fois un niveau traditionnellement plus élevé et une réduction plus faible qu'ailleurs.



Cette Note économique a été préparée par Norma Kozhaya, économiste à l'IEDM et chargée de cours à l'Université de Montréal.

Les taux d'aide sociale ont grimpé jusqu'à 10,8 % au Canada, 11,2 % au Québec, et 5,5 % aux États-Unis lorsqu'ils ont atteint leur sommet au milieu des années 1990. Ils ont baissé respectivement à 5,2 %, 6,8 % et 1,5 % en 2005 (voir Figure 1).

On observe des taux beaucoup plus faibles aux États-Unis qu'au Canada¹, et surtout une réduction proportionnellement plus forte chez nos voisins du sud, soit de 73 % (depuis le sommet de 1993), en comparaison de 52 % dans l'ensemble du Canada (depuis le sommet de 1994) et de seulement 39 % au Québec (depuis le sommet de 1996). Cinq États américains ont même connu des réductions dépassant les 80 %. Les dépenses d'aide sociale s'élevaient à 2,7 milliards \$ en 2005-2006 au Québec².

Pourquoi le Québec reste-t-il à la traîne? Que peut-on apprendre des réformes de l'aide sociale qui ont été mises en œuvre aux États-Unis et dans certaines provinces canadiennes? Comment ramener sur le marché de l'emploi les prestataires adultes d'aide sociale aptes au travail – c'est-à-dire les deux tiers d'entre eux – afin de leur permettre d'améliorer leur sort?

Les réformes de l'aide sociale aux États-Unis

À partir du début des années 1990, plusieurs États américains ont amorcé une réforme de leur régime d'aide sociale. Le processus a été renforcé par la réforme fédérale de 1996 en vertu du *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, signé par le président Clinton. Cette loi a créé un nouveau programme d'aide temporaire pour les familles les plus démunies, le *Temporary Assistance for Needy Families*.

L'aide fédérale américaine s'adresse surtout aux familles avec enfants, l'aide financière pour les adultes sans enfant et sans contrainte au travail étant inexistante au niveau fédéral et très limitée au niveau des États. Une aide

sous forme de bons existe également, notamment pour la nourriture et le logement.

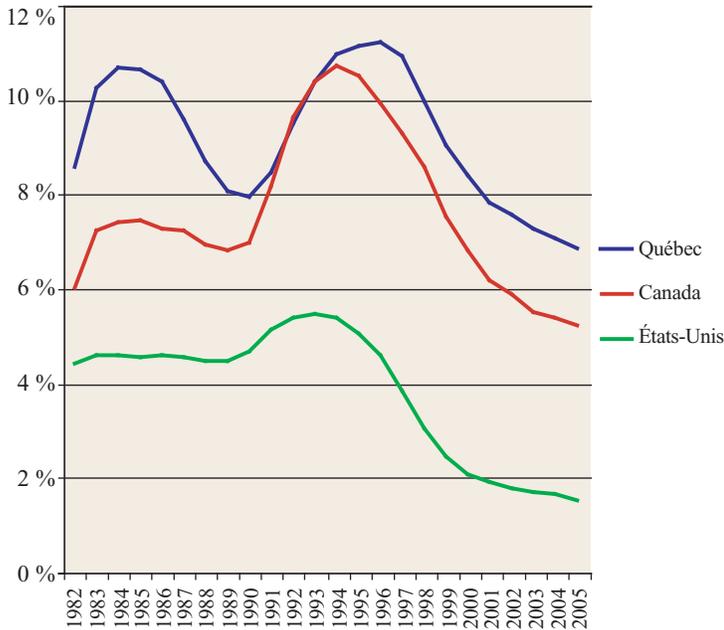
Le nouveau programme met l'accent sur la nature transitoire que doit avoir l'aide sociale et la nécessité pour les bénéficiaires de rechercher l'autosuffisance. Il comportait plusieurs nouvelles mesures que chaque État applique selon des modalités et avec des exceptions qui lui sont propres³ :



1. Les comparaisons entre le Canada et les États-Unis sont rendues difficiles par le fait que l'aide sociale est définie de manière différente des deux côtés de la frontière. Nos données doivent être considérées comme indicatives.
2. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, p. 180, disponible à <http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/index.asp?categorie=rappann#liste>.
3. Voir notamment Rebecca M. Blank, « Evaluating Welfare Reform in the United States », *Journal of Economic Literature*, vol. 40, no 2, décembre 2002, p. 1105-1166; Chris Schafer, Joel Emes et Jason Clemens, « Surveying US and Canadian Welfare Reform », *Critical Issues Bulletin*, Institut Fraser, 2001, disponible à <http://www.fraserinstitute.ca/admin/books/files/SurveyingWelfare.pdf>. Il faut noter la présence d'autres dispositions de la réforme qui sont moins pertinentes pour le débat comme celles touchant les mères célibataires de moins de 18 ans et l'admissibilité au régime public d'assurance maladie.

FIGURE 1

Prestataires de l'aide sociale en proportion de la population, 1982-2005*



* Canada : au 31 mars. États-Unis : moyenne mensuelle pendant l'année civile.
Sources : Statistique Canada, http://www.statcan.ca/francais/freepub/11-010-XIB/01104/feature_f.htm; Institut de la statistique du Québec, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/TSC/pdf/chap5.pdf; U.S. Census Bureau, <http://www.census.gov/prod/www/statistical-abstract.html>.

- Des limites de temps aux prestations d'aide sociale, soit généralement cinq ans pendant la vie complète.
- L'obligation pour les prestataires de travailler, de participer à des activités communautaires ou à des activités de formation (le « *workfare* »), soit immédiatement, soit après un certain temps de participation au régime. Le non-respect de cette obligation entraîne des sanctions allant d'une simple réduction des prestations à leur élimination totale et définitive.
- Des mesures spéciales d'aide pour inciter les familles en difficulté à ne pas adhérer au régime. Par exemple, une assistance exceptionnelle pour financer la réparation d'une automobile qui sert au travail.
- L'inéligibilité des immigrants pendant les cinq premières années de résidence au pays.

Ces changements avaient pour objectif de réduire l'attrait de l'aide sociale, d'augmenter l'attrait du travail et de faciliter l'obtention d'un emploi, en vue de diriger les bénéficiaires existants de l'aide sociale vers le marché du travail et parallèlement de réduire le nombre de nouveaux participants.

Des réformes dans le même esprit, soit l'idée de passer d'une aide inconditionnelle à une aide conditionnelle menant éventuellement à l'autosuffisance, ont été entreprises dans un grand nombre de pays de l'OCDE au cours des années 1990⁴. L'expérience américaine est toutefois celle qui a eu la plus grande portée et qui demeure la plus étudiée.

Modifier les incitations

Dans quelle mesure peut-on soutenir que la diminution des taux d'aide sociale aux États-Unis depuis le milieu des années 1990 découle des réformes plutôt que de la forte croissance économique qui a caractérisé une bonne partie de cette décennie? La croissance économique a certainement joué un rôle, mais les experts s'entendent généralement pour dire qu'elle est loin d'expliquer tout⁵. D'ailleurs, les taux sont restés à peu près constants durant la forte croissance des années 1980, comme on le voit à la Figure 1.

La réforme de l'aide sociale a clairement joué un rôle important dans cette réduction. Une étude économétrique récente estime que 44 % de la réduction des taux d'assistance entre 1993 et 1999 provient des mesures de réforme⁶. D'autres mesures d'incitation au travail, dont le crédit d'impôt remboursable pour les revenus d'emploi, qui a été bonifié dès 1993, ont également joué un rôle. Ce crédit d'impôt fournit un supplément aux travailleurs à faible revenu en vue d'améliorer leur situation financière et de rendre le travail plus attrayant.

De plus, la forte variation dans les réductions du nombre d'assistés sociaux parmi les États américains ne peut s'expliquer que par l'importance relative des réformes effectuées. Les États du Wisconsin et du Wyoming, qui furent parmi les plus stricts dans le *workfare* et l'imposition de sanctions, ont obtenu une forte réduction de leur taux d'assistance (74 % et 96 % respectivement).

Aux États-Unis, l'aide financière pour les adultes sans enfant et sans contrainte au travail est inexistante au niveau fédéral et très limitée au niveau des États.

4. Voir notamment Heather Trickey et Ivar Lødemel, « Workfare in International Perspective: Accommodating Heterogeneity », *ESRC Labor Studies Seminar*, mars 2000, disponible à <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/complabstuds/confsem/Trickey.htm>.
5. Rebecca M. Blank, *op. cit.*, p. 1135.
6. Adam Looney, *The Effects of Welfare Reform and Related Policies on Single Mothers' Welfare Use and Employment in the 1990s*, Finance and Economics Discussion Series, Federal Reserve Board, 2005, p. 29, disponible à <http://www.federalreserve.gov/Pubs/feds/2005/200545/200545pap.pdf>.

L'État de la Floride doit vraisemblablement sa réduction de 85 % aux limites de temps dans le versement des prestations d'aide sociale, qui s'étendent sur un maximum de deux ans par période de cinq ans et de quatre ans pendant la vie complète. Au contraire, des États comme le Rhode Island ou le District de Columbia, qui figurent au bas de la liste des réductions du taux d'assistance, avec respectivement 58 % et 45 %, ont effectué des réformes plus modestes (voir Tableau 1).

Des chercheurs notent que les États qui ont imposé la participation immédiate à un programme de *workfare* aux prestataires ont, au cours des 18 mois suivants, obtenu une réduction du nombre d'assistés sociaux de 11 points de pourcentage plus forte que les États qui n'avaient pas institué cette condition et que ceux qui ont imposé une sanction portant sur le montant total de la prestation ont eu une réduction de 25 points de pourcentage supérieure à celle des États avec les sanctions les plus faibles⁷.

Par ailleurs, les réformes de l'aide sociale ont incité les prestataires à accéder au marché du travail, où les revenus sont généralement plus élevés que les prestations d'aide sociale, ce qui a fait diminuer la pauvreté. En effet, les études indiquent que la grande majorité – près des deux tiers – de ceux qui ont quitté le régime ont par la suite occupé des emplois non subventionnés à un moment donné⁸. Le taux d'emploi des femmes responsables d'une famille monoparentale (la principale catégorie de prestataires d'aide sociale aux États-Unis) est passé de 63 % en 1996 à 72 % en 2001⁹.

De même, le revenu des familles a augmenté et le taux de pauvreté a diminué. Les taux de pauvreté aux États-Unis pour différents groupes de la population étaient inférieurs en 2000 à ceux de 1996. Ils ont remonté plus récemment à cause notamment de la conjoncture économique défavorable, mais leurs niveaux restent inférieurs à ceux d'avant 1996. La pauvreté des enfants et en particulier ceux issus de familles monoparentales noires et hispaniques, les plus touchés par la réforme de l'aide sociale, a été réduite¹⁰.

Des réformes modérées au Canada

Les réformes canadiennes ont été généralement moins importantes en comparaison des réformes américaines¹¹ : seuls les gouvernements de l'Alberta, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont adopté des mesures significatives.

À partir de 1993, le gouvernement albertain a découragé les personnes aptes au travail de recourir à l'aide sociale, réduit certaines prestations et exigé de certains bénéficiaires aptes au travail qu'ils cherchent un emploi ou s'engagent dans une formation professionnelle pour continuer de recevoir une aide financière. Le taux d'aide sociale en Alberta a été réduit de 77 % entre 1993 et 2005, soit de 7,4 % à 1,7 %, la forte croissance économique n'étant évidemment pas étrangère à cette performance.

En 1995, le gouvernement ontarien a réduit les prestations d'aide sociale de 21,6 % sauf pour les personnes inaptes au travail. Les conditions d'admission au régime ont été renforcées, de même que les pénalités en cas de manquement. En 1998, le programme de *workfare* « Ontario au travail » a été institué : à défaut de trouver un emploi régulier, un prestataire apte au travail doit accepter de participer à des mesures menant à l'emploi, telles la poursuite de l'éducation, la formation ou un travail communautaire, sans quoi il perd la totalité de ses prestations. Entre 1995 et 2005, le taux d'aide sociale dans cette province a diminué de 56 %, passant de 12,4 % à 5,4 %. En 2002, le gouvernement de la Colombie-Britannique est devenu le seul au Canada à imposer une limite à la durée d'admissibilité à l'aide sociale pour les prestataires aptes au travail : la limite est de 24 mois sur toute période de 60 mois. En 2003 seulement, le nombre des prestataires a baissé du quart dans cette province¹².

Les gouvernements des autres provinces se sont généralement contentés de resserrer les conditions d'admission et de réduire les prestations. Comme aux États-Unis, au Canada, ce sont les provinces où les réformes de l'aide sociale ont été les plus prononcées qui ont connu les plus fortes réductions du taux d'assistance.

Les États du Wisconsin et du Wyoming, qui furent parmi les plus stricts dans le workfare et l'imposition de sanctions, ont obtenu une forte réduction de leur taux d'assistance sociale.

7. Robert E. Rector et Sarah E. Youssef, *The Determinants of Welfare Caseload Decline*, Washington D.C., Heritage Foundation, 1999, disponible à <http://www.heritage.org/Research/Welfare/CDA99-04.cfm>.
8. Voir par exemple Lisa E. Oliphant, « Four Years of Welfare Reform: A Progress Report », *Policy Analysis*, Cato Institute, no 378, 22 août 2000, p. 11, disponible à <http://www.cato.org/pubs/pas/pa378.pdf>.
9. June O'Neill et M. Anne Hill, *Gaining Ground, Moving Up: The Change in the Economic Status of Single Mothers Under Welfare Reform*, Manhattan Institute for Policy Research, Civic Report no 35, mars 2003, p. 14, disponible à http://www.manhattan-institute.org/html/cr_35.htm.
10. June O'Neill et Sanders Korenman, *Child Poverty and Welfare Reform: Stay the Course*, Manhattan Institute for Policy Research, Civic Report no 44, décembre 2004, http://www.manhattan-institute.org/html/cr_44.htm.
11. Roger Sceviour et Ross Finnie, « Prévalence de l'aide sociale : Tendances de l'incidence et des taux d'adhésion et d'abandon », *L'observateur économique canadien*, vol. 17, no 8, août 2004, p. 3.3 et 3.4, disponible à http://www.statcan.ca/francais/freepub/11-010-XIB/00804/feature_f.htm; Schafer *et al.*, *op. cit.*
12. Francine Roy, « Aide sociale par province, 1993-2003 », *L'observateur économique canadien*, vol. 17, no 11, novembre 2004, p. 3.4, disponible à http://www.statcan.ca/francais/freepub/11-010-XIB/01104/feature_f.htm. Voir également Karin Treff et David Perry, *Finances of the Nation 2005*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 2006, p. 9:15, disponible à <http://www.ctf.ca/FN2005/finances2005.asp>.

Au Québec, une réforme majeure du système d'aide sociale a eu lieu en 1988 afin de favoriser l'incitation au travail et de distinguer les personnes aptes au travail de celles qui ne le sont pas¹³. Une pénalité pouvant atteindre le quart du montant accordé pouvait être imposée en cas de refus de participer à des mesures d'aide à l'emploi. Une autre réforme législative en 1998 a essentiellement maintenu les principes déjà en vigueur, mais en imposant des conditions plus sévères aux jeunes de 18 à 24 ans. Pendant les années 1990, les prestations en termes réels ont également été réduites car elles n'ont pas été indexées en fonction de l'inflation. L'esprit de ces réformes suivait la tendance nord-américaine, mais d'une façon moins accentuée.

Par contre, le changement d'approche mis en œuvre dans la nouvelle *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* adoptée en juin 2005, notamment l'instauration d'une prestation de base (ou « barème plancher ») indépendante de la participation ou non à des démarches en vue d'intégrer le marché du travail, renverse cette

Au Québec, l'instauration d'une prestation de base indépendante de la participation ou non à des démarches en vue d'intégrer le marché du travail renverse la tendance nord-américaine.

tendance. Désormais, un supplément est versé pour la participation volontaire à des mesures d'emploi ou de formation. On ne trouve au Québec aucune des mesures plus poussées adoptées en Ontario, en Alberta et, plus récemment, en Colombie-Britannique.

En remplacement d'un programme d'aide aux parents à faible revenu, le budget 2004-2005 a créé la prime au travail, un crédit d'impôt remboursable bénéficiant à tous les travailleurs à faible revenu. Cependant, dans sa forme et son montant actuels, la prime au travail semble encore loin de fournir une véritable incitation au travail¹⁴.

Les caractéristiques de notre système expliquent en partie pourquoi le Québec est devenu, avec Terre-Neuve, le champion de l'aide sociale en Amérique du Nord. En s'inspirant des réformes mises en œuvre ailleurs, le gouvernement du Québec pourrait aider un plus grand nombre de prestataires à éviter le piège de la dépendance et leur permettre d'accéder au marché du travail.

Tableau 1 : Aperçu des réformes de l'aide sociale aux États-Unis

	Délai avant que la participation à des programmes de <i>workfare</i> soit requise	Sanction maximale	Durée maximale de la sanction	Période maximale de couverture pendant la vie complète	Réduction du taux de participation à l'aide sociale 1996-2005
Floride	Immédiat	Cessation complète des prestations	3 mois suivis de la conformité pendant 30 jours	48 mois	85 %
District de Columbia	Immédiat	Cessation de la portion adulte des prestations	6 mois ou conformité, d'après le délai le plus long	60 mois	45 %
Rhode Island	1,5 mois	Cessation de la portion adulte des prestations	Jusqu'à conformité	60 mois	58 %
Wisconsin	Immédiat	Cessation complète des prestations	Permanente	60 mois	74 %
Wyoming	Immédiat	Cessation complète des prestations	1 mois suivi de la conformité pendant 1 mois	60 mois	96 %

Sources : Social Policy Development Project, *Summary of State Sanction Policies*, disponible à <http://www.spdp.org/tanf.htm> (pour les sanctions), information en vigueur en avril 2000; calculs de l'auteure à partir de données du U.S. Department of Health and Human Services, disponibles à <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/caseload/afdc/1996/1996.xls> et à http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/caseload/2005/2005_15months_05112006_tan.xls (pour les réductions).

- Sylvie Morel, *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*, Condition féminine Canada, septembre 2002, disponible à http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/pubspr/0662323467/200209_0662323467_2_f.html.
- Voir notamment Luc Godbout et Mathieu Arseneau, *La prime au travail du Québec, un véritable outil d'incitation au travail ou une simple façon de baisser l'impôt?*, CIRANO, février 2005, disponible à <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2005s-01.pdf>.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Président du conseil :
ADRIEN D. POULIOT

Président :
PAUL DANIEL MULLER
Directeur de la recherche et des publications :
MARTIN MASSE

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.