



C.D. Howe Institute
Institut C.D. Howe

Article documentaire

Le 24 janvier 2002

L'allocation à la naissance au Québec : Les politiques gouvernementales peuvent-elles accroître le taux de natalité ?

Kevin Milligan

En 1988, le Québec a mis en œuvre l'allocation à la naissance, une prestation pour enfants pronataliste qui verse jusqu'à 8 000 \$ à une famille à la naissance d'un enfant. Le programme a-t-il été couronné de succès ? Il a atteint l'objectif d'accroître la taille de la famille, mais à un coût élevé pour chaque naissance supplémentaire. Chaque enfant qui n'aurait pas vu le jour si cette politique n'avait pas été en vigueur a coûté plus de 15 000 \$ au trésor public. La principale leçon de politique à tirer de cette initiative, c'est que même lorsque la réponse à une politique d'incitation est positive, le coût réel du résultat souhaité peut s'avérer très élevé.

Depuis les années 60, le taux de fécondité a marqué une chute soudaine dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette baisse a soulevé certaines inquiétudes dans le domaine des politiques gouvernementales, car le financement de bien des programmes sociaux, comme les régimes de pension et les soins de santé, dépend du transfert intergénérationnel. Les citoyens âgés reçoivent des prestations financées par les jeunes travailleurs qui, à leur tour, s'attendent à être appuyés à la retraite par la génération de contribuables suivante. Lorsque chaque nouvelle génération est de taille plus réduite que la précédente, ces dispositions financières sont soumises à des pressions. De plus, certains craignent que la diminution des populations ne menace le dynamisme des diverses cultures dont la survie dépend d'une masse critique de participants.

Ces craintes ont poussé certaines administrations à établir des politiques fiscales et de transfert qui tentent d'influencer des décisions familiales aussi personnelles que

Je remercie Shay Aba, Danielle Goldfarb, Jack Mintz, Finn Poschmann, John Richards et François Vaillancourt de leurs commentaires éclairés.

Une prestation qui va en s'accroissant pour chaque enfant suggère que les décideurs ont adopté une politique fiscale pronataliste — ce qui a été le cas du Québec pendant la plus grande partie des années 90.

celles qui touchent à la natalité. Sur les 29 pays membres de l'OCDE, 26 accordent un traitement spécial aux familles qui ont des enfants, grâce au système fiscal et de transfert (OCDE 2000).

Dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, les prestations fiscales pour enfants augmentent en fonction du nombre d'enfants dans la famille ¹. Cette structure de politique suggère que l'objectif des décideurs est d'influer directement sur les décisions de fécondité des familles. S'il s'agissait simplement de compenser les familles pour les coûts supplémentaires qu'avoir des enfants occasionne, l'avantage supplémentaire diminuerait au fur et à mesure qu'augmente le nombre d'enfants. En effet, plus une famille a d'enfants, plus il y a d'occupants dans le même foyer sur lesquels répartir les dépenses du ménage, et de là découle le coût supplémentaire par enfant ². Une prestation qui va en s'accroissant pour chaque enfant suggère que les décideurs ont adopté une politique fiscale pronataliste — ce qui a été le cas du Québec pendant la plus grande partie des années 90.

Prestations familiales au Québec : L'allocation à la naissance

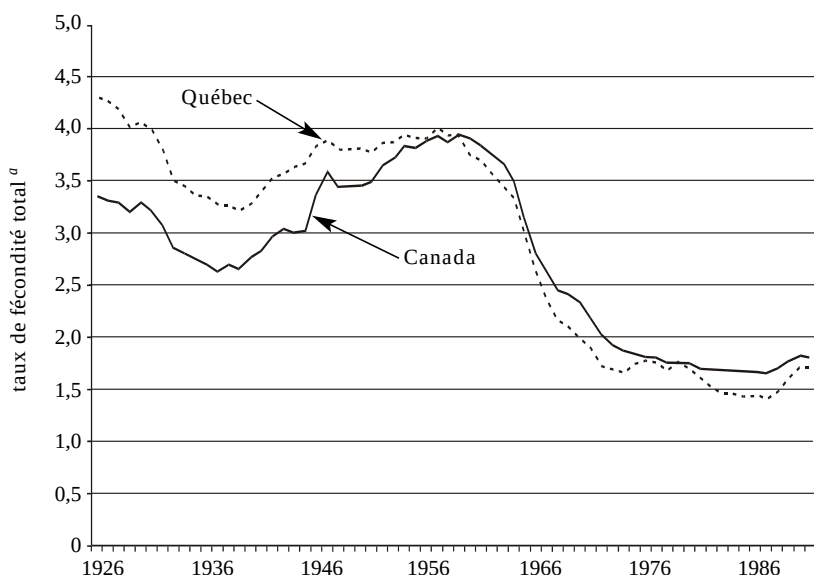
Dans le budget qu'il a déposé en mai 1988, le gouvernement québécois a établi une prestation familiale appelée l'allocation à la naissance. Que cette nouvelle politique ait été motivée par un mouvement pronataliste a été énoncé clairement par le ministre libéral des Finances, Gérard-D. Lévesque, qui a déclaré ce qui suit : « La dénatalité, c'est la décadence d'un peuple ³. » Au cours des mois qui ont précédé le budget, le gouvernement québécois libéral au pouvoir et le Parti québécois d'opposition ont publié des documents d'orientation sur le problème de natalité de la province ⁴. Il semble donc que l'adoption du programme ait reçu l'approbation générale.

Les versements de l'allocation à la naissance se faisaient comme suit : tout d'abord, les familles recevaient 500 \$ à la naissance d'un premier enfant, 500 \$ pour un deuxième enfant, et le premier de huit versements trimestriels de 375 \$ (3 000 \$ en tout) à la naissance d'un troisième enfant et de chaque enfant par la suite. En 1992, l'allocation est passée à 500 \$ pour un premier enfant, à 1 000 \$ pour un second enfant et à 20 versements trimestriels de 400 \$ (8 000 \$ en tout) à la naissance d'un troisième enfant et de chaque enfant par la suite. Ces montants n'étaient pas imposables, au niveau fédéral comme au niveau provincial.

En 1997, le gouvernement québécois a éliminé l'allocation à la naissance ⁵. La ministre de la Famille et de l'Enfance, Nicole Léger, a qualifié le programme « ...d'échec

1. Le cas du Canada est compliqué. La Prestation fiscale canadienne pour enfants augmente en fonction du nombre d'enfants, mais, dans certaines provinces, le Supplément de la prestation nationale pour enfants diminue en fonction du nombre d'enfants.
2. Une famille qui a deux enfants aura probablement une maison plus grande qu'une famille sans enfant. Il est improbable que la venue d'un troisième enfant ajoute autant aux frais d'entretien du ménage, ce qui suppose donc un coût différentiel moindre pour un troisième enfant que pour un premier enfant. Voir Boessenkool et Davies (1998) pour une discussion détaillée du capital et de l'imposition des familles.
3. « Baisse d'impôts pour tous », *La Presse* (Montréal), 13 mai 1988, p. A1.
4. Pour de plus amples détails, lire l'article « Have more babies, Liberals say », dans le *Montreal Gazette*, 28 février 1988, p. A1, et Robinson (1988).
5. Voir Baril, Lefebvre et Merrigan (2000) pour une description et une analyse des régimes de prestations familiales au Québec, avant 1997 et après 1997.

Schéma 1 : Taux de fécondité total, au Québec et au Canada, de 1926 à 1991



^a Consulter le texte pour obtenir la définition du taux de fécondité total.

Sources : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

lamentable ⁶ ». Mais s'agit-il véritablement d'un échec ? Le reste du présent *Article documentaire* vise à évaluer les effets de la politique sur les décisions en matière de natalité. À partir des données d'inscription des naissances et d'autres données sur les ménages, j'ai trouvé des preuves que la politique a réussi à accroître la natalité au Québec. Selon mes calculs, quelque 93 000 naissances de 1989 à 1996 seraient imputables à ce programme. De plus, chaque enfant supplémentaire aurait coûté 15 000 \$ au trésor public.

Données d'inscription des naissances à l'appui

Pour analyser les tendances de fécondité, je me suis servi des données du registre des naissances du gouvernement. À partir de ces statistiques, j'ai mis au point une mesure démographique standard de la

fécondité appelée le *taux de fécondité total* (TFT), qui est un montant estimatif du nombre d'enfants qu'aura une femme ordinaire pendant l'âge de procréation, en fonction des modèles de fécondité observés au cours d'une année donnée ⁷.

Le schéma 1 trace le TFT pour le Québec et le Canada, de 1926 à 1991. Au cours de la première moitié du XX^e siècle, le taux de fécondité des Québécoises était supérieur à la moyenne canadienne, puis cette position s'est inversée en 1959. À partir des années 60, on constate clairement la fin du baby-boom alors que le TFT accuse une chute soudaine. Le schéma 1 nous amène jusqu'au moment de l'instauration de l'allocation à la naissance. Pour analyser les effets de cette politique, j'ai adopté une *approche quasi expérimentale*, soit une méthode qui utilise les données découlant d'une modification de politique à la manière d'une expérience menée en laboratoire. Les personnes touchées par la politique représentent le groupe expérimental. La clé de ce type d'analyse consiste à trouver un groupe de contrôle pertinent à comparer avec le groupe expérimental de manière à ce que les chercheurs puissent établir ce qui serait arrivé au deuxième groupe en l'absence de cette politique. J'ai appliqué cette méthodologie aux données gouvernementales d'inscription des naissances, en employant deux comparaisons entre le groupe expérimental et le groupe de contrôle.

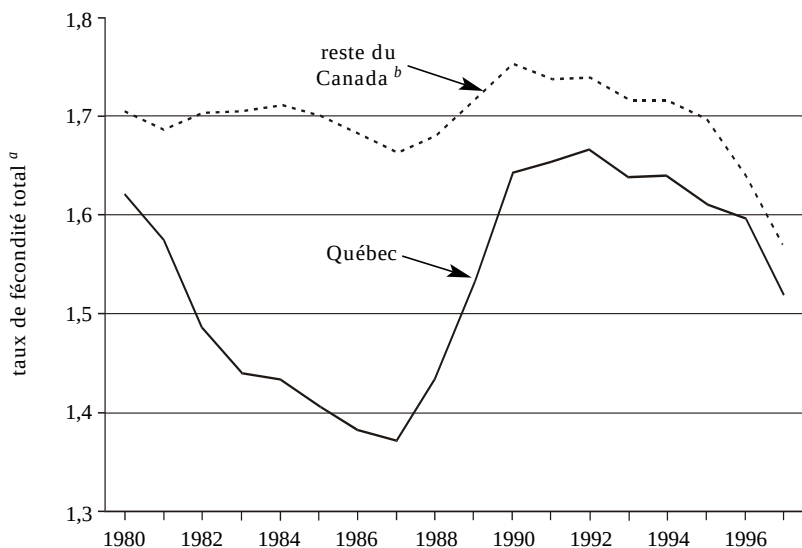
Une comparaison globale

J'ai établi la première comparaison entre la fécondité des Québécoises et celle des femmes du reste du Canada (RdC). Je pars de l'hypothèse que si la politique n'avait pas

6. Cité dans les « Les "bébé-bonus" ont stimulé la natalité au Québec », *La Presse* (Montréal), 30 janvier 2001, p. A1.

7. De plus amples détails sur les calculs du taux de fécondité total sont donnés dans Milligan (2001).

Schéma 2 : Taux de fécondité total, au Québec et dans le reste du Canada, de 1980 à 1997



^a Consulter le texte pour obtenir la définition du taux de fécondité total.

^b Ici, le reste du Canada fait exclusion du Québec et de Terre-Neuve; cette dernière province n'est pas incluse car des données ne sont pas disponibles pour toutes les années.

Sources : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

été adoptée, la fécondité des Québécoises aurait suivi la même tendance que celle des Canadiennes ailleurs au pays. Si cette hypothèse est vraie, le RdC constitue donc un groupe de contrôle approprié. (Il convient de prendre note que je ne présume pas une absence de différence dans les caractéristiques des Québécoises et des résidentes du RdC, mais plutôt que ces différences restent constantes sur une période de temps. Par conséquent, la comparaison n'est pas influencée par toute différence continue entre les groupes expérimental et de contrôle, même si elle est difficile à voir ou à mesurer.)

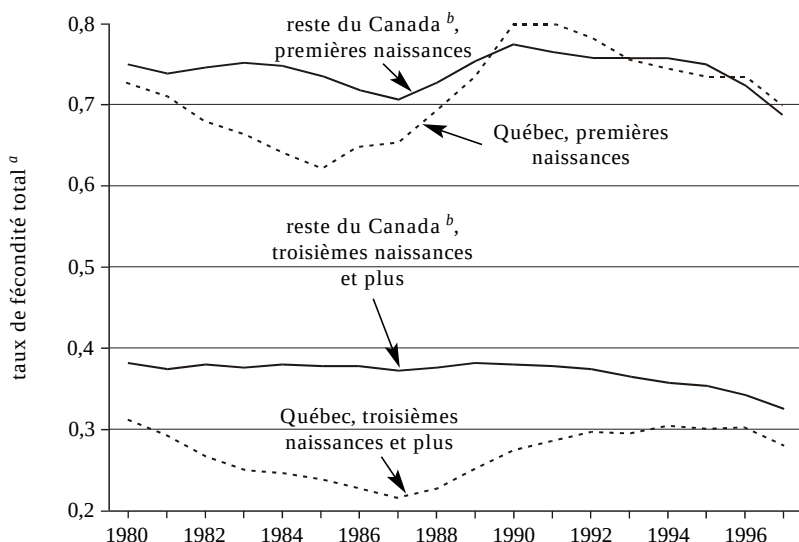
Le TFT du Québec et celui du RdC ont divergé pendant toutes les années 80 (voir le schéma 2). L'écart le plus important s'est produit en 1986, lorsqu'il a atteint 0,3 enfant par femme. Il a légèrement diminué en 1987 et en 1988, avant que l'allocation à la naissance ait pu influencer sur la fécondité. À partir de 1989, l'écart entre le TFT du Québec et celui du RdC s'est réduit rapidement et considérablement.

De 1989 à 1996, l'écart s'est resserré de 86 %, passant de 0,29 à 0,041 enfant par femme. Tout au long des années 90, l'écart s'est maintenu assez constant, à environ 0,08 enfant par femme. En résumé, le schéma 2 offre un premier signe que l'allocation à la naissance avait un effet sur les décisions des Québécoises en matière de natalité.

Se pourrait-il qu'un autre facteur influant sur la fécondité ait joué un rôle dans la société québécoise au moment de l'adoption de cette politique ? À titre d'exemple, la conjoncture politique ou une modification du comportement social aurait pu entraîner une plus grande préoccupation générale au sujet du taux de natalité décroissant au Québec. Dans un tel cas, l'accroissement du taux de fécondité serait imputable à un changement social, plutôt qu'à l'allocation à la naissance. La plupart des analystes s'accordent pour dire que le comportement politique et social face à la fécondité a, au plan historique, été plus intense au Québec que dans le RdC⁸. Cependant, il nous manque des preuves manifestes d'un accroissement *important* de ces préoccupations vers la fin des années 80 qui aurait pu être responsable de la hausse sensible de la fécondité qui se dégage au schéma 2. Tel qu'il a été indiqué précédemment, le motif politique déclaré à l'appui de ce programme provenait d'une réaction face à un *manque* de fécondité perçu.

8. À la suite de la révolution tranquille, par exemple, plusieurs indicateurs sociaux ont suggéré une réaction radicale à la diminution du rôle de l'Église catholique dans la vie publique et privée, dont une chute de la natalité qui a très bien pu constituer une réaction à l'attention que portait l'Église dans le passé à la « revanche des berceaux ».

Schéma 3 : Première naissance par rapport à la troisième naissance et les suivantes, au Québec et dans le reste du Canada, de 1980 à 1997



^a Consulter le texte pour obtenir la définition du taux de fécondité total.

^b Ici, le reste du Canada fait exclusion du Québec et de Terre-Neuve; cette dernière province n'est pas incluse car des données ne sont pas disponibles pour toutes les années.

Sources : Statistique Canada et calculs de l'auteur.

Première et troisième naissances

Même si la société québécoise a vécu un grand changement qui s'est produit en même temps que l'instauration de l'allocation à la naissance, une autre comparaison quasi expérimentale est encore possible.

Étant donné que les allocations versées pour une troisième naissance et chaque naissance par la suite étaient bien plus importantes que pour un premier enfant, une comparaison de la troisième et de la première naissance chez les Québécoises avec la troisième et la première naissance chez les femmes du reste du Canada élimine de l'analyse l'influence statistiquement pernicieuse de tout changement de société qui se serait produit au Québec. Autrement dit, tant qu'aucun changement de société au Québec ne s'est produit sélectivement chez les seules familles qui ont trois enfants, la comparaison est impartiale.

Le TFT des Québécoises, tel qu'il est mesuré en fonction de celles qui ont eu

une première naissance, et de celles qui ont eu une troisième naissance et plus, s'est certainement accru par rapport à celui des femmes du RdC (voir le tableau 3). Le taux des premières naissances au Québec est passé de 0,656 par femme en 1987 à 0,755 en 1993, soit une hausse de 15 %⁹. Durant la même période, cette hausse était de 7 % dans le RdC. Par contraste, le taux des troisième naissances et plus au Québec s'est accru de 35 %, passant de 0,217 par femme, en 1987, à 0,294 en 1993, alors qu'il chutait de 3 % ailleurs au Canada. Cette tendance bien plus forte chez les Québécoises vient appuyer l'hypothèse que l'allocation à la naissance influait sur les décisions à l'égard de la famille.

De manière générale, le comportement observé au Québec à l'égard de la fécondité est cohérent avec les incitatifs que l'allocation à la naissance offrait aux familles.

Autres preuves

L'analyse des données gouvernementales d'inscription des naissances est restrictive. Bien des facteurs déterminants à l'égard de la famille ne peuvent être traités par l'utilisation de données groupées. Ainsi, les modifications du revenu familial ou du niveau d'éducation, qui différaient d'une province à l'autre, auraient pu influencer sur les différents taux de fécondité. Dans un ouvrage connexe (Milligan 2001), j'emploie des

9. On peut interpréter le taux de 0,755 de premières naissances comme signifiant que 75,5 % des femmes ont eu au moins un enfant pendant l'âge de procréation.

données sur la famille issues des recensements canadiens de 1991 et de 1996. À l'aide de ces données, je maintiens constants, au plan statistique, les effets des caractéristiques de la famille et des tendances économiques qui différaient d'une province à l'autre¹⁰, ce qui me permet d'isoler l'effet des changements de politique. Ainsi, je suis en mesure de contrôler toute influence sur le taux de fécondité que la récession du début des années 90 aurait pu avoir sur les résidents des diverses provinces. De même, en contrôlant l'état matrimonial et les antécédents d'immigration, je peux dissocier l'effet de la politique de l'effet imputable aux différences liées à l'état matrimonial et à l'immigration¹¹.

Je contrôle également, d'un point de vue statistique, toute différence constante entre le comportement de fécondité des Québécoises et celui des femmes du RdC. Bien des différences existent dans les facteurs sociétaux du Québec et des autres provinces. Tant que ces différences se maintiennent tout au long de la période étudiée, elles ne peuvent expliquer la hausse relative de la fécondité de Québécoises. De plus, je contrôle les tendances globales de la fécondité qui sont communes à toutes les Canadiennes. Cet ensemble de contrôles me permet donc d'isoler le changement du taux de fécondité au Québec par rapport à celui du RdC, tout en maintenant constantes les caractéristiques familiales et économiques pertinentes.

Les calculs effectués avec les données de recensement confirment les résultats obtenus à partir des données gouvernementales d'inscription des naissances. En fait, une fois que j'ajoute les contrôles des facteurs relatifs aux ménages et aux provinces, l'effet escompté de l'allocation à la naissance devient encore plus important. Ainsi, les dépenses provinciales consacrées à l'éducation ont une influence positive sur les décisions familiales en matière de fécondité, mais tout au long du début des années 90, les dépenses par élève au Québec ont baissé par rapport à celles du reste du pays. Donc, en l'absence de l'allocation à la naissance, la fécondité au Québec aurait pu baisser encore davantage par rapport au reste du Canada. Ce que cela implique, c'est que l'effet du programme semble être encore plus important que celui que laisse entendre le rétrécissement de l'écart entre les taux de fécondité illustré aux schémas 2 et 3.

Dans Milligan (2001), j'ai également tenu compte de la multitude des autres crédits d'impôt et des transferts qui sont versés, au Québec et dans le reste du Canada, aux familles qui ont des enfants. En comparant les décisions en matière de fécondité avec la valeur monétaire des allocations que recevrait une famille si elle avait plus d'un enfant, j'obtiens une estimation de la sensibilité de la fécondité aux avantages offerts. Ces estimations suggèrent qu'une hausse de 1 000 \$ des allocations annuelles (en dollars constants de 1995) se traduit par une hausse de 16,9 % de la probabilité d'avoir un enfant.

Duclos, Lefebvre et Merrigan (2001) se penchent sur l'allocation à la naissance en utilisant un autre ensemble de données et une stratégie empirique. Ils établissent des

Une hausse de 1 000 \$ des allocations annuelles se traduit par une hausse de 16,9 % de la probabilité d'avoir un enfant.

10. Plus particulièrement, je contrôle l'effet du nombre déjà existant d'enfants, l'état civil de la mère, le niveau d'instruction, l'âge, le statut d'immigrant et la langue maternelle de chaque parent, le revenu familial, la résidence en milieu rural par rapport à celle en milieu urbain, la croissance du produit intérieur brut provincial, les dépenses provinciales consacrées à l'éducation et le taux net de migration provincial.

11. Les résultats produits par la régression établissent que les couples mariés sont plus enclins à réagir positivement face au programme. Par contre, les immigrants et les non-immigrants n'ont pas eu de réaction différente, tous les autres facteurs étant constants. Pour de plus amples détails et d'autres vérifications de la cohérence des résultats, voir Milligan (2001).

preuves complémentaires qui confirment l'impact positif de l'allocation à la naissance sur la fécondité au cours de la période étudiée ¹².

Combien d'enfants supplémentaires ont vu le jour ?

Pour établir combien de naissances on peut attribuer à l'allocation à la naissance, j'ai mis au point une simulation qui répond à la question suivante : quel aurait été le taux de fécondité au Québec si l'allocation à la naissance n'avait pas été instaurée en 1988 ¹³ ? Pour ce faire, je pars du principe que l'écart entre le taux de fécondité du RdC et celui qui existait au Québec avant le lancement du programme est resté constant pendant les huit années qui ont suivi. Autrement dit, j'ai poursuivi jusqu'au bout les conséquences de l'hypothèse que la fécondité au Québec de 1989 à 1996 a suivi la même tendance que dans le RdC, plutôt que la tendance réelle ¹⁴. Cette supposition est analogue en tous points à celle que j'ai utilisée pour les comparaisons statistiques mentionnées plus haut, où je parlais du principe que toute divergence entre les Québécoises et le reste des Canadiennes se maintenait à un niveau constant pendant la période de temps à l'étude. Au tableau 1, j'appelle le résultat de ce calcul le « nombre simulé de naissances sans l'allocation ».

Un nombre réduit de femmes jeunes en 1996 avaient autant d'enfants que le nombre plus important de femmes du même groupe d'âge en 1988.

Plusieurs éléments du tableau 1 retiennent l'attention. On verra notamment que le nombre total d'enfants nés au Québec en 1996 était exactement semblable à celui de 1988, soit environ 85 000. En soi, cette quasi-égalité semblerait appuyer la déclaration de la ministre Léger selon laquelle le programme avait été un échec. Cependant, cette conclusion ne tient pas compte du fait que le nombre de femmes en âge de procréer avait diminué durant cette période. À titre d'exemple, le nombre de femmes dans la vingtaine a diminué de plus de 20 %, passant de 602 309 à 478 472. Par conséquent, un nombre réduit de femmes jeunes en 1996 avaient autant d'enfants que le nombre plus important de femmes du même groupe d'âge en 1988. Cette diminution du nombre de femmes en âge de procréer mène la baisse de la colonne des naissances sans allocation

12. Ils étudient la fécondité à l'aide d'une démarche de *probabilité de transition*, en calculant le nombre de femmes qui « risquent » d'avoir un autre enfant et en estimant la probabilité d'une naissance. Ils révèlent que l'allocation à la naissance a eu des effets importants sur la fécondité durant cette période.

13. Je réalise la simulation en prenant les taux de natalité selon la parité (1, 2, 3 et plus) et la tranche d'âge (de 15 à 19 ans, de 20 à 24 ans, de 25 à 29 ans, de 30 à 34 ans, de 35 à 39 ans, de 40 à 44 ans et de 45 à 49 ans) séparément pour le RdC et le Québec. J'utilise comme point de départ la moyenne, de 1986 à 1988, pour chaque cellule de parité et de tranche d'âge. (Les résultats ne sont pas particulièrement sensibles à toute modification du point de départ — ainsi, en n'utilisant que 1988 comme point de départ, on obtient un coût de 16 949 \$ par enfant supplémentaire). Dans chaque cellule, je calcule la différence entre le taux de fécondité du RdC et celui du Québec. J'ai établi le parcours simulé de fécondité pour le Québec sans l'allocation à la naissance, en déduisant les écarts de 1988 des taux réels de fécondité observés dans le RdC de 1989 à 1996. Cet exercice produit un parcours estimatif de la fécondité au Québec en partant du principe que, sans l'allocation à la naissance, la fécondité au Québec aurait suivi la même tendance que celle du RdC. Je n'utilise que les années 1989 à 1996, en éliminant la première et la dernière année du programme (soit 1998 et 1997) à cause de l'incertitude concernant son lancement et son élimination. On peut se procurer auprès de l'auteur, sur demande, tous les calculs effectués.

14. Étant donné que le parcours hypothétique est fondamentalement impossible à observer, il n'existe aucune hypothèse « correcte » quant au parcours que le taux de fécondité aurait suivi en l'absence de la politique. Dans une étude antérieure (Milligan 2001), j'ai constaté que la simple hypothèse utilisée ici produit des effets plus réduits que les prévisions poussées qui contrôlent d'autres facteurs. La présente simulation pourrait donc sous-estimer le nombre de naissances imputables à la politique.

Tableau 1: Nombre et coût des naissances supplémentaires au Québec, de 1988 à 1996

	Nombre total de naissances réelles (1)	Nombre simulé de naissances sans l'allocation (2)	Naissances supplémentaires (3)	Pourcentage d'augmentation des naissances (4)	Coût total (5)	Coût par naissance supplémentaire (6)
				(en %)	(en millions de \$)	(en \$)
1988	85 484	85 484	0	—	52	—
1989	90 910	85 958	4 952	5,8	111	22 443
1990	97 425	86 897	10 529	12,1	151	14 362
1991	97 075	83 971	13 104	15,6	180	13 712
1992	95 974	82 430	13 544	16,4	197	14 579
1993	92 072	79 428	12 645	15,9	195	15 406
1994	90 286	77 747	12 540	16,1	196	15 611
1995	87 370	75 449	11 921	15,8	191	15 981
1996	85 311	71 476	13 835	19,4	186	13 441
1989–1996	736 424	643 356	93 068	14,5	1 406	15 113

Nota : La colonne 1 donne le nombre réel d'enfants nés au Québec chaque année. La colonne 2 donne le nombre simulé de naissances sans l'allocation à la naissance et la colonne 3, le nombre de naissances supplémentaires, calculé en tant que différence entre le total réel et le total simulé des naissances (soit la colonne 1 moins la colonne 2). La colonne 4 exprime le nombre de nouvelles naissances (supplémentaires) en tant que pourcentage du nombre simulé de naissances sans l'allocation. Les colonnes 5 et 6 donnent les répercussions financières du programme. Le coût total est déterminé par le taux de prestations versé chaque année et l'ordre de naissance des enfants. Le coût de chaque enfant supplémentaire représente le coût total (colonne 5) divisé par le nombre estimatif de naissances supplémentaires (colonne 3). Des écarts négligeables dans le résultat des calculs sont attribuables à des erreurs d'arrondi.

Source : calculs de l'auteur.

du tableau 1. En somme, bien que le nombre brut de naissances soit resté pratiquement inchangé durant cette période, il y a eu chaque année davantage de naissances qu'il n'y en aurait eu sans le programme.

Combien de plus ? On peut évaluer l'efficacité du programme à atteindre ses objectifs pronatalistes en examinant le taux d'augmentation de la fécondité par rapport à l'option simulée sans allocation (colonne 4 du tableau 1). En tout, au cours des huit années sur lesquelles porte la simulation, il y a 93 068 enfants de plus que les 643 356 enfants qui seraient nés en l'absence du programme, soit une hausse de 14,5 %.

Combien ces naissances supplémentaires ont-elles coûté ?

Selon la colonne 5 du tableau 1, l'allocation à la naissance a coûté quelque 1,4 milliard de dollars au cours de la période de 1989 à 1996. Pour la plupart des chercheurs, une hausse de 14,5 % pour quelques milliers de dollars de prestations semble très élevée. Cependant, dans le cas d'une politique pronataliste, ce résultat pourrait ne pas s'avérer suffisamment élevé pour justifier les dépenses publiques. En effet, un taux d'augmentation de 14,5 % laisse entendre que le programme n'a réussi à « créer » que 14,5 enfants pour 114,5 naissances — puisque les 100 autres seraient nés même si le programme n'avait pas existé. Autrement dit, la subvention a été « gaspillée » sur les familles qui auraient

eu des enfants même si le programme ne leur avait pas été offert ¹⁵. Cette dépense est quantifiable tel qu'il est indiqué à la colonne 6. En divisant le coût total du programme par le nombre d'enfants supplémentaires, on obtient le coût de chaque enfant supplémentaire. En moyenne, au cours de la période de 1989 à 1996, la simulation laisse entendre que le gouvernement québécois a payé 15 472 \$ pour chaque enfant qui ne serait pas né si le programme n'avait pas été offert ¹⁶.

La somme de 15 000 \$ par enfant représente-t-elle beaucoup ou peu d'argent ? Étant donné que l'on ne peut quantifier les retombées positives que comporte avoir plus d'enfants, il est plutôt difficile de répondre à la question. De plus, une analyse détaillée pourrait comparer les effets de l'allocation à la naissance avec d'autres stratégies, telles qu'une hausse de l'immigration. Au bout du compte, la population québécoise ne devrait juger la politique qu'une fois parfaitement informée des données relatives aux coûts et aux avantages.

Qui sont ces enfants supplémentaires ?

Quelles sont les familles qui ont répondu à l'incitatif du programme d'allocation à la naissance ? On détient déjà à ce sujet certaines données préliminaires. Dans une étude antérieure (Milligan 2001), j'ai établi que la réaction des familles à ces incitatifs augmentait en fonction du revenu familial. En fait, lorsque le revenu familial était de 50 000 \$ plus élevé, l'ampleur de la réaction augmentait de plus de 50 %.

Plusieurs raisons viennent appuyer cette constatation. Il est possible que les familles à revenu élevé étaient mieux au courant du programme que les familles à faible revenu. Par ailleurs, les mères à faible revenu ont peut-être préféré consacrer plus d'argent aux enfants qu'elles avaient déjà, plutôt que d'accroître la taille de leur famille. Il se peut que les mères à revenu élevé soient plus disposées à augmenter la taille de leur famille ¹⁷.

Les preuves empiriques permettent de présumer que l'allocation à la naissance a incité les Québécoises à avoir plus d'enfants qu'elles n'en auraient eus autrement.

Conclusions

Les preuves empiriques permettent de présumer que l'allocation à la naissance a incité les Québécoises à avoir plus d'enfants qu'elles n'en auraient eus autrement. J'ai constaté que de 1989 à 1996, le taux de fécondité des Québécoises s'est accru pour réduire de près de 86 % l'écart entre le taux de fécondité du Québec et celui du RdC. Cependant, cette politique a coûté quelque 15 000 \$ par enfant supplémentaire au trésor public.

15. Ces sommes ont été « gaspillées » en ce sens qu'elles n'ont pas servi à l'objectif déclaré du programme, qui est d'influer sur les décisions en matière de fécondité. Cependant, dans la mesure où ces prestations ont été versées davantage aux mères défavorisées qu'aux mères à revenu élevé, elles pourraient avoir aidé les familles dans le besoin à assumer les coûts supplémentaires associés à un enfant de plus.

16. Il convient de garder à l'esprit que la simulation part du principe que, sans l'allocation à la naissance, le taux de fécondité au Québec aurait suivi la même tendance que celui du RdC. Si l'on présume plutôt une tendance haussière du taux de fécondité des Québécoises par rapport à celui des femmes du reste du pays, le nombre simulé d'enfants supplémentaires serait plus bas et le coût de chaque enfant supplémentaire serait encore plus élevé, puisque le même montant financier serait attribué à un nombre réduit de naissances.

17. Cette explication s'inspire d'une prévision produite par un modèle théorique de Becker et Toms (1976), selon lequel les familles prennent des décisions à l'égard de la qualité (montant des dépenses par enfant) et du nombre d'enfants. MM. Becker et Toms estiment que les femmes à revenu élevé sont plus sensibles que les femmes à faible revenu aux changements concernant le coût des enfants.

Cet exemple offre trois leçons de politique claires. En premier lieu, les politiques gouvernementales peuvent avoir un effet incitatif élevé sur le comportement des personnes. En second lieu, même si la réaction à un incitatif financier est très positive, le coût réel d'une politique peut s'avérer élevé lorsque les versements sont également faits aux personnes qui auraient adopté le comportement souhaité, même en l'absence d'un tel programme. En dernier lieu, les effets distributifs d'une politique d'incitation peuvent ne pas produire les résultats escomptés; ce qui compte, c'est qui va y réagir.

Une politique fiscale pronataliste pourrait sembler aux yeux de certains comme une tentative répréhensible de sociologie appliquée. Cependant, les politiques gouvernementales sont rarement neutres : tous les choix politiques en matière d'impôt et de transferts ont un effet sur les décisions que prend la citoyenneté à l'égard, par exemple, de ses habitudes d'épargne ou de travail. Les répercussions des politiques sur toutes ces décisions peuvent modifier fondamentalement la nature et la forme d'une société. De cette manière, toutes les politiques fiscales modifient la voie choisie par la société et constituent donc une forme de « sociologie appliquée ». Cette conclusion atteste de l'importance de faire des choix efficaces en matière de politiques fiscales. Il est clair que les gens réagissent face aux incitatifs financiers, même pour des questions aussi personnelles que la fécondité. Raison de plus pour veiller à ce que les incitatifs créés par les choix de politiques fiscales et de transferts soient en harmonie avec les objectifs sociaux de la population canadienne.

Références

- Baril, Robert, Lefebvre, Pierre et Merrigan, Philip, 2000. « Quebec Family Policy: Impact and Options », *Choices* n° 6, janvier, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques.
- Becker, Gary S. et Thomas, Nigel, 1976. « Child Endowments and the Quantity and Quality of Children », *Journal of Political Economy* n° 84 (2, partie 2), p. S143–S162.
- Boessenkool, Kenneth J. et Davies, James B., 1998. « Giving Mom and Dad a Break: Returning Fairness to Families in Canada's Tax and Transfer System », *Commentaire de l'Institut C.D. Howe* n° 117, Toronto, Institut C.D. Howe.
- Duclos, Edith, Lefebvre, Pierre et Merrigan, Philip, 2001. « A “Natural Experiment” on the Economics of Storks: Evidence on the Impact of Differential Family Policy on Fertility in Canada », document de travail n° 136 du CREFE, Montréal, Université du Québec à Montréal, Centre de recherche sur l'emploi et les fluctuations économiques. Disponible au site Web suivant : <http://ideas.uqam.ca/CREFE/cahiers/cah135.pdf>.
- Milligan, Kevin, 2001. « Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility », document de travail n° 01-20 de l'Université de la Colombie-Britannique. Disponible au site Web suivant : www.econ.ubc.ca/dp01list.htm.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 1999. *OECD Health Data 1999*, Paris, OCDE.
- , 2000. *Taxing Wages : 1999 Edition*, Paris, OCDE.
- Robinson, Jennifer, 1988. « Parizeau's family plan: Triple baby bonus », *Montreal Gazette*, 15 mars, p. A1.

Les *Articles documentaires*® sont une publication périodique de l'Institut C.D. Howe. Ils ont pour objectif d'offrir un bref commentaire sur des questions de politique canadienne qui font l'actualité.

Comme pour toute publication de l'Institut C.D. Howe, les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles des membres de l'Institut ou de son conseil d'administration.

Kevin Milligan, l'auteur du présent *Article documentaire*, est professeur adjoint d'économie à l'Université de la Colombie-Britannique. Le document a été traduit par Manon Charpentier et la préparation de la copie aux fins de publication a été faite par Marie Hubbs et Barry A. Norris.

On peut se procurer des exemplaires sans frais de cet *Article documentaire* auprès de l'Institut C.D. Howe, 125, rue Adelaide Est, Toronto (Ontario) M5C 1L7; tél. : 416 865-1904; téléc. : 416 865-1866; courriel : cdhowe@cdhowe.org; site Web : www.cdhowe.org.

Les citations sont permises à condition d'en mentionner la source.