



Rapport
de recherche
PROGRAMME ACTIONS CONCERTÉES

Le soutien financier minimal : une perspective comparée

Chercheur principal

Alain Noël, Université de Montréal

Établissement gestionnaire de la subvention

Université de Montréal

Numéro du projet de recherche

2012-PC-164486

Titre de l'Action concertée

Pauvreté et exclusion sociale phase 2

Partenaire(s) de l'Action concertée

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Le ministère de la Santé et des Services sociaux
La Société d'habitation du Québec
Le Fonds de recherche du Québec - Société et culture (FRQSC)

LES REVENUS D'AIDE SOCIALE : DÉTERMINANTS POLITIQUES ET SOCIAUX

De toutes les représentations sociales de la pauvreté, aucune n'est aussi puissante, durable et lourde de conséquences que la conception, institutionnalisée dans les politiques gouvernementales, de ce que devrait être les revenus de base des personnes les plus démunies. Pourtant, on sait bien peu de choses sur les processus et les conceptions qui sous-tendent les revenus d'aide sociale. Comment les démocraties avancées établissent-elles le soutien financier minimal offert à leurs citoyens les plus pauvres? C'est la question principale soulevée par ce projet de recherche, qui porte sur les revenus d'aide sociale dans les provinces canadiennes et les principaux pays membres de l'OCDE à la fin des années 1990 et dans la première décennie des années 2000.

La première étape consiste à établir le niveau de soutien financier minimal offert aux personnes en âge de travailler dans les provinces canadiennes et les pays de l'OCDE. Il s'agit de colliger ou d'établir les données de base afin de mener la comparaison. Puis, la recherche se penche sur les déterminants de ce soutien financier minimal. Ce sont ici les provinces canadiennes qui servent de laboratoire, afin de vérifier différentes hypothèses sur les facteurs qui amènent les gouvernements à être plus ou moins généreux. La démarche retient notamment les conditions économiques et budgétaires, le cadre institutionnel, les orientations partisans, et les caractéristiques de la société civile. La troisième étape touche la relation plus précise entre les politiques gouvernementales et le soutien financier minimal. Elle vise, notamment, à établir comment depuis le milieu des années 1990, les politiques publiques envers les plus démunis ont évolué au Québec, à l'avantage de certaines personnes et, possiblement, au détriment d'autres citoyens.

Pour les revenus d'aide sociale, les données proviennent de la base de données SaMip mise au point par Kenneth Nelson de l'Université de Stockholm, du Conseil national du bien-être social et du Caledon Institute. Pour les autres variables retenues pour les analyses multivariées, les données proviennent de Statistique Canada, sauf pour les variables partisans, compilées à partir du site *Election Almanach*. Pour l'étude des cas-type de ménages à faible revenu, les différents scénarios ont été construits grâce à l'étroite collaboration de plusieurs spécialistes au gouvernement du Québec, notamment au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Dans un premier temps, nous avons colligé les données de base et établi un bilan qualitatif de l'évolution de l'aide sociale au Québec, bilan qui est présenté dans un ouvrage collectif récent sur les transformations de l'aide sociale au Canada (Béland et Daigneault, 2015). Retraçant le développement historique de l'aide sociale, ce bilan montre comment s'est développé un régime de droits et d'obligations relativement généreux, à l'échelle du Canada, mais toujours ambivalent quant à la relation entre le soutien du revenu et l'incitation au travail, pour les personnes seules en mesure de travailler notamment (Noël, 2015).

La deuxième étape consistait à développer une explication théoriquement et empiriquement satisfaisante pour rendre compte des différences entre le soutien financier minimal offert par les différentes provinces du Canada. En testant différents modèles pour la période 1990 à 2009 à l'aide d'une analyse de régression transversale et chronologique, nous obtenons des résultats probants (Deault Picard, 2015; Noël et Deault Picard, 2015). D'abord, sans surprise la variable dépendante retardée est toujours significative et explique une grande partie de la variance. Rien

ne prédit mieux les revenus d'aide sociale d'une année que ceux de l'année précédente. Mais il reste tout de même une partie de la variance à expliquer, et plusieurs variables s'avèrent significatives. Les facteurs les plus déterminants sont le taux de syndicalisation dans la province et la structure des transferts fédéraux. Plus les syndicats sont forts dans une province, plus les revenus d'aide sociale sont généreux. Et le passage d'un mode de financement à couts partagés à des transferts en bloc, essentiellement per capita, a clairement exercé une pression à la baisse sur les revenus d'aide sociale. Dans une moindre mesure, le niveau de richesse de la province (PIB per capita) influence aussi les revenus d'aide sociale, tout comme l'importance du service de la dette. Toutes choses égales par ailleurs, les provinces plus riches ont tendance à être moins généreuses, tout comme les provinces plus endettées. Ces résultats sont cependant moins robustes que ceux pour la syndicalisation ou les modes de financement fédéral. Il en va de même pour le pouvoir cumulatif de la droite, qui a un impact négatif dans certaines spécifications du modèle seulement.

Il ressort de ces résultats une compréhension davantage sociale qu'économique de soutien financier minimal. Les déterminants des revenus d'aide sociale sont en effet moins le développement économique, la hauteur des dépenses publiques, ou le niveau des transferts fédéraux, que la mobilisation syndicale, la structure des transferts fédéraux et les contraintes budgétaires. La politique partisane joue également un rôle mais moins qu'on pourrait le penser. L'effet du taux de syndicalisation apparaît particulièrement révélateur. Il contredit en effet l'idée selon laquelle les syndicats travaillent uniquement pour le bénéfice de leurs membres.

La troisième étape consistait à comparer la situation de ménages québécois faisant face à différentes situations sur le marché du travail, pour les années 1995, 2007 et 2012, afin d'évaluer les mesures mises en place à travers les années dans le but de soutenir le revenu des personnes en situation de pauvreté. La démarche repose sur l'analyse de cas-types, qui consiste à simuler la situation financière de ménages hypothétiques à l'aide de données administratives, afin d'établir les effets des politiques publiques sur le revenu disponible de différentes unités familiales.

Les résultats de cette analyse sont très riches, et ils font l'objet d'un chapitre à paraître dans un ouvrage comparatif européen, dirigé par Bea Cantillon (Anvers) et Anton Hemerijck (Amsterdam) (Noël et Bussièrès McNicoll, 2015). La conclusion générale confirme plusieurs études antérieures, qui suggéraient que les réformes des années récentes ont surtout profité aux familles, mais elle ajoute que ces réformes ont principalement profité aux familles dont au moins un des membres est en emploi. Le Québec est peut-être devenu un « paradis pour les familles », comme le suggéraient Godbout et St-Cerny (2008), mais ceci est surtout vrai pour les familles qui travaillent. Plus spécifiquement, l'analyse montre que : 1) les hausses du salaire minimum ont contribué significativement à améliorer la situation des ménages; 2) la protection offerte par l'assurance-emploi s'est détériorée; 3) les prestations d'aide sociale n'ont pas été ajustées pour l'inflation; 4) le programme Alternative Jeunesse offrait un supplément intéressant, mais il était peu utilisé et a été aboli en 2014 ; 5) la participation à une mesure active améliore le revenu des ménages, mais pas de beaucoup ; et 6) les nouvelles mesures visant les familles ont consolidé les revenus de plusieurs ménages, mais moins que ce qui est souvent présumé.