

**Université de Montréal**

**L'impact de l'utilisation d'un budget de référence sur le niveau de générosité du soutien  
financier minimal dans les pays de l'OCDE**

**Par Fannie Bussièrès McNicoll**

**Département de science politique, Faculté des Arts et des Sciences**

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en science politique  
(M. Sc.)

Août 2016

© Fannie Bussièrès McNicoll, 2016

## **Résumé**

De nombreux travaux académiques se sont penchés sur les facteurs influençant le niveau de générosité des bénéficiaires du soutien financier minimal dans les pays de l'OCDE dans les vingt dernières années. Les études ont ainsi découvert que la générosité des prestations pouvait être positivement liée avec un PIB élevé, un haut degré de centralisation du régime d'assistance sociale et le développement d'un régime d'assurance sociale de type universel. De même, l'approche budgétaire comme méthode de détermination du niveau minimal des prestations d'assistance sociale a attiré davantage l'attention du monde académique dans les dernières années et on semble redécouvrir les vertus d'une approche budgétaire basée sur les besoins des prestataires. Toutefois, aucun chercheur ne semble avoir vérifié si l'utilisation de l'approche budgétaire comme déterminant du niveau de bénéficiaires d'aide financière de dernier recours était positivement ou négativement corrélée avec le niveau de générosité des bénéficiaires accordés. C'est cette vérification que ce travail s'est appliqué à faire. La conclusion principale de cette recherche est qu'en soi, l'utilisation d'une approche basée sur les besoins des prestataires pour établir le niveau des prestations d'assistance sociale n'est pas suffisante pour assurer un haut niveau de générosité des bénéficiaires. Il faut qu'un État fasse le choix de se baser sur un standard budgétaire qui permette d'atteindre un niveau de vie raisonnable ou décent pour garantir un degré de générosité de soutien financier minimal élevé. Les cas du Québec et de la Suède démontrent d'ailleurs comment le recours, pour le premier, à un budget de référence dit « de subsistance » peut influencer à la baisse la générosité des bénéficiaires, alors que celui d'un budget « raisonnable », pour le second, a influencé à la hausse le niveau de générosité des prestations.

## **Mots-clés**

Aide financière de dernier recours, assistance sociale, soutien financier minimal, budget de référence, approche des besoins, approche budgétaire, niveau de générosité des bénéficiaires, État providence

## **Abstract**

In the last two decades, many academics have studied factors that have an impact on the generosity level of minimum income protection in OECD countries. Studies have shown, for example, that benefit generosity was positively linked with high GDP, a high level of centralisation of social assistance schemes, and the presence of universal social insurance programs. Likewise, in recent years, academics have shown a rising interest about the budgetary approach based on beneficiaries' needs as a mean of determining the minimum social assistance benefit level. However, no important study has verified if the use of reference budgets for determining and adjusting social assistance benefits was correlated with a high or low benefits level. This correlation is what this paper attempts to ascertain. The main conclusion of this research is that the simple use of reference budgets is not directly linked with a high level of benefit generosity. However, if a state uses a budgetary model that allows to achieve a decent and reasonable standard of living, it is very probable that the generosity of assistance to the able-bodied poor will be high. The case of Quebec shows moreover that the use of a reference budget aiming to reach a minimum level of subsistence can contribute to a decrease of benefit generosity. The Swedish case, however, demonstrates that the use of a reference budget allowing a decent living standard and social participation has influenced positively the generosity of social assistance benefits. This study also shows that political and economic concerns and pressures have had important, and generally negative, impacts on the generosity level of social assistance benefits over time.

## **Key words**

Social assistance, last resort scheme, benefit level, benefit generosity, benefit adequacy, reference budget, budget approach, welfare state

# Table des matières

Résumé.....	ii
Abstract.....	iii
Liste des tableaux.....	vi
Liste des figures.....	vii
Liste des sigles et abréviations.....	viii
Remerciements .....	ix
<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Cadre théorique, cadres conceptuels d'analyse et méthodologie.....</b>	<b>5</b>
2.1 L'approche budgétaire : cadre conceptuel.....	5
2.2 Budget de référence : l'approche théorique.....	7
2.2.1 La théorie des besoins de Doyal et Gough.....	7
2.2.2 La théorie des capacités de Sen et de Nussbaum.....	8
2.3 Le régime d'assistance sociale : les concepts reliés .....	9
2.4 Bases théoriques de l'étude du niveau de générosité du soutien financier minimal.....	11
2.5 La méthodologie utilisée .....	12
<b>3. Les budgets de référence et leurs utilisations .....</b>	<b>14</b>
3.1 La petite histoire des budgets de référence .....	14
3.2 Niveaux de vie.....	16
3.3 Deux types de budgets de référence : deux méthodes distinctes.....	18
3.4 Que contient un budget de référence?.....	19
3.5 Comment construire un budget de référence?.....	20
3.6 L'ajustement des budgets de référence.....	24
3.7 Un effort de standardisation européen à des fins de comparaisons.....	24
3.8 Les utilisations possibles du budget de référence.....	25
3.8.1 Utilisations à des fins individuelles .....	25
3.8.2 Utilisations à des fins académiques .....	25
3.8.3 Utilisations à des fins militantes .....	26
3.8.4 Utilisations à des fins gouvernementales.....	26
3.9 Les différents seuils de pauvreté : le rôle joué par les budgets de référence.....	27
3.10 Les forces et les faiblesses du budget de référence.....	29
3.10.1 Ses forces.....	29
3.10.2 Ses faiblesses .....	31
3.11 Est-ce que les budgets de référence sont par nature plus « élevés » que les seuils de pauvreté relatifs?.....	32
3.12 Conclusion .....	33
<b>4. La détermination du barème minimal d'assistance sociale .....</b>	<b>35</b>
4.1 Les facteurs qui entrent en ligne de compte .....	35
4.2 Méthodologies de détermination des bénéficiaires.....	38
4.3 L'approche des besoins : en fonction de quel niveau de vie?.....	47

<b>5. Les niveaux de générosité du soutien financier minimal dans 20 pays de l'OCDE .....</b>	<b>50</b>
5.1 Bref historique du soutien financier de dernier recours .....	50
5.2 Le niveau de générosité des prestations d'aide financière de dernier recours dans une sélection de pays de l'OCDE.....	52
<b>6. Analyse macro: croisement entre la classification sur l'utilisation des budgets de référence et celle de la générosité du soutien financier minimal .....</b>	<b>60</b>
<b>7. Le cas du Québec.....</b>	<b>64</b>
7.1 Historique de l'aide financière de dernier recours au Québec et le concept de « besoin » .....	64
7.2 La détermination du niveau d'aide financière de dernier recours d'origine.....	70
7.3 Ajustements du barème de base au fil du temps.....	72
7.4 Évolution du niveau de générosité du soutien financier de dernier recours .....	76
7.5. Générosité des prestations québécoises comparativement à celles des autres provinces .....	78
7.6. Conclusion .....	79
<b>8. Le cas de la Suède .....</b>	<b>81</b>
8.1 La dualité, ou le paradoxe, de l'État providence suédois .....	81
8.2 Bref historique du régime d'assistance sociale suédois .....	83
8.3 L'assistance sociale suédoise aujourd'hui.....	86
8.4 Détermination du niveau de bénéficiaires d'assistance sociale.....	88
8.5 Le niveau de générosité du soutien financier minimal.....	89
<b>9. Conclusion .....</b>	<b>92</b>
<b>10. Bibliographie.....</b>	<b>94</b>

## Liste des tableaux

<i>Tableau 1 - Pays qui ont fait usage ou qui font actuellement usage de l'approche des besoins pour établir les seuils de prestations d'assistance sociale</i> .....	46
<i>Tableau 2 - Pays qui utilisent une autre méthode de détermination des seuils de prestations d'assistance sociale</i> .....	46
<i>Tableau 3 - Classifications des régimes d'assistance sociale, Sélection de pays de l'OCDE, 1992</i> .....	53
<i>Tableau 4 - Classifications des régimes d'assistance sociale, Sélection de pays de l'OCDE, 2004</i> .....	54
<i>Tableau 5 - Évolution du niveau de générosité des bénéficiaires dans une sélection de pays de l'OCDE – 1992 versus 2004</i> .....	57
<i>Tableau 6 - Croisement du recours à l'approche budgétaire avec la générosité des bénéficiaires de soutien financier minimal</i> .....	60
<i>Tableau 7 - Croisement entre le recours à la bonification et la générosité des bénéficiaires de soutien financier minimal</i> .....	62
<i>Tableau 8 - Croisement entre le recours à l'approche relative et la générosité des bénéficiaires de soutien financier minimal</i> .....	62
<i>Tableau 9 - Taux d'indexation des prestations d'aide financière de dernier recours</i> .....	73

## Liste des figures

<i>Figure I - Les besoins intermédiaires et les catégories des budgets de référence .....</i>	<i>8</i>
<i>Figure II - Générosité moyenne des bénéficiaires de soutien financier minimal pour 17 pays de l'OCDE – Période de 1990 à 2012.....</i>	<i>59</i>
<i>Figure III - Évolution du barème de base d'assistance sociale pour un individu seul .....</i>	<i>76</i>
<i>Figure IV - Revenus d'assistance sociale en pourcentage du revenu médian après impôts - 2009 .....</i>	<i>79</i>
<i>Figure V - Revenus d'assistance sociale en pourcentage de la MPC – 2009 .....</i>	<i>79</i>
<i>Figure VI - Le déclin relatif de l'aide de dernier recours en Suède – Dépenses en « soulagement de la pauvreté » (poor relief) en pourcentage des dépenses sociales excluant l'éducation ..</i>	<i>84</i>
<i>Figure VII - Dépenses pour les principaux programmes avec test de ressources en pourcentage des dépenses sociales totales dans cinq pays de l'OCDE.....</i>	<i>84</i>
<i>Figure VIII - Évolution de la valeur réelle des prestations programme d'assistance sociale en Suède (Stockholm) – Index 1970 = 100.....</i>	<i>90</i>
<i>Figure IX - Évolution de l'adéquation de l'aide financière de dernier recours - 1965 à 2000 .....</i>	<i>90</i>

## Liste des sigles et abréviations

AS → Assistance sociale  
AFDR → Aide financière de dernier recours  
BR → Budget de référence  
CEPE → Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion  
OCDE → Organisation de coopération et de développement économique  
MPC → Mesure du panier de consommation  
SFM → Soutien financier minimal

AL → Allemagne  
AU → Australie  
BE → Belgique  
CA → Canada  
DA → Danemark  
ES → Espagne  
ÉU → États-Unis  
FI → Finlande  
FR → France  
IR → Irlande  
IT → Italie  
JA → Japon  
NZ → Nouvelle-Zélande  
NO → Norvège  
PB → Pays-Bas  
PO → Portugal  
QC → Québec  
RU → Royaume-Uni  
SE → Suède  
SU → Suisse

## Remerciements

Ce travail n'aurait pas pu être complété si ce n'avait été des encouragements et de l'aide de mon directeur de maîtrise, le professeur Alain Noël. Avec son écoute, ses conseils, sa compréhension et sa grande disponibilité, il a fait en sorte de me donner la motivation nécessaire pour boucler la boucle de ce travail de longue haleine. Je remercie également Peter Saunders de m'avoir accueillie pendant près de trois mois au sein du Social Policy Research Center qu'il dirige à Sydney, en Australie et de m'avoir permis de m'immiscer le temps d'un moment au sein d'une équipe de chercheurs chevronnés. Cette expérience m'a permis de saisir les contraintes et les limites de la construction et de l'usage de budgets de référence au-delà de la simple théorie. Le travail qui suit aurait été bien moins complet sans la collaboration de l'équipe du *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe*, notamment de Tim Goedemé et de Nathalie Shuerman, qui ont eu la générosité de répondre à mes nombreuses questions tout en me permettant d'avoir accès à des données privilégiées. Je suis également infiniment reconnaissante pour le support indéfectible, la présence constante, la patience et l'amour que j'ai reçus de la part de mon conjoint, Nicklas, ainsi que de mes parents et de ma sœur. Toutes ces personnes m'ont accompagnée jusqu'à l'aboutissement de ce mémoire de maîtrise qui, je l'espère, ajoute une toute petite goutte de connaissance à une réflexion déjà bien entamée par la communauté académique internationale à propos de l'adéquation du soutien financier minimal offert par les États de l'OCDE aux personnes parmi les plus vulnérables de leur société.

## 1. Introduction

À l'occasion d'une note de recherche publiée en octobre 2012 intitulée « Les prestations d'aide sociale sont-elles trop généreuses ? », l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) s'est penché sur des préjugés encore tenaces associés au niveau de bénéfices accordé par les programmes d'assistance sociale. Ces programmes assurent un soutien financier minimal de dernier recours aux personnes en ayant démontré le besoin. On mentionne dans ce texte que « tout semble pointer vers le fait que l'insuffisance elle-même des prestations maintient ceux et celles qui en reçoivent dans la pauvreté » (IRIS, 2012). Pourtant, l'inquiétude persiste : on redoute qu'une augmentation du soutien financier minimal ne fasse qu'aggraver la dépendance des bénéficiaires envers l'État en démotivant plusieurs à réintégrer le marché du travail. Mais au-delà des préoccupations de type budgétaire ou politique, faudrait-il s'assurer d'accorder une aide financière de dernier recours adéquate, c'est-à-dire suffisante pour couvrir les dépenses minimales et nécessaires des individus ainsi que garantir une certaine participation sociale ? Répondre par l'affirmative à cette question est moins évident qu'il n'y paraît pour les gouvernements des pays occidentaux en cette ère d'austérité économique. Alors, comment les décideurs politiques établissent-ils les montants alloués en aide financière de dernier recours pour les individus les moins nantis de la société ?

Ce mémoire propose de se pencher sur la rencontre entre deux sujets ayant été jusqu'à présent très peu mis en relation de manière explicite et systématique. Je fais référence, d'une part, à l'utilisation des budgets de référence (ou de l'approche dite budgétaire) par les gouvernements dans le but assumé de jouer un rôle dans la détermination des prestations du régime d'assistance sociale (AS) et, d'autre part, au niveau de générosité de ce même régime.

Tout d'abord, qu'est-ce qu'un **budget de référence** ? Il s'agit d'un panier de biens et services dont on a déterminé les prix à un moment précis et qui représente les dépenses nécessaires pour atteindre un niveau de vie donné (Bradshaw 1993, 1). La construction d'un budget de référence peut être faite dans le cadre de différentes utilisations potentielles, qui passent de l'évaluation d'un niveau de revenu adéquat à la mesure de l'étendue de la pauvreté dans un pays ou une région en passant par l'éducation à propos de la gestion d'un budget personnel. Ce qui nous

intéresse ici, c'est d'apprendre si les budgets de référence construits par différents pays de l'OCDE sont utilisés, oui ou non, dans le but de déterminer le niveau des prestations d'assistance sociale qui seront offertes aux individus qui ont recours à ce programme d'aide financière de dernier recours. Des chercheurs d'un peu partout à travers le monde font preuve depuis quelques années d'un regain d'intérêt pour l'approche budgétaire qui est basée sur les besoins des individus. Cette approche avait été rejetée par plusieurs, notamment en raison de la méthodologie très peu standardisée de construction des budgets de référence menant à des comparaisons transnationales peu simples, voire impossibles. C'est pour corriger ce problème que la Commission européenne a enclenché en 2010 un processus de consultation et de recherche pour réussir à standardiser dans la mesure du possible le processus de construction des budgets de référence en Europe, initiative dont nous reparlerons.

Le second sujet dont il sera question dans ce mémoire est le **niveau d'adéquation du soutien financier minimal (SFM)** dans les pays de l'OCDE. Il s'agit d'ailleurs d'un domaine de recherche qui connaît une recrudescence de popularité depuis les dernières années et ce, surtout en Europe. Des chercheurs de renom tels que Kenneth Nelson en Suède, Bea Cantillon et Natascha Van Mechelen en Belgique, Herwig Immervoll en Autriche ou Thomas Bahle en Allemagne ont récemment développé les recherches déjà entamées sur l'AS à la fin des années 1990 (Eardley et al., 1996 ; Gough, 2001). Dans cette recherche, nous nous intéresserons particulièrement à l'un des indicateurs de l'adéquation de ce régime d'aide financière de dernier recours, c'est-à-dire le **niveau de générosité des bénéficiaires de SFM accordés**. Plusieurs classifications en fonction du niveau de générosité du soutien financier minimal ont déjà été proposées (Eardley et al. 1996 ; Gough 2001 ; Van Mechelen 2009 ; Bahle et al. 2011) et seront prises en compte afin de refléter la situation globale d'une sélection d'une vingtaine de pays de l'OCDE.

Maintenant qu'a été décrite sommairement la nature des deux sujets formant le coeur de la problématique traitée dans ce mémoire, il convient d'expliquer comment je compte relier ceux-ci. La question de recherche autour de laquelle s'articule ce mémoire de maîtrise est la suivante : **Quelle est l'influence du recours à l'approche budgétaire sur le niveau de générosité du soutien financier minimal ?** En d'autres mots, est-ce que le fait que certains pays

prennent en compte des budgets de référence dans la détermination des prestations d'AS accordées est lié au niveau de générosité de celles-ci ? Mon hypothèse est que les pays qui prennent en compte les budgets de référence, c'est-à-dire les besoins des individus, dans le processus de détermination des barèmes d'AS auront davantage tendance à offrir des bénéfices généreux. Ce travail donnera l'occasion de répondre à d'autres questions connexes intéressantes touchant le domaine des budgets de référence (Quelles sont les utilisations faites des budgets de référence ? Quels pays les utilisent pour jouer un rôle dans la détermination des barèmes d'assistance sociale ?) ainsi que celui de la générosité des prestations d'assistance sociale (Comment évalue-t-on la générosité des prestations d'assistance sociale dans les pays de l'OCDE ? Quels pays accordent des bénéfices plus ou moins élevés ?)

Dans le **deuxième chapitre** de ce mémoire, je présente les cadres conceptuels et théoriques utilisés ainsi que la démarche méthodologique dont je me suis servie pour tenter de vérifier mon hypothèse. Le **chapitre 3** se penche en profondeur sur les budgets de référence. Afin de comprendre dans quelle mesure un budget de référence est (ou serait) un repère pertinent pour déterminer le soutien financier de dernier recours octroyé aux individus éloignés du marché du travail, je considère qu'un survol des méthodes de construction, des utilisations ainsi que des forces et faiblesses de cet outil est nécessaire. Dans le **chapitre 4**, je présente les multiples mécanismes de détermination des bénéfices d'assistance sociale, qu'ils incluent, ou non, le recours à l'approche budgétaire. C'est donc dans cette section du travail que nous découvrons quels sont les pays qui se basent, ou qui se sont déjà basés, sur les budgets de référence pour établir les barèmes de base de l'AS. Le **chapitre 5**, pour sa part, aborde la question de la générosité des bénéfices gouvernementaux accordés aux prestataires de l'assistance sociale. Différentes classifications des niveaux de générosité y sont présentées. C'est au **chapitre 6** que ce mémoire apporte une nouveauté à la littérature déjà existante dans la sphère de l'étude comparée des politiques sociales. Je combine alors la typologie du niveau de générosité des bénéfices d'AS avec la classification des pays utilisant l'approche budgétaire comme repère pour établir le niveau de prestations accordées aux prestataires de l'AS. C'est alors que nous découvrirons s'il existe ou non une corrélation entre ces deux indicateurs. Les **chapitres 7 et 8** sont consacrés à deux études de cas, celles du Québec et de la Suède. Le chapitre sur le **Québec** explique en quoi le fait que la province ne se base pas sur les besoins financiers des

ménages influence négativement le niveau de générosité des bénéficiaires d'assistance sociale depuis des décennies. Un budget de référence a bien été utilisé pendant un moment pour partiellement déterminer les seuils minimaux des barèmes d'AS, mais cela n'a en rien assuré un niveau de prestations adéquat, au contraire. En contre-exemple, le chapitre sur la **Suède** démontre que la décision prise par le gouvernement suédois d'indiquer aux instances locales des lignes directrices à suivre basées sur des budgets de référence a permis au pays de maintenir un niveau de générosité d'allocations plus élevé à ses prestataires du programme d'assistance sociale.

## **2. Cadre théorique, cadres conceptuels d'analyse et méthodologie**

Commençons tout d'abord par définir les principaux concepts qui nous suivront tout au long de l'analyse subséquente offerte dans ce mémoire. Une bonne compréhension de ceux-ci permettra de faire le pont de manière plus efficace entre les deux principaux indicateurs que je compte mettre en relation, c'est-à-dire l'utilisation de budgets de référence dans la détermination des seuils d'AS et la générosité des prestations offertes. Notons que, par conséquent, deux cadres conceptuels et théoriques doivent être déclinés.

### **2.1 L'approche budgétaire : cadre conceptuel**

Un **budget de référence** peut être défini de manière simple comme un panier de biens et services dont on a déterminé les prix à un moment donné et qui représente un niveau de vie donné à un endroit donné (Bradshaw 1993, 1). Saunders réussit d'ailleurs à expliquer très synthétiquement la mécanique du budget de référence : « A budget standard translates household needs into goods, goods into budgets and budgets into the income level required to support them » (Saunders 1999, 44). Cette définition sous-tend quelques postulats qui sont très importants. En premier lieu, celle-ci nous informe que c'est la dimension matérielle du bien-être, autrement dit le niveau de vie, qui intéresse. On met par conséquent de côté les déterminants psychologiques ou subjectifs de celui-ci. En deuxième lieu, nous apprenons que pour atteindre un certain niveau de vie établi par un budget de référence, il n'y a pas que les circonstances familiales qu'il faut prendre en compte (nombre de personnes dans le foyer, âge...). Il y a également l'endroit et le moment de la cueillette de données qui circonscrivent l'interprétation qu'on peut faire de ce budget. Finalement, cette définition nous révèle qu'il est en fait possible de développer un de ces budgets de référence pour n'importe quel niveau de vie (Saunders 1998c, 2-3). Bref, si on le désire, on peut quantifier sous forme de budget les dépenses nécessaires d'une famille monoparentale avec deux enfants de 5 et 10 ans vivant à Montréal à un niveau de vie dit élevé, tout comme il est possible de le faire pour un individu vivant seul, âgé de 35 ans et vivant à Vancouver à un niveau de vie minimum.

Dans la littérature, certains auteurs utilisent l'expression « budgets minimums » pour parler de budgets de référence, mais puisque cette première expression donne faussement l'impression que

ces budgets représentent nécessairement ce qui est nécessaire pour avoir un niveau de vie « minimum » alors qu'ils peuvent représenter tout un éventail de nuances, l'utilisation du terme « budget de référence » sera maintenue. Les expressions « budget standard » et « budget type » sont préconisées par d'autres auteurs francophones, mais par souci de constance, l'expression budget de référence sera priorisée. Dans la littérature anglophone, plus d'un terme est utilisé pour renvoyer aux budgets de référence. Les expressions synonymes « reference budget » (en Europe principalement) et « budget standards » (États-Unis, Australie) sont les plus souvent utilisées. Les expressions « basic need budget », « family budget », « example budgets » et « expert budget » sont également utilisées.

Nous y reviendrons, mais évoquons rapidement les différents volets qui composent généralement un budget de référence. Typiquement, on divise le budget en catégories (nourriture, vêtements, logement, etc.), chacune d'entre elles ayant pour objectif de subvenir à un besoin particulier. Par exemple, la catégorie "Nourriture" répond au besoin de base que chacun a de s'alimenter sur une base quotidienne.

Tel que mentionné plus haut, un budget de référence est construit de manière à représenter un certain niveau de vie (*living standard* en anglais). Le **niveau de vie** peut simplement être décrit comme la qualité et la quantité de biens et services auxquels un individu doit avoir accès pour atteindre un certain niveau de bien-être physique, mental et moral<sup>1</sup>. Dans le cadre de ce travail, nous nous concentrons évidemment sur un niveau de vie bas puisque nous nous intéressons à la problématique du soutien financier minimal accordé aux moins nantis. Il faut donc chercher un budget de référence qui corresponde à un niveau de vie qui puisse être déterminé comme le seuil minimum permettant de ne pas vivre dans la pauvreté, sans être exclus socialement non plus. Autrement dit, nous cherchons un budget de référence minimum qui puisse incarner un seuil de pauvreté crédible. Le budget de référence pour lequel il existe un certain consensus est un budget de référence dit « minimum et permettant une pleine participation sociale » au sens où le revenu assure la possibilité d'user des ressources minimums nécessaires pour participer adéquatement à la vie en société, c'est-à-dire de pouvoir prendre part aux différents rôles sociaux que devrait pouvoir jouer un individu. Bien évidemment, cette définition de concepts peut sembler vague au premier abord, mais celle-ci sera précisée au point 3.2 de ce travail. Comme nous le verrons, un

lien étroit existe entre les concepts de niveau de vie et de besoins. Remplir des besoins dits minimums équivaut à vivre à un niveau de vie qualifiable de minimum décent.

## **2.2 Budget de référence : l'approche théorique**

Selon Atkinson (1990, 5), ce qui détermine le niveau de vie des gens, c'est ce qu'ils consomment plutôt que ce qu'ils reçoivent sous forme de revenu. En d'autres mots, Atkinson nous dit qu'il faut se baser sur les besoins en dépenses des individus plutôt que sur leurs revenus pour évaluer le niveau de vie d'un ménage. Nous adhérons à cette suggestion. Pour établir un niveau de vie minimum permettant une participation sociale digne, il nous faut nous baser sur les besoins de dépense des individus. De là apparaît l'attrait de l'approche des budgets de référence, laquelle est fondée sur les dépenses et les besoins des individus. Cette technique, nous le verrons, a pendant longtemps été malaimée par les chercheurs en politiques sociales, mais elle connaît un regain de popularité depuis quelques années. C'est entre autres pourquoi je m'y suis intéressée.

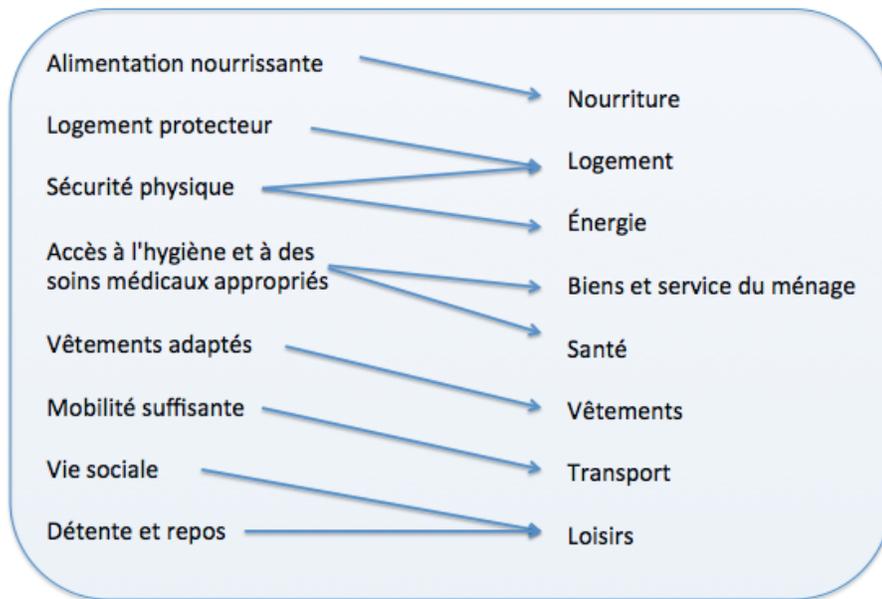
### *2.2.1 La théorie des besoins de Doyal et Gough*

Bien que l'objectif de ce travail ne soit pas de construire des budgets de référence, j'ai trouvé pertinent de présenter le cadre théorique à partir duquel ceux-ci sont généralement bâtis : la théorie des besoins de Doyal et Gough (1991).

Tel que mentionné plus tôt, l'approche du budget de référence en est une basée sur les besoins et non sur les revenus des individus. Nous avons également établi que nous utiliserons des budgets de référence représentant un niveau de vie minimum assurant une pleine participation sociale afin de déterminer la générosité du soutien financier offert. Mais la question cruciale qui s'ensuit est : Quels besoins doivent être comblés pour pouvoir considérer vivre à un niveau de vie minimum incluant une pleine participation sociale ? L'approche théorique choisie pour guider et encadrer ce projet de recherche est celle de la Théorie des besoins telle que conceptualisée par Doyal et Gough (1991). On s'entend très largement pour dire que subvenir aux besoins de survivance (ou physiologiques) d'un individu est bien insuffisant pour atteindre un niveau de vie adéquat, même qualifié de minimum. Les besoins dits « de base » sont plus larges. C'est ici que la notion de besoins intermédiaires avancée par Gough et Doyal (1991) devient très

pertinente. Au-delà donc de la santé physique et de l'autonomie de l'individu qu'ils jugent comme des besoins de base, ces auteurs ont défini une dizaine de besoins intermédiaires (voir colonne de gauche de la figure I) dont ils jugent la satisfaction indispensables à un niveau minimal et objectif de santé et de participation sociale dans une société donnée (Gough et Doyal 1991, 170). En se basant sur ces besoins, il est ensuite possible d'établir différents paniers qui composeront les budgets de référence.

Figure I - Les besoins intermédiaires et les catégories des budgets de référence



### 2.2.2 La théorie des capacités de Sen et de Nussbaum

Amartya Sen, avec sa théorie des capacités et des capabilités (1985), ne repousse pas l'approche des besoins<sup>2</sup>. Il juge toutefois qu'il faut pousser plus loin sa logique afin de se demander dans quelle mesure l'évaluation du coût de ces besoins permet réellement de s'assurer qu'on aura par la suite la capacité d'y subvenir. Dans la citation suivante, il donne un début de piste très intéressant:

[...] a national minimum standard of real income [...] must be conceived, not as a subjective minimum of satisfaction, but as an objective minimum of conditions [which] includes some defined quantity and quality of house accommodation, of medical care, of education, of food, of leisure, of the apparatus of sanitary convenience and safety work is carried on, and soon (Sen, 1988: 14).

Nussbaum (2000, 78-80), dans sa version de la théorie des capacités développées plus tôt par Sen (1985), explique que tout « minimum social de base » devrait s'assurer de fournir des « capacités » c'est-à-dire des éléments dont tout individu devrait pouvoir profiter de manière libre. Voici la liste de ces capacités qu'elle juge minimales:

1. La vie
2. La santé physique
3. L'intégrité physique
4. Les sens, l'imagination et les pensées
5. Les émotions
6. La capacité d'analyse rationnelle
7. L'affiliation
8. La vie avec les autres espèces
9. Le jeu
10. La participation politique

L'objectif de Nussbaum est de donner de nouveaux indicateurs permettant d'évaluer un niveau de vie minimum menant à une participation sociale digne. C'est ce que la citation suivante nous explique : « The aim of the project [...] is to provide the philosophical underpinning for an account of basic constitutional principles that should be respected and implemented by the governments of all nations, as a bare minimum of what respect for human dignity requires » (2000, 5). Considérons donc qu'il sera également nécessaire que le budget de référence minimum puisse non seulement permettre la satisfaction des besoins basiques et intermédiaires de l'individu tel que défini par Doyal et Gough (1991), mais aussi qu'il s'assure d'offrir les capacités auxquelles réfère Nussbaum (2000).

### **2.3 Le régime d'assistance sociale : les concepts reliés**

Prenons quelques instants pour rappeler la différence entre deux termes souvent galvaudés, l'assurance sociale et l'assistance sociale. L'**assurance sociale** correspond à un regroupement des programmes sociaux garantissant une protection contre les risques sociaux comme la maladie, le chômage ou la vieillesse. Les bénéfices associés à ces programmes sont liés à son historique personnel sur le marché du travail (type d'emploi, contributions payées) (Eardley et al. 1997, 19). L'**assistance sociale** fait généralement référence aux bénéfices avec test de ressources (means-tested benefits) offerts à presque tous les citoyens dans le besoin afin de leur assurer un

niveau de subsistance minimal à travers un « range of benefits and services available to give a minimum (however defined) level of subsistance to people in need based on a test of resources » (Eardley et al. 1996, 1). Le besoin est d'ailleurs le concept central du régime d'assistance sociale :

It is precisely the need principle that distinguishes social assistance from other strategies of minimum income protection like universal benefits (i.e. payments allocated to all citizens within a certain social category) or social insurance benefits (i.e. payments made in response to the occurrence of social risks such as sickness or unemployment and for which an appropriate record of social insurance contributions exists (Van Mechelen 2009 : 8).

Les bénéfices d'assistance sociale excluent généralement tout supplément pour le logement, pour les enfants ou les familles monoparentales (Van Mechelen 2009 : 94). Lorsqu'on inclut ces suppléments ainsi que tout autre bénéfice en nature aux bénéfices d'assistance sociale, on parle de **soutien financier minimal**. Lorsque nous parlerons de méthode de détermination des bénéfices, nous nous concentrerons sur le principal programme d'assistance sociale, car il représente la majorité des bénéfices financiers offerts aux personnes aptes à l'emploi, mais sans revenu de travail. Toutefois, lorsque l'on parlera de générosité des bénéfices, nous nous tournerons vers les bénéfices du soutien financier minimal puisque c'est pour l'ensemble de bénéfices que les principales études sur le sujet ont fait leurs calculs.

Il est très important de préciser que ce travail se concentre exclusivement sur les programmes d'aide financière de dernier recours destinés aux personnes aptes au travail. Lorsqu'une référence est faite à l'assistance sociale ou à l'aide financière de dernier recours, il faut considérer qu'on exclut de la discussion les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. Ces dernières reçoivent le plus souvent des prestations plus élevées, car le facteur « incitation au travail » ne les concerne pas et ils « méritent » donc des bénéfices plus élevés que les personnes considérées comme aptes au travail. Notons également que ce mémoire se focalise presque uniquement sur les prestations d'aide financière de dernier recours destinées aux individus vivant seuls.

L'**État-providence**, pour sa part, est formé de l'ensemble des mesures publiques prises pour assurer la protection sociale des citoyens. Il comprend donc souvent plusieurs programmes d'assurance sociale plus ou moins universels (assurance-emploi, assurance-vieillesse) ainsi qu'un

programme d'assistance sociale ciblant ceux qui ne seront pas couverts par ces programmes d'assurance sociale : « social insurance is defined as belonging to a wider set of universally based social provision, and means-tested benefits as being part of the targeted system of social protection » (Nelson 2007, 34).

Le budget de référence minimum permet d'établir le revenu minimum standard (*minimum income standard* en anglais) requis pour atteindre le niveau de vie minimum permettant une pleine participation sociale. Le revenu minimum standard est donc celui dont un individu a besoin pour atteindre un niveau de vie qui lui permette de subvenir à ses besoins de base et d'avoir des opportunités de participation à la vie sociale (Bradshaw et al. 2008). C'est ici que la comparaison entre les bénéfices d'assistance sociale accordés par un pays et le revenu minimum standard équivalent au budget de référence minimum peut débiter.

#### **2.4 Bases théoriques de l'étude du niveau de générosité du soutien financier minimal**

Puisqu'il a été décidé pour ce travail d'appréhender le niveau d'adéquation du soutien financier minimal à travers la lentille de besoins financiers des bénéficiaires, c'est donc le niveau de générosité des bénéfices qui sera l'indicateur de prédilection. L'approche priorisée pour la mesure du niveau de générosité des bénéfices est celle de Van Mechelen (2009), qui a opté pour l'approche du ménage-type (*model family approach* en anglais). Cette approche implique le calcul des conséquences financières des politiques sociales et fiscales sous forme de microsimulations de revenu disponible pour une série de ménages-types (Van Mechelen 2009, 34-35). Cette approche semble être tout à fait indiquée puisqu'elle n'est pas sans rappeler celle des budgets de référence. Dans les deux cas, on effectue des estimations sous la forme de microsimulations (de dépenses nécessaires pour les budgets de référence et de revenu disponible pour le soutien financier minimal) déclinées pour représenter différents ménages-types. Je pense donc qu'il sera possible de comparer ces deux séries de données puisqu'elles sont toutes deux bâties à travers des approches similaires et compatibles. Dans le chapitre 4, je me baserai sur les typologies proposées par Gough (2001) et Van Mechelen (2009) afin de déterminer le niveau de générosité des bénéfices accordés par les différents pays de l'OCDE.

## 2.5 La méthodologie utilisée

Afin de répondre adéquatement à notre question de recherche, une analyse comparée comprenant deux volets, le premier de type "macro" et le second de type "micro", sera effectuée. Pour ce faire, deux méthodes seront utilisées : l'analyse comparative de type quantitatif dans un premier temps, puis l'étude de cas dans un deuxième.

Comme Sartori (1994) le mentionnait, « comparer c'est contrôler ». Ce court leitmotiv explique pourquoi je désire utiliser une approche comparative pour résoudre ma question de recherche. Dans un premier temps, l'angle macro sera évalué en comparant l'utilisation que font différents pays de l'OCDE de leurs budgets de référence. Je tenterai ici de mettre en relation le type d'utilisation de ces budgets (x) et le niveau de générosité des bénéfices accordés par ces différents pays (y). En combinant les résultats obtenus, nous pourrons ainsi voir dans quelle mesure le soutien financier minimal accordé aux bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours (variable dépendante y) est influencé par l'utilisation (ou non) des budgets de référence pour fin de détermination du soutien financier minimal (variable indépendante x). Pour arriver à déterminer s'il existe ou non une corrélation entre les deux variables, j'utiliserai une analyse comparative quantitative couvrant la majorité des pays de l'OCDE. Cette analyse quantitative permettra de vérifier la validité de l'hypothèse de base posée dans l'introduction de ce travail.

Le rapport *Pilot Project for the Development of a Common Methodology on Reference Budgets in Europe* de Storms et al. (2014), la série « Using Reference Budgets for Drawing up the Requirements of a Minimum Income Scheme and Assessing Adequacy » des Peer Reviews 2010 de la Commission européenne ainsi que les travaux de Natascha Van Mechelen (2009) et d'Eardley et al. (1996) seront les principales sources utilisées au sujet des utilisations faites des budgets de référence par les différents pays étudiés. Les classifications offertes par Natascha Van Mechelen (2009) d'Ian Gough (2001) ainsi que des données issues de l'OCDE seront pour leur part utilisées pour établir le niveau de générosité des bénéfices de soutien financier minimal accordés dans ces mêmes pays.

Dans un deuxième temps, l'angle micro sera développé sous la forme de deux études de cas (chapitre 7 et 8). Ces deux courtes études de type qualitatif permettront d'affiner l'analyse comparée au chapitre 6 en expliquant pour les deux sociétés comment ont été déterminés et ajustés leur barèmes respectifs d'assistance sociale à travers le temps. Les cas du Québec et de la Suède ont été sélectionnés, car ils utilisent de manière différente les budgets de référence et leur générosité en matière d'aide financière de dernier recours varie. Ces deux cas nous permettront de comprendre plus concrètement comment les différents facteurs pris en compte dans l'établissement des barèmes de base d'assistance sociale peuvent avoir un impact sur la générosité des prestations accordées.

### 3. Les budgets de référence et leurs utilisations

#### 3.1 La petite histoire des budgets de référence

Tel que défini au chapitre second, un budget de référence représente des estimations de ce qu'il en coûte à un certain type de ménage pour vivre à un certain niveau de vie donné à un moment et à un endroit précis (Bradshaw 1993, 1). Ce n'est pas d'hier que date l'utilisation de ce genre de budgets « estimés ». Le récent regain d'intérêt pour les budgets de référence a amené plusieurs auteurs contemporains à se pencher sur l'histoire de ces outils, notamment Deeming (2010) pour la Grande-Bretagne, Johnson et al. (2001), ainsi que Fisher (2007) pour les États-Unis et Saunders (2006) pour l'Australie.

Seuls quelques rares artéfacts antérieurs à 1600 ont été retrouvés pour prouver que le budget familial était déjà utilisé, à très petite échelle, pour calculer les dépenses des foyers en Europe (Deeming 2010, 766). On y avait inscrit des dépenses liées à l'alimentation (beurre, farine, viande, breuvage) et aux combustibles (l'huile nécessaire pour allumer les lampes)<sup>1</sup> (Brown et Hopkins 1956, 297). Dès le 17<sup>ème</sup> siècle toutefois, il a été démontré que des chercheurs britanniques ont commencé à construire des estimés, un peu grossiers, des dépenses minimums nécessaires des travailleurs en zones urbaines (Deeming 2010, 766). Malgré tout, ces balbutiements de budgets de référence ont pu donner un aperçu du nombre de travailleurs vivant avec un revenu inadéquat pour satisfaire aux besoins de leur famille. Au fil du temps, les données recueillies se firent de plus en plus précises. Vers la fin du 18<sup>ème</sup> siècle, les chercheurs commencèrent à amasser des données sur les revenus et les dépenses des familles sur une base annuelle et systématique (Deeming 2010, 766). Les résultats de ces études par sondages, visant plus particulièrement les familles de travailleurs, permettaient de rendre compte du niveau de vie atteint par les différents groupes sociaux du pays. Pour la première fois, on transposait les prix des biens de consommation sur le marché en budgets totaux pour les comparer avec les revenus

---

<sup>1</sup> Cette courte liste représente des aliments et biens constituant les dépenses des locataires de William Savernak, un propriétaire britannique, telles que décrites dans son livre de comptes, vers 1450. Brown et Hopkins (1956, 296) soulignent qu'aucune information concernant le loyer payé à cette époque n'est retraceable, rendant impossible l'estimation d'un budget complet.

gagnés par les travailleurs : ces données donnèrent naissance aux premiers budgets de référence tels qu'on les connaît aujourd'hui. Les techniques d'échantillonnage évoluèrent au courant du 19<sup>ème</sup> siècle et l'utilisation des budgets se transforma pour en faire un outil dans l'étude sur la pauvreté : « By the close of the [19th] century, social investigators had determined lines of poverty across sections of society » (Deeming 2010, 766). Toutefois, puisque la majorité de ces budgets étaient basés sur des sondages révélant les *dépenses réelles* des ménages, plusieurs critiques s'élevèrent pour dénoncer le fait que le niveau de dépense était limité par le niveau de revenu et qu'il ne représentait donc pas les *besoins réels* des individus, mais plutôt ce qui leur était permis d'acheter avec leur revenu. Cette « circularité » fut dénoncée et on bouda cette pratique jusqu'à la publication de la très reconnue étude sur la pauvreté du chercheur Benjamin Seebohm Rowntree<sup>2</sup>, *Poverty : A Study of Town Life* (1901).

Durant les premiers balbutiements des recherches sur la pauvreté, c'est une définition en termes absolus qui a été privilégiée. En effet, vers le début du 20<sup>ème</sup> siècle, certaines études, celle du britannique Rowntree sur la pauvreté à York (1901) étant la plus connue, ont commencé à développer des budgets dits « scientifiques » parce qu'ils tentaient de correspondre aux besoins physiques minimums nécessaires pour assurer la survie de l'être humain (Storms et al. 2014, 18). Rowntree, en mettant de l'avant le concept de « minimum de subsistance », fut l'un des premiers à bâtir un panier de biens nécessaires pour vivre selon un standard minimum et ainsi déterminer la pauvreté en termes absolus. Ces budgets « de subsistance » furent tout d'abord principalement développés autour d'un panier d'aliments de base, les besoins en nourriture accaparant alors la grande majorité du budget total d'un ménage chez les familles les moins nanties. Même si une proportion importante de ces premiers budgets de référence était destinée à l'alimentation, certains biens de base (tels que les outils de cuisine et certains biens d'hygiène) étaient inclus dans ceux-ci. Une petite proportion était même allouée à des activités de loisirs, mais elle demeurait négligeable et ne permettait certainement pas une pleine participation sociale (Storms et al. 2014, 18). Bien que l'approche par budgets de référence développée par Rowntree ait influencé jusqu'à l'établissement des niveaux de l'« assistance nationale » contenus dans le fameux rapport Beveridge de 1942 (Bradshaw 1993b, 60), de nombreux experts

---

<sup>2</sup> B. S. Rowntree est considéré, en grande partie grâce à cette étude, comme l'un des fondateurs de la sociologie empirique anglaise.

ont dénoncé le fait que ceux-ci correspondaient à un mode de vie trop frugal justifiant la déresponsabilisation de l'État vis-à-vis des moins nantis (Townsend 1979). L'étude par budgets de référence fut donc délaissée en Grande-Bretagne mais également ailleurs en Europe entre les années 1950 et la fin des années 1970. Même si l'utilisation des budgets de référence se généralisa progressivement dans le domaine du travail social qui en fit un outil pédagogique de planification des dépenses familiales, il fallut attendre le début des années 1990 pour que des chercheurs européens, Jonathan Bradshaw (1993) et ses collègues en tête, s'intéressent à nouveau aux budgets de référence et redécouvrent leur potentiel pour faire avancer les recherches sur le niveau de vie, la pauvreté et les politiques sociales (Storms et al. 2014, 19).

C'est également au début du 20<sup>ème</sup> siècle que la pratique des budgets de référence se transporta du côté américain de l'Atlantique. Les États-Unis ont été l'un des premiers pays à utiliser les budgets de référence pour répondre à différents besoins et sont parmi les rares à avoir poursuivi leur utilisation depuis (Bradshaw et al. 1987, 170). La première tentative a été faite en 1908-1909 par le Bureau of Labor Statistics dans l'État du Massachusetts (Johnson et al. 2001, 29). Ce dernier a depuis développé des budgets de référence pour atteindre différents niveaux de vie. Aujourd'hui, l'impressionnant site de l'Economic Policy Institute<sup>3</sup> est capable de simuler instantanément des budgets de référence déclinés en sept catégories de consommation pour six foyers-type (tous avec enfants) de 615 communautés à travers les 51 États américains (données de 2013).

### **3.2 Niveaux de vie**

Avant d'aller plus loin, il est important de clarifier certains concepts entourant les niveaux de vie selon lesquels sont bâtis les budgets de référence, même si le sujet a été abordé au chapitre précédent. Reconnaissons que la consommation de biens et services ne peut être parfaitement équivalente pour tous les foyers. Un outil comme le budget de référence peut toutefois estimer ce dont différents foyers-types ont *généralement* besoin pour satisfaire minimalement leur besoin de participer à la vie en société et ainsi atteindre et maintenir un certain niveau de vie.

---

<sup>3</sup> Les budgets sont accessibles en ligne à cette adresse : <http://www.epi.org/resources/budget/>

Il est facile de s'y perdre lorsque l'on vogue au milieu de textes écrits en français et en anglais sur la question épineuse et souvent floue des « niveaux de vie ». Les qualificatifs « de subsistance », « suffisant », « décent », « modeste » et « raisonnable » se mêlent et sont difficilement discernables les uns des autres. Puisque les budgets de référence ont été jusqu'à présent développés de manière indépendante, personne ne s'était mis d'accord pour une même définition et description des différents niveaux de vie représentés par les budgets de référence. Par exemple, si, en Australie, Peter Saunders parle d'un « modest but adequate standard budget » pour les ménages vivant dans la classe moyenne, il recommande de se baser sur un « low cost budget standard » pour évaluer le niveau d'adéquation des prestations d'assistance sociale (Saunders 1998b, 8). En France, on appelle « budget type pour un minimum de vie décent » le plus vieux budget de référence encore en utilisation aujourd'hui et datant de 1952 (Storms et al. 2014, 16). En Grande-Bretagne, on parle de « minimum income standard » (Hirsch 2009, 4) et en Irlande, de « minimum essential budget standard » (Mac Mahon 2009, 10). En Suède toutefois, le budget bâti par le Bureau national de la santé et du bien-être (*Socialstyrelsen*) se défend bien d'être un budget « minimum » et dit chercher à maintenir un « reasonable standard of living » (Nordenankar 2009, 7). Ces quelques exemples donnent une idée de la diversité qui existe en la matière.

Un constat général peut toutefois être dégagé quant au niveau de vie pouvant servir de référence afin de juger du niveau d'adéquation de l'aide financière de dernier recours, en d'autres mots pour établir le revenu minimum dont chacun devrait pouvoir se prévaloir pour vivre décemment. Celui-ci doit pouvoir assurer la satisfaction de trois critères de base : le maintien de la **santé** (bien-être physique et mental), la possibilité de **participer à la vie sociale** et le maintien de l'**autonomie** (possibilité de faire des choix) (Storms et al. 2014, 22). En se basant sur ces trois critères, deux autres constats semblent pouvoir être faits. Tout d'abord, les experts s'entendent de plus en plus pour dire que le budget minimum de subsistance constitue une norme insuffisante parce qu'il ne permet pas une participation sociale suffisante pour permettre une intégration correcte à la société. La gestion d'un tel budget est souvent tellement serrée que les individus doivent prendre une grande partie de leur temps à tenter de bonifier leur revenu à l'aide de services octroyés par les organismes communautaires (repas gratuits, dons de vêtements...) et ne peuvent consacrer beaucoup d'énergie aux démarches nécessaires pour réintégrer le marché du travail.

Le second constat est qu'un consensus semble lentement se créer autour de la norme suivante : un « niveau de vie minimal pour une pleine participation sociale » (« minimum living standard for full social participation »), qui est d'ailleurs déjà utilisé dans la moitié des pays européens ayant recours aux budgets de référence (Storms et al. 2014, 10). L'effort concerté entamé par Bérénice Storms, Tim Goedemé et leur équipe dans les dernières années a mené à la conclusion qu'il s'agissait là de la norme à favoriser. Aussi, les nouveaux budgets standardisés à l'échelle européenne la suivront. C'est dans un texte un peu plus récent de Bérénice Storms que l'on retrouve une explication éclairante de ce niveau de vie ainsi que du concept de « pleine participation sociale ».

Ce standard budgétaire est dit « minimum » au sens où il s'efforce d'établir ce qui est minimalement nécessaire à la satisfaction des besoins inhérents à la capacité de participer dignement à la société (c'est-à-dire de s'y développer et de s'y maintenir en tant qu'individu disposant d'une identité lui permettant d'entrer en relation de manière cohérente, positive et significative avec les autres, mais aussi d'être en mesure d'assumer les rôles sociaux qui sont les siens : parent, ami, voisin, etc.), d'y poursuivre ses propres buts et d'être un acteur social à part entière, en mesure de coopérer à la réalisation des fonctions collectives essentielles (Storms et Van den Bosch 2010, 63).

### **3.3 Deux types de budgets de référence : deux méthodes distinctes**

Deux méthodologies se sont fait compétition au cours des ans dans le domaine de la construction de budgets de référence. La première, celle qui nous intéresse particulièrement dans ce travail, est basée sur la construction d'un budget virtuel dont le contenu est décidé par des experts qui évaluent avec le plus de précision possible les dépenses nécessaires qu'un ménage doit faire pour accéder à un niveau de vie donné. On parle alors de l'approche du budget détaillé ou bien du budget par catégorie. Cette première méthodologie comprend un volet incontournable d'arbitraire dans les décisions des experts qui tentent de déterminer quel est le niveau « suffisant » pour vivre décemment et d'ainsi en faire une sorte de seuil de pauvreté. C'est pourquoi elle est qualifiée de « prescriptive » par certains (Johnson et al. 2001, 28). Mais, comme nous le verrons plus tard, le côté prescriptif de la méthode peut être combattu par certains moyens.

La deuxième méthode préconisée se sert d'informations sur les comportements de consommation des individus pour estimer le montant total de leurs dépenses et ainsi bâtir des budgets de

référence. Cette seconde option, que l'on appelle aussi l'approche de la consommation moyenne, est davantage de type « descriptif » et est le plus souvent utilisée pour décrire les habitudes de consommation réelles des individus et pour déterminer les indices des prix à la consommation (Johnson et al. 2001, 28). Soulignons que d'approcher les budgets de référence en utilisant le niveau de consommation *réel* des ménages comporte un problème important : le fait que le niveau de dépense soit contraint par le revenu du ménage. La droite de budget, cette notion micro-économique de base<sup>4</sup>, était d'ailleurs déjà reconnue dès le 19<sup>ème</sup> siècle (Deeming 2010, 766). C'est un peu moins vrai aujourd'hui, avec la montée en flèche de l'accessibilité au crédit et de sa popularité depuis les années 1990 (Crawford et Faruqui 2011, 3-4), mais le revenu du ménage demeure généralement un facteur influençant le niveau de dépense. Pour réussir à contourner ce problème et ainsi démontrer ce que le ménage *aurait à dépenser* pour atteindre un niveau de vie décent, en fonction des prix en vigueur et nonobstant son revenu, c'est la première technique, celle détaillée dans le paragraphe précédent, qui doit être préconisée.

### 3.4 Que contient un budget de référence?

Voici une liste exhaustive des catégories habituellement utilisées dans la construction des budgets de référence:

- Nourriture
- Vêtements
- Logement
- Biens et service du ménage (meubles, couverts, téléphone)
- Énergie (électricité, chauffage)
- Hygiène personnelle
- Transport
- Loisirs
- Santé
- Éducation

---

<sup>4</sup> La droite de budget permet de délimiter l'ensemble budgétaire qui correspond à l'ensemble des biens et services accessibles financièrement pour le consommateur, c'est-à-dire qui est inférieur ou égal à son revenu et/ou à ses avoirs (Ferrier 2003, 47).

Je n'entrerai pas ici dans les détails de la sélection des biens et services qui composent ces différentes catégories, mais il importe de rappeler qu'encore une fois, d'un pays à l'autre, d'un niveau de vie à l'autre et d'une année à l'autre, les items et les quantités varient. Notons également que selon la catégorie visée, différents moyens sont utilisés pour recueillir les prix des items. Pour le budget alimentaire, on se base en général sur les normes nutritionnelles recommandées à l'échelle nationale et sur les habitudes alimentaires des groupes visés pour construire un panier d'aliment équilibré (Storms et al. 2014, 54). Fait intéressant, le pourcentage alloué à l'achat de nourriture pouvait représenter jusqu'à 80% des premiers budgets de référence (Deeming 2010, 767) alors que ce pourcentage s'élève en moyenne à 13% du budget de référence d'une famille moyenne de nos jours (Dunn 2008). Concernant le budget réservé au logement, ce sont principalement les statistiques existantes sur les prix des loyers qui sont utilisées. Pour cette catégorie, il faut particulièrement veiller à prendre en compte les variations (souvent importantes) de prix des logements d'une région à une autre ou d'une municipalité à une autre. C'est d'autant plus important que les dépenses liées à l'habitation représentent souvent une proportion importante du budget total d'un ménage. Pour ce qui est de la catégorie « santé », on postule généralement que les individus sont dans un bon état de santé parce que les problèmes de santé potentiels sont nombreux et leurs implications économiques, très variables. On prend donc en compte dans cette catégorie les dépenses liées à des services de soins de santé qui ne sont pas couverts par un régime d'assurance-maladie public. Au Québec par exemple, on inclut dans le budget de référence le prix des soins dentaires.

### **3.5 Comment construire un budget de référence?**

Comme le lecteur l'aura compris, la construction d'un budget de référence n'est pas fondée sur les statistiques existantes en rapport au revenu des individus, ni sur les dépenses réelles de ces derniers (quoique ces dépenses pourront, comme nous le verrons, être prises en compte pour valider les estimations faites par les experts). Le budget de référence est plutôt constitué d'un aperçu des biens et de services nécessaires pour atteindre un certain niveau de vie (NIBUD 2009, 5).

La construction d'un budget de référence se fait en trois étapes. Tout d'abord, il est primordial de cibler le niveau de vie que l'on désire représenter par le budget de référence projeté. L'objectif

d'un budget de référence est toutefois d'être, dans l'ensemble, représentatif de ce qui est en moyenne nécessaire pour vivre un tel style de vie. Évidemment, plus on désire représenter des budgets de référence associés à un niveau de vie élevé, plus les montants alloués aux différentes catégories de biens et services vont augmenter et plus on inclura d'items dans ces catégories. Tel que mentionné au point 3.2, c'est le « niveau de vie minimal pour une pleine participation sociale » qui tend à recueillir la faveur la plus consensuelle des experts pour le moment. Ce niveau de vie assure la satisfaction des besoins de base des individus tout en permettant une participation normale à la vie en société, sans pour autant permettre un quelconque luxe.

En deuxième lieu, on établit des listes de biens et de services qui correspondent à ce niveau de vie ciblé. Par exemple, on n'inclura pas dans le panier de biens l'accès à internet haute vitesse pour un tel budget, alors qu'on le ferait si l'on voulait représenter un niveau de vie plus élevé. Les choix qui doivent être faits quant à la composition des paniers de biens et services constituent très souvent un casse-tête pour les chercheurs et comportent une part de subjectivité :

Composing baskets for reference budgets for a minimum income is a highly subjective task. There is no universal or objective way to define either the goods and services that are necessary for a household or the items that could be regarded as luxury spending (NIBUD 2009, 14).

La troisième étape consiste à estimer les montants d'argent que les membres de ces foyers devront déboursier pour se procurer ces biens ou bénéficier de ces services. Bien souvent, les chercheurs doivent s'astreindre à la tâche laborieuse de la collecte de prix « à la main », c'est-à-dire en arpentant supermarchés et magasins à grande surface pour noter les prix des biens faisant partie du panier de biens délimité. Les catégories de l'alimentation et des biens du ménage représentent d'ailleurs un défi particulièrement exigeant pour cette raison.

Ces trois étapes peuvent sembler simples, mais elles ne le sont pas. Lorsque j'ai visité l'équipe du professeur Peter Saunders au Social Policy Research Center (SPRC) situé à Sydney en Australie, j'ai été à même de comprendre toute la complexité du processus de construction de budgets de référence. En tant qu'observatrice de l'évolution du projet « A New Healthy Living Minimum Income Standard for Low-Paid and Unemployed Australians », j'ai eu la chance d'être témoin de discussions fort éloquentes concernant les exigences d'un projet d'une telle ampleur. Certaines anecdotes s'étant déroulées durant mon séjour en feront foi. Comme ce fut mentionné

plus haut, les défenseurs des budgets de référence ont toujours été taxés de laisser une trop grande place à l'arbitraire en prenant des décisions selon leur propre entendement de ce qui est considéré nécessaire pour atteindre un niveau de vie « minimum » et non pas « adéquat » par exemple. D'ailleurs, le commissaire du Bureau of Labor Statistics qui a construit les premiers budgets de référence de ce type aux États-Unis au début du 20<sup>ème</sup> siècle avait tenu à préciser, prévoyant visiblement les attaques à venir de ses détracteurs : « These standards, it should be emphasized, are the standards found to be actually prevailing among cotton-mill families of the several communities studied, and are not standards fixed by the judgment either of the investigators or of the Bureau of Labor. » (Bureau of Labor 1911, 9 dans Johnson et al. 2001, 29-30) Pour combattre cette peur de l'arbitraire, les équipes de chercheurs se sont munies de différentes armes au long des années. En effet, une fois les budgets de référence construits et synthétisés de manière à présenter les montants associés à chacune des catégories de besoin, certains groupes de chercheurs s'assurent que ces montants soient représentatifs de la réalité. Pour ce faire, ils se basent sur des « focus groups » et des sondages de consommation. En effet, afin de ne pas s'éloigner de la réalité des gens et de dessiner un portrait juste des besoins de ceux-ci, plusieurs ont rapidement convenu qu'il fallait les faire participer au processus de construction des budgets de référence. L'organisation de « focus groups » permet de prendre le pouls des personnes dont on veut représenter les besoins de consommation en leur proposant une première ébauche des résultats auxquels les experts sont arrivés. Dans des rencontres de quelques heures, les participants peuvent expliquer pourquoi les estimations leur semblent justes ou farfelues. Par exemple, le budget de référence australien en préparation ne prévoit l'achat que de deux verres de remplacement au courant d'une année dans une famille avec deux enfants. Selon plusieurs commentaires récoltés par les participants au « focus groups », ce nombre était bien trop bas et devrait être revu à la hausse pour mieux représenter la réalité. Dans le questionnaire développé par le SPRC pour connaître les habitudes de consommation des individus visés par les budgets de référence, on remarque que l'on a inclus des questions plus larges sur les habitudes de consommation ainsi que sur les besoins des participants à ces « focus groups ». On demande aussi aux travailleurs à faible revenu de donner leur avis sur les besoins des personnes sans emploi (ex : Est-ce que ces items sont nécessaires pour vous? Le sont-ils pour des personnes sans emploi selon vous?) On réussit ainsi à recueillir des informations quant à la perception par rapport à leurs propres besoins, mais aussi par rapport à ceux d'autres groupes sociaux. Après avoir rencontré un

certain nombre de personnes et avoir collecté leurs commentaires et impressions sur le premier jet des budgets de référence, les experts pourront retourner à leur table de travail et discuter des ajustements à faire pour mieux faire correspondre leurs budgets de référence à la réalité.

Par contre, les « focus groups » et les sondages de consommation ne réussissent pas à éliminer complètement les choix arbitraires des experts. Biens des détails qui peuvent sembler banals demeurent assujettis à des décisions discrétionnaires. Par exemple, je me rappelle d'avoir noté que le nombre d'items alloués par foyer (le nombre de verres notamment) avait été déterminé de manière un peu aléatoire par les chercheurs. J'ai également appris que l'on augmentait la durée de vie fonctionnelle de plusieurs éléments pour le budget minimum destiné aux personnes sans emploi, jugeant visiblement que la durée de vie utile d'un objet dépendait des moyens de son propriétaire et non pas de sa durée de vie moyenne. J'ai trouvé cette façon de faire un peu critiquable. D'ailleurs, on n'entre pas dans ce genre de détails avec les participants aux « focus groups », du moins si je me fie à ce dont j'ai été témoin lors de mon passage au SPRC. J'ai aussi découvert que pour les items dont la durée de vie est moins éphémère que celle des aliments, par exemple, les ustensiles, on divisait le prix de ceux-ci par le nombre de mois pendant lesquels ils devaient être utiles. Cette technique fait en sorte que des calculs extrêmement détaillés et un peu abstraits doivent être effectués pour attribuer de très petits montants à chacune des catégories sur des bases mensuelles ou annuelles. Par exemple, pour une tasse qui coûte 5\$ et durera en moyenne deux ans, on calcule qu'elle coûtera 0,21\$ par mois. Cette manière de faire peut paraître tout à fait étrange, mais elle demeure la meilleure que les experts ont trouvée pour arriver à leurs fins.

J'ai également été sensibilisée à un aspect des dépenses des ménages qui peut difficilement être pris en compte dans le calcul des budgets de référence, c'est-à-dire le prix d'items qui n'ont besoin d'être remplacés que quelques fois dans une vie, les électroménagers par exemple. Vous en conviendrez, il serait farfelu d'intégrer au budget de référence le prix d'un réfrigérateur étalé sur plus d'une décennie (c'est pourtant ce qui a été longtemps fait en Australie). Pourtant, tout le monde a besoin de remplacer un réfrigérateur un jour ou l'autre! Mais les personnes ayant pour seul revenu les prestations d'assistance sociale n'ont généralement pas les fonds nécessaires pour

se permettre une dépense aussi majeure. C'est pourquoi le gouvernement australien a instauré un « long term payment » pour ces occasions spéciales.

En bref, les quelques semaines passées au SPRC aux côtés de Peter Saunders et de son équipe m'ont sensibilisée à la complexité d'une multitude de petits détails devant être pris en compte lors de l'élaboration de budgets de référence et à la difficulté d'éviter les décisions arbitraires.

### **3.6 L'ajustement des budgets de référence**

Au terme de l'exercice de construction de budgets de référence, qui peut prendre plusieurs mois, voire des années selon l'ampleur du projet, on obtient tout de même des données très précieuses pour les universitaires, chercheurs et fonctionnaires. La mise à jour de ces budgets de références est laborieuse et coûteuse (NIBUD 2009, 41). C'est pourquoi certains pays effectuent des mises à jour espacées et que certains n'en font pas du tout. Si 42% des budgets de référence européens sont vérifiés annuellement sur la base de l'indice des prix à la consommation, 34% le sont par ajustement individuel des prix des produits et services (Storms et al. 2014, 36). Cette dernière technique, bien qu'elle soit plus exigeante et prenne davantage de temps, a le mérite de représenter la réalité avec plus d'exactitude, surtout sur le moyen et long terme. Bien entendu, les moyens technologiques d'aujourd'hui pourront certainement raccourcir ces délais et faciliter la mise à jour de ces données.

### **3.7 Un effort de standardisation européen à des fins de comparaisons**

C'est après avoir relevé la multiplicité des méthodes utilisées par les différents pays de l'Union européenne pour bâtir des budgets de référence et reconnu que les comparaisons internationales étaient impossibles que l'équipe de Bérénice Storms, basée à l'Université d'Anvers en Belgique, a entamé un travail de standardisation d'un budget de référence à l'échelle européenne en 2010. Ce projet pilote, initié et financé par la Commission européenne, est toujours en cours. Pouvant compter sur la collaboration d'experts en provenance de 28 pays, l'équipe de Storms s'est donnée pour mandat de faire une revue de l'état présent de la production et de l'utilisation de budgets de référence dans les pays de l'Union européenne avant de proposer une méthodologie commune de construction de ces budgets simulés. L'étape ultime est bien

entendu de récolter les données nécessaires pour créer des budgets de référence standardisés dans tous les pays de l'Union, ceux-ci pouvant ultimement servir d'outils d'analyse comparative internationale. C'est d'ailleurs en partie grâce aux données que les chercheurs de ce projet ont récoltées qu'une comparaison à l'échelle d'un certain nombre de pays de l'OCDE pourra être faite dans le chapitre 6 de ce travail.

### **3.8 Les utilisations possibles du budget de référence**

Les budgets de référence sont des outils de mesure aux divers usages. Selon les époques, certains ont été davantage exploités que d'autres. On peut décliner en quatre types les utilisations que l'on peut faire du budget de référence, soit pour des fins pédagogiques, académiques, militantes et gouvernementales<sup>5</sup>.

#### *3.8.1 Utilisations à des fins pédagogiques*

Presque partout où l'on calcule des budgets de référence, ceux-ci servent d'outils pédagogiques pour les ménages. D'ailleurs, dans des pays tels que l'Italie ou l'Espagne, les budgets de référence ont été strictement utilisés comme outil de planification familiale, enseignant aux individus à faire des budgets personnels pour les aider à contrôler et à structurer leurs dépenses sur une base quotidienne. Plusieurs travailleurs sociaux les utilisent également pour offrir des conseils sur la manière d'économiser de l'argent pour rembourser une dette entre autres exemples.

#### *3.8.2 Utilisations à des fins académiques*

Au-delà de la valeur pédagogique, des chercheurs reconnaissent également bien d'autres usages à ces budgets. Il s'agit en effet de formidables instruments de mesure qui révèlent des indicateurs importants quant aux coûts réels associés à différents volets de la consommation des ménages. Ils deviennent de précieux outils pour chercheurs et statisticiens notamment grâce à leur grande flexibilité : une grande diversité de critères peuvent être pris en compte pour construire des

---

<sup>5</sup> Ce classement est une proposition personnelle.

budgets de référence représentatifs non seulement de différents niveaux de vie, mais également des différences géographiques (régions urbaines versus régions rurales) ou culturelles. Ils servent également à évaluer dans quelle mesure les différents biens et services offerts dans un pays sont accessibles ou non selon le revenu des différentes franges de la population. Le budget de référence minimal permet d'établir un seuil minimal de dépenses qui servira de base de comparaison avec différentes mesures du revenu, les plus utilisées étant le revenu médian, le revenu moyen, le salaire minimum et les prestations d'assistance sociale accordées par l'État : « At a general macro policy level, RBs serve the purpose of being a benchmark against which the adequacy of social benefits or a poverty threshold can be assessed » (Storms et al. 2014, 10). Les budgets de référence « minimaux » offrent une mesure du seuil de pauvreté appelé « absolu ». Ils servent alors de base pour comparer d'autres mesures du seuil de pauvreté. Lorsqu'ils sont bien construits, les budgets de référence permettent aussi d'établir le revenu dont a besoin un ménage pour couvrir ses besoins selon différents standards de vie. C'est bien entendu sur cette même utilité que la suite de ce travail se concentrera.

Le budget de référence peut être révélateur de la nature de l'État-providence dans un pays, car selon la générosité du filet social développé en matière de soins de santé, d'éducation ou de transport public, les dépenses qui doivent être comptabilisées dans ces domaines seront plus ou moins élevées.

### *3.8.3 Utilisations à des fins militantes*

Pour certains individus à l'esprit plus militant, les budgets de référence sont également utilisés pour promouvoir et défendre certains idéaux sociaux comme l'instauration d'un revenu minimal garanti, la hausse du salaire minimum ou la bonification de certains programmes sociaux.

### *3.8.4 Utilisations à des fins gouvernementales*

Certains gouvernements se servent depuis un moment déjà des budgets de référence « minimaux » pour établir des lignes directrices qui serviront à établir les montants accordés par l'État aux bénéficiaires de l'assistance sociale.

Dans quelques pays, nous y reviendrons, des budgets de référence sont même utilisés comme lignes directrices pour l'établissement des prestations accordées aux bénéficiaires de l'assistance sociale. Même si cette approche n'est pas utilisée par de nombreux pays, les chercheurs reconnaissent qu'une telle méthode permet de limiter le caractère arbitraire quant au seuil minimal de revenu concédé par les gouvernements (Storms et al. 2014, 94).

### **3.9 Les différents seuils de pauvreté : le rôle joué par les budgets de référence**

Il existe de nombreuses manières de conceptualiser la pauvreté et de la calculer. Sans entrer en profondeur dans l'analyse des celles-ci, il est utile d'expliquer dans quel cadre le budget de référence peut être pertinent pour aborder le concept de pauvreté.

Ross (1982) résume très bien les deux conceptions somme toute très dissemblables dont sont issus les différents seuils de pauvreté que l'on utilise de nos jours : « Deux grandes définitions de la pauvreté guident l'élaboration des seuils, selon qu'elle est considérée comme une affaire de survie ou une affaire d'équité » (Ross, 1982 dans Langlois 1987, 199). Pour certains, ce sont non pas sur les revenus qu'il faut se baser, mais sur les besoins. Seront donc dits pauvres ceux qui ne réussissent pas à couvrir les dépenses pour « survivre » (pour reprendre l'expression de Ross) ou bien pour atteindre un niveau de vie minimum décent permettant de participer à la vie sociale. On parle alors de seuils de pauvreté *absolus*. Pour d'autres, seront pauvres ceux qui ont un revenu inférieur à ce qu'un certain pourcentage de la population gagne. Les gens seront donc considérés comme pauvres lorsqu'ils vivent avec moins d'argent que la moyenne ou la médiane des gens : « [La pauvreté étant] considérée sous l'angle de l'équité, les pauvres le sont par rapport aux non pauvres » (Clavet 2002, 6). On parle alors de seuil de pauvreté *relatif*. Ces indicateurs relatifs ont la faiblesse d'être influencés par la performance économique nationale et la distribution des revenus : « Such measures are strictly correlated to the distributions of expenditure on consumption and of income that, in their turns, depend on the economic cycle and, in the first case, also on the structure of prices » (Commission européenne. Peer Review. Italie 2010 : 1).

La majorité des études sur la pauvreté et les seuils de pauvreté utilisent les revenus des ménages comme proxy pour quantifier le niveau de vie de ceux-ci. Cette manière de calculer l'adéquation

de l'assistance sociale, ou bien un seuil de pauvreté, présente l'avantage de pouvoir se prêter aisément à des comparaisons internationales. Toutefois, elle demeure très abstraite et, ne l'oublions pas, relative. Par conséquent, une telle approche peut provoquer des distorsions de la réalité. Si, en raison du contexte économique, le revenu médian des Canadiens connaît une baisse, cela aura pour conséquence d'abaisser artificiellement le revenu associé au seuil de pauvreté sans pour autant que le prix de la vie, lui, ait diminué en conséquence. Il y aura donc davantage de personnes vivant dans les faits avec un revenu insuffisant pour assurer un niveau de vie minimal assurant la pleine participation sociale, mais les statistiques seront incapables de traduire correctement cette réalité (Atkinson 1990, 5 et 8). C'est en raison de cette particularité des mesures de la pauvreté relatives que certains chercheurs québécois, dont ceux du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), les considèrent davantage comme des indicateurs des inégalités économiques (Morasse 2005, 15).

Vous l'aurez compris, les budgets de référence, qui sont basés sur la mesure des besoins des gens pour atteindre un certain niveau de vie minimal, établissent un seuil de pauvreté de type absolu. D'ailleurs, le calculateur de budgets familiaux du Economic Policy Institute des États-Unis se targue d'offrir une alternative plus réaliste et plus précise aux autres seuils de pauvreté, relatifs, déjà existants : « As compared with official poverty thresholds such as the federal poverty line and Supplemental Poverty Measure, EPI's family budgets offer a higher degree of geographic customization and provide a more accurate measure of economic security. In all cases, they show families need more than twice the amount of the federal poverty line to get by » (États-Unis, Economic Policy Institute). Toutefois, encore rares sont les institutions gouvernementales qui reconnaissent et utilisent une telle mesure de la pauvreté (Atkinson 1990, 5). En Europe, il y a un consensus assez généralisé pour utiliser une mesure de la pauvreté basée sur les revenus des gens. On y utilise le seuil de risque de pauvreté (at-risk of poverty line) qui est établi à 60% du revenu médian. En Australie par contre, c'est un seuil de pauvreté absolu qui prédomine. Le seuil Henderson (Henderson poverty line) est pour la première fois calculé en 1973 et devrait exprimer les besoins «de base» d'un ménage (Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research 2012, 1). Ce seuil de pauvreté a toutefois été critiqué pour s'être mal adapté à travers le temps (Saunders 1999, 43).

Au Québec comme ailleurs, les deux visions s'affrontent, aussi existe-t-il trois mesures de la pauvreté, une relative, une absolue et une hybride. La mesure de faible revenu (MFR) consiste en un pourcentage (50%) du revenu médian ajusté en fonction de la taille et de la composition de la famille. La MFR est donc une mesure relative de la pauvreté. Le seuil de faible revenu (SFR), pour sa part, se base sur les dépenses réelles qu'une famille moyenne canadienne doit faire pour se payer les biens dits essentiels. On majore ces montants de 20% (pourcentage arbitraire établi par Statistique Canada) et on obtient le seuil en-deçà duquel une personne est considérée comme à faible revenu. Il s'agit donc d'une mesure hybride à la fois fondée sur des aspects relatifs et absolus (Morasse 2005, 14). La mesure du panier de consommation (MPC) constitue un seuil fourni par la mesure du panier de consommation (MPC) qui est établi en fonction du coût du panier de consommation dans une agglomération. C'est la mesure qui s'apparente le plus à une mesure absolue de la pauvreté et c'est celle préconisée par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE).

### **3.10 Les forces et les faiblesses du budget de référence**

#### *3.10.1 Ses forces*

À première vue, l'utilisation du budget de référence peut sembler une solution à bien des problèmes. Tout d'abord, il prend en compte les besoins des individus pour atteindre un certain niveau de vie mieux que n'importe quel autre indicateur :

What distinguishes MIS from an administrative instrument (such as a social assistance system's benefits) or an arbitrary statistic (such as half average incomes) is that the MIS embodies an idea of a defensible standard of adequacy for minimally acceptable levels of living or income needs » (Veit-Wilson 1998, 3).

Le budget de référence permet ainsi de comprendre la définition d'un niveau de vie et de l'opérationnaliser (Storms et al. 2014, 41).

Les budgets de référence ont également l'avantage d'être exprimés d'une manière très éloquente, concrète, c'est-à-dire en un montant d'argent équivalant au niveau dit « minimal pour une pleine participation sociale ». Le fait qu'ils permettent une compréhension claire des enjeux leur confère un avantage certain sur les mesures relatives demandant un plus haut degré d'abstraction pour être interprétées. Cet avantage que possèdent les budgets de référence peut par exemple faciliter

l'explication de leur pertinence aux citoyens (dans son utilisation à des fins pédagogiques) et, surtout, aux décideurs politiques.

En permettant d'établir un seuil à partir duquel on peut déterminer le niveau d'adéquation des bénéfices sociaux offerts, on offre aux chercheurs et aux différents acteurs de la scène sociale un nouvel outil qui puisse influencer sur les décisions gouvernementales en matière de politiques sociales (Storms et al. 2014, 41).

Le budget de référence offre également des indicateurs flexibles, capables de prendre en compte les disparités institutionnelles, culturelles et géographiques.

Penchons-nous maintenant sur une force potentielle très importante du budget de référence. J'ai mentionné plus haut qu'une des faiblesses de cet outil était l'impossibilité de comparer les budgets de référence entre les pays en raison de méthodologies trop disparates. Mais prétendons un instant que tous les pays ont effectivement réussi à bâtir des budgets de référence basés sur les mêmes critères et possèdent un entendement commun des concepts impliqués dans la création de ceux-ci. Si cet état de fait était réel, une multitude d'options nouvelles s'entrouvriraient pour chercheurs et gestionnaires de l'administration publique. En premier lieu, il y aurait une nouvelle manière de comparer le niveau d'adéquation et de générosité des pays en ce qui a trait à différents programmes sociaux développés : l'aide financière de dernier recours octroyée, le salaire minimum concédé ou bien les prestations d'assurance-emploi accordées. Il s'agirait d'un nouvel outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale très puissant, car il permettrait d'identifier les meilleures pratiques et programmes ainsi que les plus problématiques. Il s'agirait également d'un outil pédagogique très éloquent qui pourrait être utilisé pour influencer les décideurs. En effet, un seuil de pauvreté absolu basé sur un montant nécessaire pour vivre est un indicateur bien plus concret dans l'esprit des gens, des décideurs politiques notamment, qu'un seuil relatif basé par exemple sur un certain pourcentage d'un revenu médian. Il permettrait également de suivre l'évolution du niveau de vie moyen en rapport avec à quel point dans une perspective à plus long terme. Ce scénario optimal est un peu celui qui prévaut à l'échelle canadienne, si on compare les provinces à l'aide de la mesure du panier de consommation (MPC) (CEPE 2009). Nous y reviendrons au chapitre 7.

### 3.10.2 Ses faiblesses

Plusieurs de ces difficultés ont été évoquées dans les sections précédentes de ce chapitre, mais résumons-les tout de même. Bien que cet outil soit en théorie idéal pour corriger certains problèmes, l'application de cette théorie est souvent moins concluante que ce qui avait été souhaité en premier lieu. Comme nous l'avons vu plus tôt, la construction d'un budget de référence est une mission de longue haleine, fourmillant de pièges dans lesquels il est bien facile de tomber.

Débutons avec le haut degré de subjectivité en jeu dans les multiples facettes du processus de création d'un budget de référence : «Drawing up a budget standard inevitably involves judgements— judgements about *what* items should be included, about the *quantity* of items that are required and about the *price* that should be fixed to the items » (Bradshaw et al. 1987, 169). Pour remédier à cette faiblesse, plusieurs chercheurs utilisent des « focus group » ou des sondages, afin de permettre à des membres du groupe concerné par le budget référence en construction de se prononcer sur ses dépenses et ses besoins habituels.

Mais il faut également compter avec l'absence de standardisation des critères pris en compte dans ces budgets. Tel qu'expliqué plus haut, avant même de construire un budget de référence, il faut se mettre d'accord sur la définition de certains concepts et sur plusieurs postulats par rapport à d'innombrable facteurs. À preuve, le livre d'annexe qui accompagne les tableaux finaux produits par l'équipe de Peter Saunders en 1998 comporte plus de 600 pages, ce qui en fait une vraie brique. Tel que mentionné plus tôt, c'est en participant pendant trois mois comme observatrice au développement d'une version mise à jour de ces budgets de référence en Australie que j'ai été témoin de nombreuses failles dans le laborieux processus de construction de cet outil de référence<sup>6</sup>.

Lorsqu'on bâtit un budget de référence, les moindres détails doivent être mesurés, et de nombreuses décisions arbitraires finissent par être prises. L'inévitabilité de jugements

---

<sup>6</sup> Aucun de ces commentaires n'a été fait dans le but de critiquer négativement le travail des membres de l'équipe de Peter Saunders. Au contraire, j'ai admiré leur détermination et leur patience dans la collecte de leurs données. Je comprends tout à fait qu'un tel travail de terrain comporte une part inévitable de décisions arbitraires.

arbitraires a d'ailleurs été reconnue par l'équipe d'experts (Tim Goedemé) ainsi que par d'autres spécialistes de ce sujet de recherche, dont Peter Saunders. Par conséquent, même avec un travail rigoureux, le budget de référence « parfait » n'existe pas. C'est pourquoi il existe des limites à la « solidité » des données récoltées pour la création de ces budgets-types. Selon la méthode traditionnelle, tout doit être fait « à la main », c'est-à-dire qu'un des chercheurs avait pour tâche, par exemple, de parcourir les allées des supermarchés dans le but de trouver et de noter le prix de différents biens de consommation. Tout n'est qu'estimations, approximations. Mis bout à bout, tous ces éléments vont donner un résultat crédible, mais je ne peux m'empêcher de reconnaître les faiblesses inévitables du processus de construction d'un budget de référence.

La définition d'un niveau de vie adéquat aux Pays-Bas ne correspondra pas nécessairement à celle qu'utilisent les Portugais, différences culturelles obligent. Dans certains pays, l'accès au réseau Internet peut être considéré comme un besoin de base inclus dans un budget de référence minimum alors qu'il est considéré tout à fait superflu chez d'autres. C'est pour cette raison qu'une des faiblesses majeures de cet outil est la difficulté d'utiliser les données qu'il procure afin d'effectuer des comparaisons entre les pays qui l'ont à leur disposition. Rappelons que cette lacune est en voie d'être chose du passé en raison de l'effort de standardisation entamé par Storms et ses collègues européens, effort qui permettra d'établir des budgets de référence comparables d'un pays à l'autre.

### **3.11 Est-ce que les budgets de référence sont par nature plus « élevés » que les seuils de pauvreté relatifs?**

Il n'est pas aisé de répondre à cette question. Et le fait même que la réponse ne soit pas simple est crucial dans le présent travail. Alors qu'aux premiers abords, il semblait évident qu'un budget de référence qui représente les besoins des individus soit par nature relativement élevé, je me suis rendu compte qu'un budget de référence pouvait être construit pour définir un niveau de vie très bas (de subsistance) comme très élevé. Il revient donc aux décideurs politiques de choisir le degré de générosité qu'ils veulent « accorder » ou « concéder » aux bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours et, en général, ils opteront pour le degré le plus faible pour des raisons budgétaires et d'incitation au travail. Mais nous y reviendrons plus loin. On ne peut donc pas conclure qu'un pays qui s'inspire de l'approche budgétaire basée sur les besoins offrira automatiquement des prestations généreuses. Mais certains pays prennent l'initiative de ne pas

opter pour le moins généreux des budgets de référence lorsque vient le temps d'établir les niveaux de SFM et assurent par conséquent des prestations relativement élevées. C'est ce que nous verrons.

Rappelons-nous toutefois que l'approche relative a également ses lacunes et que le principal danger avec celle-ci, c'est qu'on perde complètement de vue ce que représente un montant en termes concrets pour un foyer parce qu'il n'est en fait qu'un pourcentage du revenu moyen ou médian de toute une population. On peut ainsi rapidement verser dans l'abstrait et l'on n'a aucune idée si le montant d'argent issu de ce calcul mathématique permet à une famille de manger à sa faim et d'avoir un niveau de vie décent. En période économique faste, le niveau de générosité des bénéficiaires augmentera alors qu'en période creuse, ceux-ci s'abaisseront. En bref, si l'approche budgétaire représente un niveau de vie constant, l'approche relative représente un niveau de vie qui varie selon les aléas de l'économie nationale.

### **3.12 Conclusion**

Les budgets de référence, parce qu'ils dépeignent une conception de la pauvreté en termes *absolus*, ont été associés avec la lutte pour le revenu minimal de subsistance (ou revenu minimum garanti) assez impopulaire chez l'école relativiste dont l'un des défenseurs notables fut Peter Townsend (1979). L'approche du budget de référence, tout comme l'idée d'instaurer un revenu minimal de subsistance, se base en effet sur la notion de besoins des individus, mais ne contient pas intrinsèquement une portée normative. Les budgets de référence peuvent plutôt être instrumentalisés pour appuyer la démonstration de l'insuffisance de la générosité des bénéficiaires de soutien financier minimal. Pour d'autres acteurs de la joute politique, tels les groupes de défense des droits des assistés sociaux par exemple, l'existence de tels budgets de référence permet d'évaluer le niveau d'adéquation des bénéficiaires accordés aux moins nantis. En effet, le calcul de budgets de référence objectifs permet de déterminer l'écart entre les bénéficiaires d'AS offerts dans un pays et ce qui est concrètement nécessaire pour vivre dans la dignité (Storms et Van den Bosch 2010, 64).

Outre son utilité pour les militants de l'établissement d'un revenu minimal de subsistance, le budget de référence peut également devenir un outil de support particulièrement pertinent pour les différents décideurs politiques ou de la fonction publique ayant le rôle de déterminer les

barèmes d'assistance sociale. C'est cette dernière fonction qui nous intéresse tout particulièrement dans ce mémoire.

Bref, si le budget de référence semble présenter des avantages incontestables, son processus de création et de mise à jour est encore très complexe. Quoiqu'il en soit, il est certain que l'intérêt de spécialistes à travers le monde continue d'être vif et que les gouvernements, notamment européens, commencent à reconnaître le rôle que le budget de référence peut jouer pour établir un seuil de revenu minimum adéquat basé sur les besoins des personnes. Dans les années à venir, des efforts seront déployés pour perfectionner les méthodes de création des budgets de référence afin de les rendre moins laborieuses et davantage uniformisées. Si l'utilisation de la méthode standardisée développée par le projet-pilote européen se répand à d'autres pays de l'OCDE, il sera bientôt possible d'avoir accès à un outil alternatif de comparaison internationale pour une mesure de la pauvreté fiable et basée sur les besoins des individus.

Poursuivons maintenant notre réflexion du côté des différentes méthodologies utilisées pour déterminer les seuils minimaux d'assistance sociale dans un pays. Comme nous venons de le voir, l'usage du budget de référence est une des stratégies disponibles. Toutefois, elle n'est pas la seule et ce n'est qu'une minorité de pays de l'OCDE qui optent pour une approche basée sur la satisfaction des besoins des prestataires des programmes d'aide financière de dernier recours destinés aux personnes aptes à travailler.

## 4. La détermination du barème minimal d'assistance sociale

Comment détermine-t-on le barème minimal d'assistance sociale? Voilà une question qui semble pourtant simple, mais dont la réponse est des moins évidentes à obtenir. Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte dans ce calcul qui est toujours, ultimement, une décision politique. Après avoir énuméré et précisé le rôle de chacun de ces facteurs, nous nous efforcerons de classer une sélection de pays de l'OCDE en fonction des méthodes utilisées pour déterminer ces seuils de revenu minimal.

### 4.1 Les facteurs qui entrent en ligne de compte

Les « ennemis » numéro un et deux de l'élévation du barème minimal d'assistance sociale à un niveau équivalent au seuil de pauvreté déterminé par les besoins des individus sont l'incitation à l'emploi et les contraintes budgétaires, comme l'explique Natasha Van Mechelen : « Determining the level of minimum income protection, governments take into account both the expected financial costs and the potential conflicts between social benefit levels and other policy concerns » (Van Mechelen 2009, 20). Dans un certain sens, ces deux « freins » sont politiques et idéologiques et ils entreront toujours dans le processus de détermination des prestations, qu'il y ait usage de budgets de référence ou pas :

Political budget standards can be based on [reference budgets], but may also build on other tools or criteria. Even when they refer explicitly to [reference budgets], political standards will always be susceptible to political considerations, in ways that may not be appropriate for the original [reference budgets] themselves (Storms et al. 2014, 14).

Débutons avec le premier « frein » : le **maintien de l'incitation au travail**. Depuis le début de la mise en place de programmes assurant un revenu minimal aux individus éloignés du marché du travail, la préoccupation principale de nombre des gouvernements membres de l'OCDE a été de maintenir un niveau de vie suffisamment bas afin de s'assurer que les individus n'ayant pas de contraintes majeures à l'emploi demeurent motivés à refaire leur entrée sur le marché du travail :

[W]ith regard to social assistance benefits, the less eligibility principle also requires that benefits which are based on the solidarity principle are lower than benefits which are based on the insurance principle (i.e. benefits which one 'earns' by paying contributions). In other words, social insurance benefits are thought to set an upper limit to social assistance benefits (Van Mechelen 2009, 20).

Trouver le bon équilibre entre un niveau de générosité des bénéficiaires de soutien financier minimal adéquat et le maintien de l'incitation au travail représente donc un défi pour les décideurs politiques :

Payment rate setting plays a key role, as policy makers across the OECD grapple with the challenge of finding the right balance between adequacy in support by providing a decent level of income, while at the same time ensuring that clients have ample financial incentives to work, and thus reduce benefit dependency (Adema 2006, 26).

Car c'est de la dépendance envers l'État d'une masse de citoyens ne participant pas à l'effort de travail national malgré qu'ils en soient physiquement et mentalement capables dont les gouvernements ont peur. Ils craignent de créer des fameuses « trappes de pauvreté », c'est-à-dire de créer un niveau de confort suffisamment élevé pour les prestataires d'assistance sociale qui engendrerait un groupe de personnes devenant dépendantes du gouvernement sur le long terme alors qu'aucune barrière « théorique » ne justifie l'éloignement prolongé de ces individus du marché du travail et leur « inactivité » (Adema 2006).

Le deuxième élément qui joue un rôle important dans la détermination des barèmes d'assistance sociale est la **contrainte des budgets gouvernementaux**. Comme nous le verrons pour le cas du Québec, des décisions parfois purement arbitraires peuvent être prises par les élus qui doivent composer avec les finances de l'État. De plus, puisque la cote de sympathie dont bénéficient les prestataires d'assistance sociale dans la population est généralement assez faible, retrancher dans les bénéficiaires accordés à cette frange de la population devient souvent une décision politique stratégique.

Bien entendu, il y a les **besoins financiers** des bénéficiaires qui entrent en compte souvent, mais pas toujours, dans le calcul des barèmes d'assistance sociale. L'objectif original de l'aide financière de dernier recours est, après tout, de garantir un revenu minimum aux personnes dans le besoin. Le niveau de générosité du soutien financier minimal consenti dépendra toutefois de ce que les gouvernements considèrent comme le niveau d'adéquation que son programme d'aide financière de dernier recours devrait idéalement atteindre. Comme l'explique très bien Natasha

Van Mechelen qui s'est inspirée des écrits d'Atkinson (1995), pour certains, l'objectif est d'offrir un niveau de vie minimal, juste au-dessus du seuil de pauvreté alors que pour d'autres, l'objectif est de permettre aux bénéficiaires de vivre à un niveau de vie qui permet une certaine participation sociale :

This ambiguity [concerning the justification given for establishing a national minimum] concerns the question whether the scales are intended to provide for some minimum level of subsistence or to ensure that claimants are able to participate effectively in society. What is considered an adequate social assistance benefit package largely depends on whether one is guided predominantly by a preoccupation with the number of households experiencing basic deprivation or with the number of households experiencing social exclusion. In fact, countries differ considerably in their definition of poverty (Van Mechelen 2009, 20-21).

Donc, même si plusieurs gouvernements ont recours à des budgets de référence afin de baser les seuils minimaux des prestations d'assistance sociale, ce n'est pas certain que cela garantira un niveau de générosité des prestations élevé. Comme on le sait, les budgets de référence peuvent être construits de manière à représenter un large spectre de niveaux de vie. Certains décideurs prioriseront donc des budgets plus minimaux (ex : budget de subsistance) alors que d'autres se baseront plutôt sur des budgets permettant une certaine participation sociale.

Comme nous le verrons dans le cas éloquent de la Suède (chapitre 8), un des éléments qui influencent le niveau de générosité des bénéficiaires du soutien financier minimal est le **type de régime d'assurance sociale** mis en œuvre dans le pays. En effet, Kenneth Nelson (2003) a confirmé qu'il y avait une interdépendance entre ces deux variables. En bref, plus le régime d'assurance sociale est universel et s'adresse à toutes les franges de la population, y compris les plus nanties, plus le niveau d'assistance sociale a tendance à être élevé. Et le contraire est tout aussi vrai : dans les pays où le filet d'assurance sociale est morcelé, le niveau d'assistance sociale tend à être plus bas (Nelson 2003, 97). Deux facteurs entrent en compte dans cette dynamique. Tout d'abord, d'un point de vue économique, le fait que le régime d'assurance sociale « attrape » la grande majorité des « victimes de maux sociaux », comme la perte d'emploi ou la maladie, fait en sorte que moins de personnes doivent réclamer d'aide financière de dernier recours, ce qui permet d'augmenter les prestations. L'autre facteur, qui semble être davantage déterminant que le premier est d'ordre politique. Il semblerait que lorsqu'un plus grand pourcentage de la population bénéficie des différents programmes sociaux mis en place, ils sont plus enclins à payer impôts et taxes. Par conséquent, même si la population en général n'est pas nécessairement en faveur de

programmes ciblés pour les pauvres aptes au travail, l'argent à disposition des programmes d'assistance sociale permettra d'offrir des prestations relativement généreuses (Nelson 2003, 98).

#### **4.2 Méthodologies de détermination des bénéficiaires**

Il a été très difficile d'identifier la manière dont les barèmes originaux des programmes d'assistance sociale furent déterminés. Ce fut en fait impossible dans plusieurs cas. Les auteurs du travail le plus complet encore à ce jour au sujet de l'assistance sociale reconnaissent eux-mêmes que l'information à leur disposition était parfois incomplète : « The information provided on the original rationale for the level of benefits was not always very detailed, perhaps because in a number of countries if such a rationale had existed, it had been superseded by subsequent incremental changes » (Eardley et al. 1996, 97).

Regardons de plus près la méthodologie utilisée dans une sélection de 20 pays membres de l'OCDE. Pour le bénéfice de ce travail, nous avons ajouté le Québec à cette liste. Les informations par pays qui se trouvent dans les pages suivantes sont issues principalement de quatre sources majeures : Eardley et al. 1996 ; 1996b ; Veit-Wilson 1998 ; Van Mechelen 2009 et Nelson et Marx 2012.

##### **Allemagne (AL)**

- Chaque länders détermine les barèmes à l'intérieur de limites imposées par le gouvernement national. À partir de 1961, la loi exigeait que les prestations d'assistance sociale soient conformes à la « dignité humaine ». Jusqu'en 1990, elles furent donc strictement basées sur un panier de biens à la consommation, donc sur un budget de référence garantissant un niveau de vie décent, conçu par une organisation quasi-indépendante, l'Association allemande pour le bien-être public et privé (*Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge*). Le niveau de générosité de ce budget de référence étant jugé trop élevé par plusieurs, le gouvernement allemand s'est tourné vers une sorte de budget de référence basé sur les habitudes de dépenses des foyers qui se trouvent dans le plus bas tiers des revenus et dont la composition du panier de biens et services était moins « généreuse ». Aujourd'hui, l'Allemagne utilise une combinaison de méthodes pour ajuster ces prestations. En plus de tenir compte de l'augmentation des prix et des variations de salaires, elle est l'un des seuls pays à « rebaser » sporadiquement ses barèmes en fonction d'un budget de

référence de biens et services. La discrétion politique joue toujours un rôle dans l'établissement de ces barèmes.

#### Australie (AU)

- Les allocations du programme New Start sont fixées depuis les années 1990 en fonction de standards nationaux. Elles étaient à l'origine déterminées en fonction d'un pourcentage du revenu moyen hebdomadaire, le Average Weekly Earning (AWE). Depuis les années 90, elles sont ajustées en fonction de l'IPC. Bien que l'Australie soit très active au niveau de la construction des budgets de référence, ils ne sont généralement pas pris en compte par les instances décisionnelles lorsque vient le temps d'établir et d'ajuster les barèmes d'assistance sociale. Toutefois, ils le sont pour déterminer le niveau du salaire minimum et des bénéficiaires pour le logement (Saunders et al. 2004 ; Bradshaw et al. 2008, 2).

#### Belgique (BE)

- En Belgique, un cadre national impose les lignes directrices à respecter pour les niveaux de bénéficiaires d'assistance sociale. À l'origine du programme, dans les années 1970, on s'alignait sur le revenu garanti aux aînés, qui équivalait aux deux tiers du salaire minimum pour établir les seuils minimaux des prestations. Depuis la fin des années 1990, elles sont ajustées en fonction de l'inflation (IPC sans l'évolution des coûts de l'alcool, des cigarettes et de l'essence), mais il y a eu des augmentations spéciales du programme Minimex dans ces années qui ont permis d'augmenter la générosité des bénéficiaires d'assistance sociale.

#### Canada (CA)

- Il s'agit d'un système d'assistance sociale très décentralisé depuis toujours. Ce sont les provinces et territoires qui sont responsables de leurs programmes d'aide financière de dernier recours distincts. Il est généralement reconnu que le jugement politique joue un grand rôle dans la détermination des bénéficiaires au Canada. Par exemple, elles ont parfois été gelées dans les années 80 dans plusieurs provinces, dont le Québec.

#### Québec<sup>7</sup> (QC)

- À l'origine, un budget de référence de subsistance a été partiellement pris en considération pour déterminer les barèmes de base de l'aide sociale, comme on l'appelle au Québec. On sait par contre que le concept du respect des besoins essentiels des prestataires est progressivement devenu moins central dans la détermination des prestations. La méthode d'ajustement des bénéficiaires a varié depuis les années 70 au gré des influences idéologique, politiques et

---

<sup>7</sup> Beaucoup plus de détails à ce propos seront présentés au chapitre 7.

économiques. Des décisions politiques prises sous l'influence de préoccupations budgétaires et de maintien de l'incitation au travail ont souvent coupé court au mode d'ajustement des bénéficiaires théoriquement basé sur l'évolution de l'IPC du Québec. Après quatre années de demi-indexation des bénéficiaires pour les personnes ne présentant pas de contraintes sévères à l'emploi au début des années 2000, les prestations d'aide sociale sont aujourd'hui indexées selon l'IPC-SAT qui ne prend pas en compte l'évolution du prix de l'alcool et des cigarettes.

#### Danemark (DA)

- Les niveaux sont établis par le palier national, mais les travailleurs sociaux municipaux possèdent un pouvoir discrétionnaire mais limité. Depuis les années 90, le niveau d'assistance sociale est déterminé par le niveau de bénéficiaires de l'assurance chômage qui est lui-même défini en fonction d'un pourcentage du revenu moyen de la population. Aujourd'hui, ces prestations sont toujours déterminées en fonction de l'évolution des salaires dans le secteur privé.

#### Espagne (ES)

- En Espagne, les niveaux d'aide financière de dernier recours sont établis à la discrétion des régions autonomes et aucune directive ou ligne directrice n'est imposée par le gouvernement central. La méthode de détermination de ces niveaux est assez opaque et trop peu d'informations sont disponibles pour établir quelle/s méthode/s sont priorisée/s. Selon Van Mechelen (2009, 47), c'est souvent en fonction du salaire minimum que ces prestations sont établies.

#### États-Unis (ÉU)

- Le seul programme national d'assistance sociale aux États-Unis est le Federal Food Stamps. Les Food Stamps sont ajustés en fonction d'un budget d'alimentation « économique » basé sur des sondages des habitudes de consommation, une forme de budget de référence, dont les résultats sont modifiés pour représenter les coûts d'une famille du plus faible des revenus. Selon Veit-Wilson (1998), les États-Unis utilisent une méthode désuète qui n'est pas « refondée » sur une base suffisamment récurrente.

#### Finlande (FI)

- C'est le gouvernement national qui détermine l'échelle d'augmentation des bénéficiaires d'aide financière de dernier recours. Les prestations d'assistance sociale représentaient entre 1970 et 1984 44% de la pension minimale pour les aînés pensions pour les aînés elle-même déterminée en fonction des habitudes de consommation des personnes vivant dans le plus bas quintile de revenus (poids de 80%) et de l'évolution des revenus (poids de 20%). Depuis 1989, c'est 80% de la pension qui est accordé en prestations d'assistance sociale. Ce changement radical a été provoqué

par le passage d'une approche de subsistance à celle d'un niveau de vie raisonnable. Des recherches à l'époque avaient démontré que 80% des prestations du régime de pension correspondraient au niveau de vie du quintile le plus pauvre de la population et que cela suffirait pour offrir un niveau de vie permettant l'inclusion et la participation sociale. Puisque l'assistance sociale est indirectement basée sur les habitudes de consommation permettant d'atteindre un niveau de vie modeste mais raisonnable, Van Mechelen (2009) et Borgeraas et Dahl (2007) considèrent que les prestations d'aide financière de dernier recours sont basées sur l'approche des besoins.

#### France (FR)

- Le revenu minimum d'insertion (RMI) en France est déterminé au niveau national. Le RMI est généralement ajusté en fonction de l'IPC deux fois par an, mais pas automatiquement. Les décideurs politiques peuvent venir interférer avec ce procédé. Bien qu'il existe depuis 1950 un budget de référence de subsistance, le Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), le RMI n'était pas basé sur cette mesure d'adéquation des revenus.

#### Grèce (GR)

- C'est le gouvernement central grec qui détermine le niveau d'aide financière de dernier recours. L'ajustement apporté à ces niveaux est fait en fonction de décrets ministériels ou présidentiels. Il s'agit donc de décisions essentiellement politiques.

#### Irlande (IR)

- Les bénéficiaires sont déterminés par le gouvernement national. Dans les années 1990, ils étaient ajustés annuellement au minimum en fonction de l'inflation, mais une décision parlementaire peut bonifier cette augmentation. Aujourd'hui, il n'y a pas de méthode d'ajustement statutaire et les changements apportés aux bénéficiaires sont annoncés périodiquement par le gouvernement.

#### Italie (IT)

- Les programmes Minimo Vitale, ou « minimums vitaux » sont de l'essor des municipalités et aucune ligne directrice n'est imposée par le gouvernement national. Les niveaux d'assistance sociale et les méthodes d'ajustement varient grandement selon les régions et dépendent souvent de décisions politiques.

#### Japon (JA)

- Les barèmes d'assistance sociale sont imposés par le gouvernement central. Ils sont indexés annuellement en fonction de la consommation nationale moyenne.

## Nouvelle-Zélande (NZ)

- Les barèmes sont établis par le gouvernement national. À l'origine, les barèmes étaient ajustés en fonction de la variation des salaires et des contraintes budgétaires. Une succession de commissions royales (1972 et 1988) avaient déterminé qu'il était souhaitable que le niveau d'aide financière de dernier recours permette l'atteinte d'un niveau de vie raisonnable et la participation sociale. On avait alors jugé que l'indicateur le plus adéquat pour établir ce standard était le salaire moyen. Dans les années 90, un changement de gouvernement a entraîné des coupures draconiennes dans les niveaux d'assistance sociale. Aucune justification n'est venue de la part dudit gouvernement, mais des experts se rendirent compte qu'on se basait maintenant sur un budget minimum de subsistance. Depuis, on indexe ces barèmes en fonction de l'inflation.

## Norvège (NO)

- Le régime d'assistance sociale norvégien a toujours été très décentralisé et les prestations, déterminées au niveau local. À l'origine du régime d'assistance sociale, le niveau de la pension minimum avait été basé sur des décisions arbitraires des politiciens au niveau politique. Il n'y a jamais eu de ligne directrice nationale contraignante, mais le gouvernement central fait tout de même savoir sa préférence pour l'établissement des prestations d'assistance sociale à un montant équivalent à 85% de la pension minimum, un niveau de générosité qu'il juge raisonnable. Toutefois, ce sont les municipalités qui déterminent des lignes directrices qui pourront être suivies, ou bonifiées, par les agents de services sociaux qui administrent l'aide financière de dernier recours. La décision du niveau de prestation à verser aux bénéficiaires est prise en fonction des besoins des individus, selon les coûts de la vie locaux déterminés par des budgets de référence locaux. La situation économique des municipalités est aussi prise en considération jusqu'à un certain point et peut influencer la générosité des bénéficiaires. Les budgets de référence utilisés sont construits pour atteindre un niveau de vie décent. Bien que la générosité des prestations accordées est généralement élevée, de grandes disparités de bénéficiaires entre les municipalités et à l'intérieur même des municipalités sont observées (Adema 2006, 16).

## Pays-Bas (PB)

- Aux Pays-Bas, les prestations sont déterminées au niveau national. Depuis déjà plusieurs décennies, elles sont théoriquement ajustées deux fois l'an en fonction de l'augmentation du salaire minimum, mais le politique peut entrer en jeu et décider de suspendre ce système d'ajustement. Par exemple, les prestations ont été gelées entre 1984 et 1990 et une nouvelle fois en 1993.

## Portugal (PO)

- Les prestations sont déterminées au niveau national. Aucune information ne précise la manière initiale de déterminer les prestations d'assistance sociale. Dans les années 90, elles sont généralement indexées en fonction de l'IPC. Depuis 2006, les barèmes varient en fonction de l'évolution des pensions pour les aînés qui sont elles-mêmes basées sur la variation des prix à la consommation et sur la croissance économique.

## Royaume-Uni (RU)

- Le niveau de prestations d'assistance sociale est défini au niveau national depuis les débuts du régime d'assistance sociale à la fin des années 40. Ces prestations étaient à l'origine inspirées par l'esprit du rapport Beveridge de 1948 qui proposait de créer des seuils de National Assistance sur la base de budgets de référence. Toutefois, des études historiques ont démontré que cette préoccupation officielle de respecter un niveau de prestation permettant un niveau de vie adéquat ne jouait en fait qu'un rôle très limité dans la prise de décision réelle (Bradshaw and Lynes, 1995 ; Veit-Wilson, 2011). L'usage des budgets de référence a d'ailleurs été rapidement délaissé par les gouvernements ultérieurs, après avoir été jugés « inadéquats » dans un rapport officiel publié dans les années 1960 (Deeming 2005, 619 et 625). Depuis 1980, les prestations du programme Income Support sont ajustées sur l'inflation des prix. C'est maintenant l'index Rossi qui ne prend pas en compte les prix du logement qui est utilisé pour ajuster ces prestations. Veit-Wilson précise que le Income Support britannique est maintenant aucunement en relation avec une quelconque conception de niveau de vie minimal à assurer (Veit-Wilson 1998, 27). L'incitation au travail et les contraintes budgétaires ont également toujours joué un certain rôle dans l'établissement de barèmes d'assistance sociale.

## Suède<sup>8</sup> (SE)

- Les barèmes sont basés sur des recommandations nationales, mais sont sujets à des variations locales. Depuis 1985, les prestations sont basées sur un budget de référence pour un niveau de vie « raisonnable » construit par l'Agence suédoise de la consommation (Konsumentverkets). Malgré cette régulation, des stratégies ont été utilisées depuis les années 1990 tant par le gouvernement central que par les municipalités administratrices de l'assistance sociale pour diminuer le panier de biens et services sur lequel sont basées les prestations. Tout ça évidemment dans le but de faire baisser ces dernières dans un contexte budgétaire difficile.

---

<sup>8</sup> Beaucoup plus de détails à ce propos seront présentés au chapitre 8.

## Suisse (SU)

- Des lignes directrices sont imposées par le gouvernement national, mais le niveau des prestations varie de manière importante selon la discrétion des Cantons ou des communes. Les recommandations nationales sont aujourd'hui basées sur les habitudes de consommation des foyers à faible revenu.

Comme on a pu le voir, la manière dont les bénéficiaires d'assistance sociale sont ajustés n'a pas nécessairement de lien avec la manière dont les prestations ont été originellement déterminées (Eardley et al. 1996, 97) et certaines informations sont incomplètes ou manquantes en raison du manque d'études faites à ce sujet. De fait, Van Mechelen confirme que le processus d'établissement de ces barèmes est souvent opaque : « [In] the majority of OECD countries, the basis for social assistance benefit scales is left implicit rather than made explicit. In most countries, public debate does not focus on rate setting mechanisms as such but rather on how benefit scales should be adjusted over time » (Van Mechelen 2009, 48).

Lorsqu'on décortique la panoplie de méthodes auxquelles ont recours les pays de l'OCDE pour établir leurs barèmes d'assistance sociale, on réussit à voir trois tendances telles qu'identifiées par Veit-Wilson (1998, 52-54) : la mise à jour (*updating*), le « refondement » (*rebasings*) et la bonification (*uprating*).

La première est la **mise à jour** en fonction d'un indice quelconque, comme l'indice de prix à la consommation ou bien ou bien celui de la variation du salaire minimum. Dans cette catégorie, nous retrouvons des pays qui s'ajustent sur le coût de la vie (BE, FI, JA, PB, PO, RU) et d'autres qui se basent sur l'évolution des revenus (AU, DA, FR, NZ).

La deuxième tendance qui se distingue rassemble les pays qui « **refondent** » (*rebase*) leurs bénéficiaires en fonction d'un budget de référence basé sur un panier de consommation afin de, comme le disent Nelson et Marx (2012), « correspond better to the minimum acceptable way of life in society » (Nelson et Marx 2012, 34). Des pays scandinaves comme la Suède, la Norvège, la Finlande et les États-Unis (dans une certaine mesure) utilisent de tels budgets. L'Allemagne et la Suisse, de leur côté, prennent également en considération les besoins des bénéficiaires en

utilisant comme base d'établissement des barèmes les habitudes de consommations des foyers à faible revenu. Même s'il ne s'agit pas nécessairement à proprement dit de budgets de référence, on se préoccupe du niveau de vie atteint par les allocations d'assistance sociale et ces pays entrent par conséquent eux aussi dans cette deuxième catégorie.

En troisième lieu, nous retrouvons dans la catégorie « **bonification** » les pays dans lesquels le jeu politique prime souvent sur une méthodologie régulière d'ajustement des bénéficiaires d'aide financière de dernier recours (GR, IR). Dans ces États, des « bonifications » peuvent soudainement être arbitrairement annoncées tout comme des gels de prestations.

Finalement, il est important de noter qu'il est difficile de faire correspondre tous les pays à l'une de ces catégories. Plusieurs sont en fait une **combinaison** de deux ou même de trois de ces regroupements. Le Québec, par exemple, a déjà utilisé un budget de référence pour établir son barème d'aide sociale, mais on a progressivement laissé de côté cette stratégie pour prioriser une indexation des bénéficiaires. Sans oublier que des annonces politiques sont souvent venues modifier la méthodologie d'ajustement utilisée ou bien carrément le niveau des prestations accordées.

Bien que l'indexation en fonction de l'indice des produits à la consommation reflète la hausse du coût de la vie et peut sembler en accord avec l'approche des besoins, certaines nuances doivent être apportées avant de l'associer trop vite à l'utilisation de budgets de référence. Même si les prestations peuvent suivre l'évolution du coût de la vie, si elles étaient à l'origine très basses, elles ne pourront jamais permettre d'atteindre un niveau de vie décent. Par exemple, les prestations d'assistance sociale du Portugal sont indexées chaque année en fonction de l'IPC, mais puisque les barèmes ont toujours été bas, le niveau d'adéquation des bénéficiaires demeure bas.

Après avoir pris ces différentes considérations en compte, voici un tableau présentant les pays qui se sont basés ou qui se basent toujours sur un budget de référence ou sur les habitudes de consommation des foyers à faible revenu.

*Tableau 1 - Pays qui ont fait usage ou qui font actuellement usage de l'approche des besoins pour établir les seuils de prestations d'assistance sociale*

	AL	AU	BE	CA	QC	DA	ES	ÉU	FI	FR	IR	IT	JA	NZ	NO	PB	PO	RU	SE	SU
ORI	HC			BR	BR			BR						BR <sup>1</sup>				BR		
MTN	HC							BR	HC						BR				BR	HC

Légende :  
 ORI = usage de l'approche des besoins à l'origine du régime d'assistance sociale  
 MTN = usage actuel de l'approche des besoins  
 BR = usage d'un budget de référence pour établir les barèmes d'assistance sociale  
 HC = usage de barèmes d'assistance social en fonction d'habitudes de consommation de foyer à faible revenu

1 : Ce n'est qu'à partir de 1991 qu'on commença à se baser sur un budget minimum de subsistance pour établir les barèmes d'assistance sociale. Toutefois, on ne fait qu'ajuster ce budget avec l'inflation, on ne « refonde » par le budget de référence sporadiquement comme on le fait en Suède. C'est pourquoi nous avons mis le X sur la ligne ORI et non sur la ligne MTN.

Le tableau 1 confirme ce que l'étude très complète d'Eardley disait : une minorité de pays basent leurs prestations de base d'assistance sociale sur un critère d'adéquation « objectif » et « défendable », c'est-à-dire sur un niveau de vie minimum décent ou un revenu minimum suffisant pour satisfaire ses besoins de base (Veit-Wilson 1998, 3 ; Eardley et al 1996, 101-106).

*Tableau 2 - Pays qui utilisent une autre méthode de détermination des seuils de prestations d'assistance sociale*

	AL	AU	BE	CA	QC	DA	ES	ÉU	FI	FR
ORI		REL	REL	POL	POL	REL	POL		ND	
MTN		MAJ	MAJ	MAJ	MAJ	REL	POL			MAJ
			POL	POL	POL		REL			
	IR	IT	JA	NZ	NO	PB	PO	RU	SE	SU
ORI	ND	POL	ND	REL	POL	ND	ND			ND
				POL						
MTN	POL	POL	MAJ	MAJ		MAJ	MAJ	MAJ		
						POL				

Légende :  
 ORI = méthode utilisée à l'origine du programme d'AS dans ce pays  
 MTN = méthode utilisée présentement pour établir les seuils d'AS  
 REL = usage d'un seuil relatif (% du salaire minimum, % du salaire moyen, % du revenu moyen) pour déterminer les seuils d'origine ou actuels d'AS  
 MAJ = mise à jour des niveaux d'AS en fonction d'une mesure autre que reliée aux besoins (soit en fonction de l'évolution des prix, du salaire minimum ou du salaire moyen par exemple)  
 POL = bonification ou gel, parfois arbitraire, des prestations d'AS en fonction de décisions politiques  
 ND = information non disponible

Note : Il est possible, tel qu'expliqué plus tôt, que certains pays utilisent ou aient utilisé plus d'une méthode de détermination des seuils d'AS.

Le tableau 2 permet d'identifier les méthodes autres que celles basées sur les besoins qui ont été utilisées et qui le sont aujourd'hui dans cette sélection de pays de l'OCDE. Au premier coup d'œil, on peut conclure que le facteur de l'influence politique se retrouve à jouer un rôle dans presque la moitié des pays (plus le Québec) concernés. On remarque également que c'est présentement la mise à jour des niveaux d'assistance sociale en fonction de certains indicateurs (évolution de l'IPC, du salaire minimum ou encore du salaire moyen) qui est priorisée pour ajuster le niveau de prestations dans la moitié des États scrutés.

#### **4.3 L'approche des besoins : en fonction de quel niveau de vie?**

Maintenant, il serait intéressant de pousser un peu plus loin l'analyse de ces pays qui font ou qui ont fait usage d'une approche basée sur les besoins pour établir les barèmes d'assistance sociale. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, des budgets de référence peuvent être construits en fonction d'une large gamme de niveaux de vie. Il est donc plus que pertinent d'aller vérifier quel type de budget de référence a été utilisé dans ces cas-ci (CA, QC, ÉU, RU, NZ, NO, SU), car on pourrait à tort croire que tous ces budgets sont du même type. De même, il serait intéressant d'aller vérifier à quel niveau de vie correspondent les niveaux d'assistance sociale accordés dans les pays se basant sur les habitudes de consommation des foyers à faible revenu (AL, SU, FI). Regardons rapidement un à un le type de budget de référence ou de mesure des habitudes de consommation utilisés dans ces neuf pays et cette province canadienne.

Commençons par la **Suède**. Depuis 1985, les barèmes d'assistance sociale sont basés sur un budget de référence assurant un niveau de vie « raisonnable ». Le concept vague de « niveau de vie raisonnable » a été défini comme devant offrir un niveau suffisant de ressources pour permettre la participation à la vie sociale normale, prévenir la privation et combattre l'exclusion sociale (Veit-Wilson 1998 : 57). En **Norvège**, la décision du niveau de prestation à verser aux bénéficiaires est prise en fonction des besoins des individus, selon les coûts de la vie déterminés par des budgets de référence locaux. La situation économique des municipalités est aussi prise en considération jusqu'à un certain point et peut influencer la générosité des bénéficiaires. Les budgets de référence utilisés sont construits pour atteindre un niveau de vie décent.

Le **Royaume-Uni**, pour sa part, n'utilise plus de budgets de référence depuis plusieurs décennies, mais il a été le premier pays à y avoir recours pour établir des prestations d'assistance sociale sous l'influence du rapport Beveridge. Les budgets de références utilisés étaient par ailleurs de type « de subsistance » et donc très conservateurs : « [It] was basic physical survival—subsistence rather than social adequacy that guided Beveridge's social security scale. These scales [...] were not sufficient for social expenditures » (Deeming 2005, 625). Rowntree lui-même expliquait que ces budgets minimaux n'étaient pas suffisants pour que des personnes puissent vivre. Ils avaient en fait été conçus à la base pour démontrer l'insuffisance des revenus des travailleurs en Grande-Bretagne (Veit-Wilson 2011, 16). Les **États-Unis** utilisent des budgets alimentaires « économiques » très conservateurs. Veit-Wilson (1998) rappelle d'ailleurs que les budgets alimentaires « de subsistance » comme ceux qui sont utilisés aux États-Unis ne peuvent pas être considérés comme permettant d'atteindre un niveau de vie décent ou adéquat rendant possible de s'extraire d'une situation de pauvreté : « Cash measures based on minimum subsistence budgets or “food share” multipliers which are not based on empirical evidence of the prevailing social definition of a minimally adequate level of living and the income level needed to maintain it » (Veit-Wilson 1998, 25). La **Nouvelle-Zélande**, elle, a utilisé un budget de subsistance afin de faire baisser les bénéficiaires à partir de 1991. Ce budget a en fait servi d'argument pour baisser de manière importante les niveaux de prestations d'assistance sociale à cette époque-là. Au **Québec**, c'est le budget de subsistance du Dispensaire diététique de Montréal qui a été utilisé dans les premières années d'existence du programme provincial d'aide sociale. On verra au chapitre 7 que la prise en considération de ce budget très conservateur n'a pas duré longtemps.

En **Suisse**, ce sont les cantons qui utilisent leur pouvoir discrétionnaire pour établir des bénéficiaires relativement élevés sur la base de sondages sur les habitudes de consommation des foyers à faible revenu. Le gouvernement de l'**Allemagne**, pour sa part, s'est tourné vers une sorte de budget de référence basé sur les habitudes de dépenses des foyers qui se trouvent dans le plus bas tiers des revenus et dont la composition du panier de biens et services était moins « généreuse ». La **Finlande** a une approche très semblable : elle établit des barèmes d'aide sociale qui correspondent au niveau de vie du quintile le plus pauvre de la population tout en ayant la préoccupation d'offrir un niveau de vie permettant l'inclusion et la participation sociale.

En bref, divers budgets de référence ou outils semblables conçus pour représenter différents niveaux de vie peuvent servir de base pour établir des prestations d'aide financière de dernier recours. Les décideurs politiques, plus souvent qu'autrement, décident d'utiliser ceux qui reflètent un niveau de vie minimal de subsistance plutôt qu'un niveau de vie raisonnable ou décent afin de respecter les contraintes budgétaires et idéologiques qui leur sont imposées ou qu'ils s'imposent d'eux-mêmes. Il a aussi été possible dans ce chapitre de remarquer que les méthodologies de détermination et d'ajustement des bénéficiaires d'assistance sociale varient grandement d'un pays à l'autre ainsi qu'à l'intérieur même d'un pays au fil du temps et au gré des tendances idéologiques et des conditions économiques.

Le prochain chapitre se penchera sur les niveaux de générosité des bénéficiaires accordés par l'État aux individus bénéficiaires des programmes d'aide financière de dernier recours. Ce n'est qu'après avoir fait cet exercice qu'il sera possible de vérifier s'il existe un lien ou non entre le type de méthode utilisée pour déterminer les seuils minimaux d'assistance sociale et le niveau de générosité de bénéficiaires du soutien financier minimal offert dans un même pays.

## **5. Les niveaux de générosité du soutien financier minimal dans 20 pays de l'OCDE**

### **5.1 Bref historique du soutien financier de dernier recours**

L'assistance sociale telle qu'on la connaît aujourd'hui consistait à l'origine en un amalgame de programmes sectoriels. On les appelait « Poor Laws » et celles-ci apparurent tout d'abord en Grande-Bretagne. Ces lois avaient pour effet de diviser les pauvres en deux catégories distinctes : les pauvres méritants (« deserving poors ») et les pauvres non-méritants (« underserving poors »). La première catégorie englobait les infirmes, les veuves et les orphelins. L'opinion publique considérait ces personnes comme des victimes de « maux sociaux » qui méritaient qu'on fasse preuve de charité à leur endroit. C'était d'ailleurs principalement les institutions religieuses qui étaient chargées d'offrir assistance aux plus vulnérables au nom du principe de la charité chrétienne. La deuxième catégorie rassemblait ceux qui étaient aptes au travail, mais qui n'avaient pas d'emploi. La société jugeait que ces individus constituaient un fardeau sociétal et qu'ils devaient être aidés et supportés par leur famille. Les personnes se trouvant dans cette situation ne reçurent donc que très peu de soutien financier avant la venue des premiers programmes nationaux après la deuxième guerre mondiale.

Dans le très célèbre rapport Beveridge publié en 1942 se penchant sur le rôle que l'État devrait jouer dans la reconstruction sociale et économique d'après-guerre, l'auteur identifie ce qui représente selon lui les cinq « grands maux » de la société, c'est-à-dire la pauvreté, la maladie, l'ignorance, le chômage et l'insalubrité. Ce rapport sera en quelque sorte à l'origine, pour plusieurs pays occidentaux post-deuxième guerre mondiale, du développement de ce que l'on appelle l'État-providence moderne. Dans ce travail-ci, c'est évidemment le premier « géant » que mentionnait le rapport Beveridge, c'est-à-dire la lutte pour assurer une sécurité de revenu minimale et ainsi contrer la pauvreté, qui nous interpelle.

À l'origine, plusieurs pays occidentaux du 19<sup>ème</sup> siècle ont développé un régime d'assistance financière de dernier recours sur le modèle des Poor Laws britanniques faisant la distinction entre les pauvres méritants et les pauvres non-méritants, les seconds étant considérés comme victimes

de leur paresse et de leur oisiveté et n'étant pas dignes de l'aide de l'État (Merrien et al. 2005, 65). Comme nous le verrons, cette logique a su se perpétuer jusqu'à aujourd'hui en se présentant sous la forme d'une catégorisation des individus selon leur niveau d'aptitude à l'emploi. Jusqu'au développement des États-providence modernes, l'aide aux individus aptes à l'emploi était réputée être une responsabilité familiale ou bien de l'essor de la charité chrétienne et demeurait sous l'égide de communautés religieuses. Après la Deuxième Guerre mondiale toutefois, les États occidentaux ont progressivement développé un système de protection sociale moderne plus complet afin de protéger les citoyens des grands risques sociaux soulignés par le rapport Beveridge. Certains ont basé leur nouvel État-providence sur les principes d'universalité des bénéficiaires et d'intervention étatique étendue (type social-démocrate, représenté principalement par les pays scandinaves), d'autres sur ceux de nécessité et de sélectivité (type libéral, représenté principalement par les pays anglophones) (Esping-Andersen 1990, 1999 ; Titmuss 1958). De la même manière, les pays occidentaux ont développé des mesures législatives encadrant le développement de programmes d'assistance sociale entendue comme une aide financière de dernier recours accordée aux individus ayant épuisé toute autre ressource financière : « Yet another characteristic of social assistance schemes is that they are typically residual in nature, meaning that they are invoked when all other means to acquire a decent living standard (work, social security benefits, etc.) have been exhausted » (Van Mechelen 2009, 8). Ces programmes, comme nous le verrons aussi, ont souvent pour condition d'admissibilité un test de ressources afin de s'assurer que le demandeur soit vraiment dans une situation financière critique avant d'avoir accès à l'aide sociale. Généralement, lorsqu'on parle de programmes d'assistance sociale, on considère tous les individus nécessitant une aide de dernier recours, quelle que soit sa raison (aptitude ou inaptitude au travail). Toutefois, dans le cadre de ce travail, nous nous concentrerons sur les mesures prévues pour les personnes ne présentant aucune contrainte grave au travail.

Ce qui sera mis en évidence dans les prochaines pages, c'est que bien que l'assistance sociale soit par essence une aide financière qui serve à assurer l'atteinte d'un certain niveau de vie minimal, bien peu de gouvernements mettent en place les mécanismes qui garantissent l'atteinte de ce niveau de vie. Si les années 1960 et 1970 ont en général vu l'essor de l'État-providence moderne, progressivement, dès les années 1980, les décideurs ont voulu transformer leurs programmes d'assistance sociale considérés comme « passifs » en des programmes « actifs ».

L'objectif était de réorienter le modèle en mettant fin à la réception « passive » des allocations et en créant des programmes demandant une implication plus active des bénéficiaires pour assurer leur retour sur le marché du travail (Cappellari et Jenkins 2009, 2). La bonne vieille logique du pauvre devant « mériter » ses allocations sous-tendait évidemment cette réforme. Malgré tout, un montant minimum de base, souvent moins généreux, a généralement continué d'être accordé à ceux qui n'avaient pas de revenu, même s'ils ne participaient pas à ces nouvelles mesures « actives » d'emploi. Mais depuis les années 1980, il est clair que l'on met de plus en plus l'accent sur les mesures dites « d'employabilité » ou « actives d'emploi » tout en resserrant les critères d'admissibilité aux programmes d'assistance sociale pour les personnes sans contraintes sévères à l'emploi. C'est à cette époque que des contraintes s'ajoutent pour avoir accès aux bénéfices et qu'on limite la durée des prestations (Temporary Assistance for Needy Families aux États-Unis par exemple). Comme nous le verrons dans les deux études de cas aux chapitres 7 et 8, le Québec et la Suède n'ont pas non plus échappé à cette tendance. Bien évidemment, chaque État a suivi sa propre trajectoire à travers le développement de son régime d'assistance sociale, mais il n'en demeure pas moins que certaines tendances communes d'expansion ou de contraction des régimes d'assistance sociale ont pu être observées au fil du temps dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

## **5.2 Le niveau de générosité du soutien financier minimal dans une sélection de pays de l'OCDE**

Le niveau de générosité peut être évalué en fonction de deux conceptions très différentes : l'approche relative et l'approche absolue. Ces deux approches respectent essentiellement la logique expliquée pour les différentes mesures de pauvreté au chapitre 3. Traditionnellement, on mesure le niveau d'adéquation des bénéfices d'assistance sociale par rapport à un seuil de pauvreté relatif équivalent à un pourcentage du revenu médian (le plus souvent, 50% ou 60%). Encore ici, cette mesure permet plus facilement les comparaisons internationales.

L'autre manière de calculer le niveau d'adéquation des bénéfices d'aide sociale est d'utiliser une mesure absolue, cette fois basée non pas sur les revenus de la population, mais sur les besoins de base des ménages en termes de bien-être à la consommation. Au Québec, cette mesure s'appelle la

mesure du panier de consommation (MPC) et considère les éléments suivants : nourriture, vêtements, logement, transport et autres bien et services nécessaires jugés essentiels pour la vie quotidienne. Toutefois, cette technique limite les comparaisons internationales, car il n'existe pour le moment pas de panier de consommation standard utilisé comme la base commune de calcul des besoins de base en terme de consommation.

De nombreuses classifications des régimes d'assistance sociale se sont succédées au fil des ans (Eardley et al. 1996 ; Gough et al. 1997 ; Gough 2001 ; Van Mechelen 2009 ; Bahle et al. 2011). Pour l'exercice actuel, il a été décidé de comparer deux de ces typologies : celle de Gough (2001) qui s'était basée sur le travail de très grande ampleur de Eardley et al. (1996) et celle de Van Mechelen (2009), deux travaux qui présentent des études comparatives très approfondies des schèmes d'assistance sociale de leur époque. La première de ces classifications, présentée au tableau 3, montre le portrait des régimes d'assistance sociale des pays de l'OCDE au début des années 1990, alors que la deuxième, présentée au tableau 4, dépeint celui du milieu des années 2000, ce qui permet de montrer l'évolution de la générosité des bénéficiaires avant et après la décennie 1990 qui fut une période notoire de recul de l'État-providence.

*Tableau 3 - Classifications des régimes d'assistance sociale, Sélection de pays de l'OCDE, 1992*

Regroupements d'assistance sociale	Pays	
Étendue élevée	Australie	
Régime inclusif	Irlande	
Bénéficiaires supérieurs à la moyenne	Royaume-Uni	
Faible étendue	Autriche	
Régime exclusif	Norvège	
Bénéficiaires supérieurs à la moyenne	Suisse	
Étendue au-dessous de la moyenne	Belgique	Japon
Inclusion moyenne	France	Espagne
Bénéficiaires équivalents à la moyenne	Allemagne	
Étendue élevée	Canada	
Inclusion modérée	États-Unis	
Bénéficiaires inférieurs à la moyenne		

Très faible étendue	Grèce
Régime exclusif	Portugal
Bénéfices très inférieurs à la moyenne	
Étendue moyenne	Danemark      Pays-Bas
Inclusion moyenne	Finlande
Bénéfices généreux	Suède
Étendue très élevée	Nouvelle-Zélande
Régime inclusif	
Bénéfices moyens	

Source : Gough (2001)

Comme il est possible de le voir au tableau 3, Gough classe le niveau de générosité des pays étudiés en termes relatifs, c'est-à-dire qu'il indique s'il est en-dessous, égal ou au-dessus du niveau de générosité moyen des pays. Pour réaliser ses regroupements, il s'est d'ailleurs basé sur les niveaux de générosité standardisés (en termes de parité de pouvoir d'achat PPP) et relatifs des bénéficiaires après les coûts de logement (housing costs) rassemblés dans Earldey et al (1996 ; 1997).

*Tableau 4 - Classifications des régimes d'assistance sociale, Sélection de pays de l'OCDE, 2004*

Regroupement d'assistance sociale	Pays
PIB élevé	Australie
Régime d'assistance sociale centralisé	Irlande
Régime d'assurance sociale non segmenté en fonction du type d'emploi	Royaume-Uni
Assistance sociale fait partie du régime d'assurance emploi	
Niveau de bénéficiaires élevé	
PIB faible	Nouvelle-Zélande
Régime d'assistance sociale centralisé	
Régime d'assurance sociale non segmenté en fonction du type d'emploi	
Assistance sociale fait partie du régime d'assurance emploi	
Niveau de bénéficiaires moyen	
PIB élevé	Danemark
Régime d'assistance sociale centralisé mais financé et administré localement	Finlande
Régime d'assurance sociale non segmenté en fonction du type d'emploi	Suède
Niveau de bénéficiaires élevés	Pays-Bas

PIB élevé	Canada
Régime d'assistance sociale décentralisé	Islande
Régime d'assurance sociale non segmenté en fonction du type d'emploi	Norvège
Niveau de bénéfices pas établis selon des standards nationaux	Suisse
PIB élevé	Autriche
Régime d'assurance sociale segmenté en fonction du type d'emploi	Belgique
Niveau de bénéfices variable	France
	Allemagne
	Japon
	États-Unis

Source : Van Mechelen (2009)

Analysons brièvement le contenu des tableaux 3 et 4. Le fait que le régime d'assistance sociale soit centralisé et intégré au régime d'assurance emploi dans des pays comme l'**Australie**, l'**Irlande** et le **Royaume-Uni** a une influence positive sur la générosité des bénéfices. La dynamique est un peu la même en **Nouvelle-Zélande**, mais puisque son PIB est plus faible, elle ne réussit pas à supporter des prestations aussi élevées que dans les trois pays précédents.

Les États de tradition plus corporatiste, comme la **Belgique**, la **France** et le **Japon**, ayant bâti des régimes d'assurance sociale segmentés selon le type d'emploi occupé sont généralement peu ou moyennement généreux. Toutefois, l'**Allemagne** tend à offrir des bénéfices un peu plus généreux (quoiqu'encore classés dans la catégorie « générosité moyenne ») parce que le gouvernement fédéral impose des lignes directrices strictes en fonction du coût des biens et services à couvrir et du prix du logement.

Le **Danemark**, la **Finlande**, la **Suède** et les **Pays-Bas** forment un regroupement de pays dont l'État-providence est de tradition sociale-démocrate et dont le régime d'assurance sociale est universel et étendu. Leur régime d'assistance sociale est régulé par des lignes directrices au niveau national, même s'il est généralement financé et administré au niveau municipal. Les prestations d'assistance sociale accordées par ce régime sont généralement généreuses, même si elles le sont un peu moins qu'au début des années 1990. En Suède et au Danemark, les travailleurs sociaux municipaux ont une certaine marge de manœuvre pour compléter les lignes directrices au besoin. Les Pays-Bas se distinguent du reste du groupe parce qu'on y

accorde des bénéfiques plutôt faibles aux familles avec enfants et parce que le palier local n'a pas droit de regard sur le niveau final des bénéfiques versés aux prestataires de l'assistance sociale.

Quatre États n'établissent pas de niveau national de prestations ni ne fournissent de lignes directrices à respecter en ce qui a trait à la générosité des bénéfiques : les **États-Unis**, le **Canada**, la **Suisse** et la **Norvège**. Les régimes très fragmentés et décentralisés des États-Unis et du Canada ne favorisent pas des bénéfiques élevés. Ce sont les États américains qui déterminent largement le niveau des prestations alors qu'au Canada, chaque province et territoire a sous sa responsabilité son propre régime d'assistance sociale. Toutefois, les régimes tout aussi fragmentés de la Norvège, et surtout de la Suisse, garantissent pour leur part des bénéfiques plus élevés. Van Mechelen (2009) explique que le pouvoir des Cantons suisses et des provinces canadiennes a été utilisé de manières très différentes dans chacun des deux pays :

In Switzerland, the cantons have made full use of their autonomy to institute fairly generous social safety nets. In Canada, however, particularly after the gradual elimination of the system of 50-50 cost sharing between the federal state and the provinces in the period 1990-1996<sup>9</sup>, the provinces have cut back greatly on their assistance benefits (Van Mechelen 2009 : 298).

Pour établir les niveaux de générosité des pays à l'étude, Van Mechelen, s'est tout d'abord basée sur quatre sources différentes (OECD Benefit and Wages series, SPRU Child Benefit Packages, les données de la SaMip de Kenneth Nelson et ses propres calculs). Ce faisant, elle a utilisé trois méthodes pour mesurer la générosité des bénéfiques du soutien financier minimal : en termes de parité de pouvoir d'achat (PPP), en proportion du salaire moyen et en proportion du revenu médian. En combinant toutes les informations recueillies, Van Mechelen propose ainsi de diviser en trois catégories les niveaux de générosité des pays : généreux, pas généreux et entre les deux. Comme pour Gough, elle évalue le type de générosité en rapport avec la moyenne de générosité de tous les pays étudiés. Elle prend la peine de mentionner qu'il y a certaines disparités importantes et parfois même des contradictions entre les données issues de différentes sources et aussi entre les trois mesures de générosité proposées, ce qui démontre la complexité en soi d'établir le niveau de générosité des bénéfiques de soutien financier minimal. De plus, il faut mentionner que les pays étudiés sont souvent plus ou moins généreux envers différents types de foyers, ce qui complique encore davantage l'exercice. Par exemple, l'Islande est plus généreuse

---

<sup>9</sup> Référence à la fin du Régime d'assistance public du Canada

envers les individus seuls qu'envers les familles nombreuses. À l'inverse, l'Australie et le Royaume-Uni ont tendance à être moins généreux avec les personnes vivant seules qu'avec les familles avec enfants. Voici donc un tableau qui tente de résumer l'évolution des regroupements de pays en fonction du niveau de générosité de leur soutien financier minimal. C'est ce tableau qui servira de base au chapitre 6 pour comparer le niveau de générosité et le type de méthodologie utilisé pour déterminer les prestations d'assistance sociale.

*Tableau 5 - Évolution du niveau de générosité des bénéficiaires dans une sélection de pays de l'OCDE – 1992 versus 2004*

Niveau de générosité	1992	2004
Inférieur à la moyenne	Canada, États-Unis Grèce, Portugal	Canada, États-Unis Espagne, Portugal
Égal à la moyenne	Nouvelle-Zélande France, Belgique, Japon Espagne, Allemagne	Nouvelle-Zélande France, Belgique, Japon Autriche, Allemagne (Norvège) <sup>1</sup>
Supérieur à la moyenne	Australie, Irlande, Royaume-Uni Danemark, Finlande, Suède Pays-Bas, Autriche Norvège, Suisse	Australie, Irlande, Royaume-Uni Danemark, Finlande, Suède, Pays-Bas, Suisse

Source : Gough (2001) et Van Mechelen (2009)

1 : Van Mechelen ne spécifie pas le niveau de générosité des bénéficiaires d'assistance sociale accordés en Norvège, car elle explique que leur régime largement décentralisé entraîne des écarts importants entre les différents niveaux de prestations.

Ce qui est évident à première vue à la lecture du tableau 5, c'est que très peu de mouvements se sont produits au niveau de la classification des pays en matière de générosité des bénéficiaires. Il ne faut toutefois pas conclure trop vite que la générosité des bénéficiaires s'est pour autant maintenue entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000. Rappelons-nous que les pays sont classés en fonction d'une mesure relative de la générosité qui permet les comparaisons entre les États. Par conséquent, bien que le niveau de générosité accordé par exemple en Suède a diminué en valeurs absolues dans les dernières années, cela ne transparaîtra pas directement sur le tableau parce que beaucoup d'autres pays ont aussi vu leurs prestations d'assistance sociale baisser et la

Suède se trouve donc toujours au-dessus de la moyenne de générosité. Van Mechelen confirme que la générosité des prestations dans nombre de pays, notamment des pays scandinaves comme la Suède et la Norvège, traditionnellement plus généreux que la moyenne, le deviennent de moins en moins, notamment en raison du contexte économique (Van Mechelen 2009, 144).

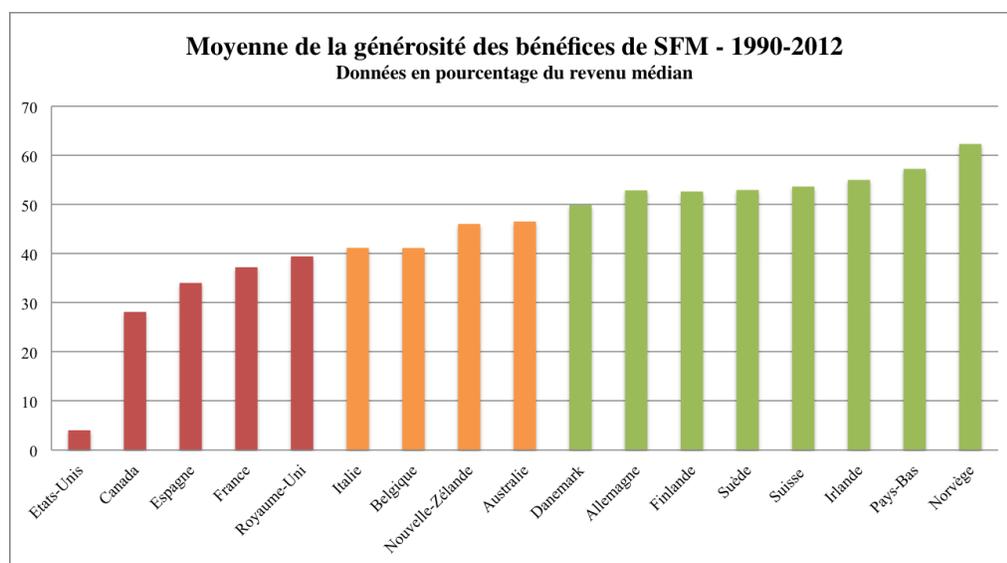
Van Mechelen fait remarquer qu'il ne semble pas y avoir de corrélation entre le **type d'État-providence** développé dans un pays (selon la typologie d'Esping-Andersen 1990) et le niveau de générosité des bénéficiaires. Par exemple, des pays avec un État-providence de type libéral comme le Royaume-Uni et l'Australie offrent des bénéficiaires élevés alors que le Canada et les États-Unis, eux, sont au bas de l'échelle de générosité. De même, les États-providence socio-démocrates n'offrent pas un niveau de prestations homogène : la Suède et le Danemark ont réussi à maintenir des bénéficiaires assez généreux (quoiqu'en décroissance par rapport aux années 1980-1990), mais la Norvège ne garantit pas un niveau constant et adéquat de bénéficiaires en raison d'importantes disparités de générosité entre les municipalités. Toutefois, Van Mechelen fait remarquer que les États-providence de type corporatiste comme l'Allemagne, le Japon, la Belgique et la France offrent tous des bénéficiaires moyens (Van Mechelen 2009, 301-302).

Un critère qui semble davantage lié à la générosité des bénéficiaires est le **niveau de centralisation** du régime d'assistance sociale. Lorsqu'il est hautement centralisé et standardisé, comme au Royaume-Uni, en Australie, en Suède ou au Danemark, les bénéficiaires ont tendance à être généreux. Au contraire, lorsque les régimes d'assistance sociale sont décentralisés et les barèmes, établis localement, rien ne garantit que le niveau des bénéficiaires sera adéquat. Ils peuvent tout aussi bien être faibles (Canada, États-Unis), généreux (Suisse) ou encore très irréguliers (Norvège).

Pour terminer, j'ai décidé d'inclure un graphique qui permette de bien visualiser la manière dont les niveaux de générosité sont généralement présentés dans les travaux qui se concentrent sur cette question (Figure II). Je me suis basée sur les données de la SaMip (Social Assistance Minimum Income Protection), une base de données construite par le chercheur suédois Kenneth Nelson. Ce graphique permet d'avoir une vue d'ensemble intéressante de la générosité des bénéficiaires de SFM, car les niveaux sont exprimés en pourcentage du revenu médian pour la moyenne d'une période couvrant plus de deux décennies (1990-2012). Néanmoins, il est possible

de remarquer que ce graphique reflète un tableau un peu différent de celui que Gough et Van Mechelen ont dressé. Dans cette classification de mon cru (voir légende de la figure II), la France et le Royaume-Uni plongent dans la catégorie des pays « peu généreux » et l’Australie passe de pays assez généreux à moyennement généreux. Pour ce qui est des pays considérés généreux, ce regroupement demeure essentiellement inchangé, sauf pour la Norvège. Kenneth Nelson s’est basé sur une municipalité norvégienne qui accorde des prestations généreuses et la classe donc comme très généreuse, alors que Vanessa Van Mechelen est plus prudente en soulignant les disparités de générosité dans ce système parmi les plus décentralisés. Pour cette raison, et tel qu’expliqué précédemment, on classe la Norvège dans le groupe des pays dont le niveau de générosité est « égal à la moyenne ».

Figure II - Générosité moyenne des bénéficiaires de soutien financier minimal pour 17 pays de l’OCDE – Période de 1990 à 2012



Légende :

- En rouge** : bénéficiaires peu généreux, sous la barre du 40% du revenu médian
- En orange** : bénéficiaires moyens, entre 40% et 50% du revenu médian
- En vert** : bénéficiaires généreux, supérieurs à 50% du revenu médian

Sources : SaMip et Noël (2016)

Maintenant, il est temps de croiser les données extraites des chapitres 4 et 5 afin de voir s’il existe une corrélation entre la générosité des bénéficiaires du soutien financier minimal et l’utilisation d’une méthode basée sur la prise en considération des besoins des bénéficiaires.

## 6. Analyse macro: croisement entre la classification sur l'utilisation des budgets de référence et celle de la générosité du soutien financier minimal

L'originalité de ce travail consiste à combiner les deux sujets abordés aux chapitres 4 et 5, c'est-à-dire l'utilisation de l'outil de mesure des besoins financiers d'un individu qu'est le budget de référence et le niveau de générosité du soutien financier de dernier recours, et d'essayer de voir si on peut en tirer des conclusions intéressantes.

Tableau 6 - Croisement du recours à l'approche budgétaire avec la générosité des bénéficiaires de soutien financier minimal

Usage de l'approche budgétaire	Avant	Maintenant
Générosité faible	Canada Québec Royaume-Uni États-Unis	États-Unis
Générosité moyenne	<u>Allemagne</u> Nouvelle-Zélande	<u>Allemagne</u> Norvège
Générosité élevée		<u>Finlande</u> Suède <u>Suisse</u>

Légende :  
 En rouge → usage de budgets de référence ou d'indicateurs en lien avec les habitudes de consommation visant à atteindre un niveau de vie minimum de subsistance  
 En vert → usage de budgets de référence ou d'indicateurs en lien avec les habitudes de consommation visant à atteindre un niveau de vie raisonnable ou décent avec possibilité de participation sociale minimale.  
Souligné → usage d'un indicateur en lien avec les habitudes de consommation des foyers à faible revenu

Méthodologie : Croisement entre des informations du Tableau 1 et le Tableau 5 (partiel). Attention, il ne faut pas assimiler la colonne « Avant » de ce tableau avec celle « 1992 » du Tableau 5. Le niveau de générosité associé à la colonne « Avant » de ce tableau est celui qui était en vigueur au moment de l'usage des budgets de référence (sources diverses, voir p. 38-44). Par exemple, des budgets de référence de subsistance étaient utilisés au Royaume-Uni dans les années 50 et 60, garantissant un niveau de vie qualifié d'« inadéquat », avant d'être délaissés.

À la lumière des conclusions que l'on peut tirer du tableau 6, il est nécessaire de revoir l'hypothèse de départ de ce travail. Le simple fait de se baser sur des budgets de référence qui reflètent les dépenses nécessaires pour atteindre un certain niveau de vie n'est pas en soi corrélé avec un niveau élevé de générosité des bénéficiaires. Toutefois, si un gouvernement se base sur un budget de référence qui n'est pas minimal ou de « subsistance » (ex : États-Unis, Portugal, Québec dans une certaine mesure), mais plutôt sur un budget de référence qui permet d'atteindre un niveau de vie décent et garantissant une participation sociale (ex : Suède, Norvège), les prestations seront à ce moment-là assurées d'être relativement généreuses. Ainsi, c'est l'utilisation d'un budget de référence de ce type qui semble positivement liée à la générosité des bénéficiaires. Une nouvelle question émerge ici : qu'est-ce qui fait en sorte qu'un pays opte pour un budget de référence plus ou moins généreux? Les normes, les valeurs de la société en question ou bien les priorités politiques des élus? Voici une réflexion qu'il vaudrait la peine d'explorer dans un travail ultérieur.

Le tableau 6 montre aussi que l'usage passé d'un budget de référence se semble pas nécessairement lié au niveau actuel d'adéquation des bénéficiaires, notamment si le recours à cette méthode a été abandonné. Par exemple, le Royaume-Uni a eu beau se baser sur des budgets de référence de subsistance dans les années 1950, il a quand même réussi à développer un régime d'assistance sociale généreux par la suite. Il n'est toutefois pas impossible que lorsqu'un budget de référence a déjà été pris en considération pour baser le niveau de prestations d'assistance sociale, cela puisse avoir une influence à long terme sur la générosité des prestations en raison d'un semblant de dynamique de « dépendance du sentier » (Pierson 1994). Mentionnons le Québec, où un budget de référence minimal de subsistance fut utilisé dans les années 1970 pour partiellement déterminer le niveau d'assistance sociale. Cela a pu influencer à la baisse le niveau de générosité de l'assistance sociale qui, aujourd'hui encore, est assez faible. On ne peut évidemment pas conclure avec si peu de preuves que ces budgets ont eu un effet négatif durable sur le niveau d'aide sociale, mais on peut tout de même soulever l'idée qu'il est possible qu'il ait s'agit d'un des facteurs ayant guidé l'évolution de la générosité des bénéficiaires d'aide sociale au Québec.

Afin de bien apprécier l'impact de l'usage de l'approche des besoins sur le niveau de générosité des bénéficiaires du SFM, il serait pertinent de considérer ce qui se passe dans les pays qui n'utilisent pas cette méthode. Les tableaux 7 et 8 s'efforcent de faire cet exercice.

*Tableau 7 - Croisement entre le recours à la bonification et la générosité des bénéficiaires de soutien financier minimal*

Usage de la bonification (POL)	Pays		
Générosité faible	Canada	Québec	Espagne
Générosité moyenne	Italie	Belgique	Nouvelle-Zélande
Générosité élevée	Pays-Bas	Norvège	Irlande

Note : On se rappelle que la bonification a été définie au chapitre 4 comme l'intervention des décideurs pour bonifier ou geler de manière arbitraire les prestations d'assistance sociale en raison de motivations purement politiques. Dans le tableau 2, on identifiait le recours à cette méthode par les lettres POL.

*Tableau 8 - Croisement entre le recours à l'approche relative et la générosité des bénéficiaires de soutien financier minimal*

Usage d'une autre approche (REL ou MAJ)	Avant	Maintenant
Générosité faible		Canada Québec Espagne
Générosité moyenne	Belgique Nouvelle-Zélande	<u>Belgique</u> <u>France</u> <u>Japon</u> <u>Nouvelle-Zélande</u>
Générosité élevée	Australie Danemark	<u>Danemark</u> <u>Pays-Bas</u> <u>Royaume-Uni</u>

Note : Les deux autres groupes de méthodes pour établir ou ajuster les bénéficiaires d'assistance sociale, c'est-à-dire l'usage d'un seuil relatif (ex : % du salaire minimum, % du salaire moyen, % du revenu moyen) ont été rassemblés ici pour déterminer les seuils d'origine ou actuels d'AS et la mise à jour des niveaux d'AS en fonction d'une mesure autre que reliée aux besoins (ex : en fonction de l'évolution des prix, du salaire minimum ou du salaire moyen par exemple). Au tableau 2, on identifiait ces regroupements par REL et MAJ.

Il est possible de confirmer, à la lecture des tableaux 7 et 8, qu'il n'y a pas de lien direct entre l'usage d'une méthode autre que l'approche des besoins et le niveau de générosité des bénéficiaires du soutien financier minimal offert. Visiblement, ce n'est pas parce qu'un pays offre des prestations généreuses qu'il utilise nécessairement un budget de référence assurant un niveau de

vie raisonnable ou décent : « The existence of social assistance systems, however generous, is not evidence that they were based on criteria of adequacy for a specified level of living over a specified period of time » (Veit-Wilson 1998, 4). Par exemple, le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande n'utilisent pas l'approche budgétaire ni les habitudes de consommation pour établir les barèmes d'assistance sociale, mais ils offrent tout de même un niveau de bénéfices élevé.

Après analyse des deux tableaux précédents, on peut aussi conclure que l'usage de « l'ingérence » politique n'est pas garant de prestations basses. Par exemple, l'Irlande est un pays dont les prestations d'AS sont particulièrement sujettes à changement par décision politique et elle offre des bénéfices de soutien financier minimal très élevés. À l'inverse, l'Espagne a un régime de soutien financier minimal peu développé et très influencé par les décisions politiques et ce pays accorde des prestations peu généreuses.

Nous savons maintenant que la majorité des pays étudiés ne considèrent pas comme obligatoire d'ajuster le montant accordé en fonction des besoins (minimaux ou raisonnables) des bénéficiaires. Et que même si certains l'ont fait à un certain moment (ou le font encore) en utilisant un budget de référence, rien ne garantit que le politique ne s'ingèrera pas à un certain moment pour bonifier, ou plus souvent geler, l'augmentation des bénéfices. Le contournement des modalités de détermination et d'ajustement des barèmes d'assistance sociale pour des raisons purement politiques est d'ailleurs un phénomène dont il sera question dans les deux chapitres suivants dédiés à des analyses de cas portant sur le Québec et la Suède.

## 7. Le cas du Québec

### 7.1 Historique de l'aide financière de dernier recours au Québec et le concept de « besoin »

C'est relativement tard, avec l'avènement de la période que nous appelons « Révolution tranquille » au Québec qu'un véritable régime d'assistance sociale unifié et étatisé fut mis en place. Bien qu'entre 1921 et 1963, une mosaïque de programmes catégoriels furent créés par le gouvernement du Québec, ceux-ci ne s'adressaient qu'aux groupes sociaux que l'on jugeait « méritants », soit les personnes avec un handicap, malades, mineures ou âgées, et faisaient fi des personnes sans le sou aptes au travail mais dont le parcours de vie les avait éloignées du marché du travail. On perpétrait ainsi la logique des *Poor Laws* anglaises qui avaient été importées jusqu'au Québec sous forme d'initiatives de charité chapeautées par les très puissantes communautés religieuses catholiques de la province et qui s'adressaient essentiellement aux infirmes, aux malades, aux veuves et aux orphelins.

L'État québécois prit ainsi timidement le relais à partir des années 20 avec la *Loi de l'assistance publique* et des programmes tels que le Programme québécois d'assistance aux mères nécessiteuses ou encore celui d'Assistance aux personnes âgées et aux aveugles. Toutefois, ces programmes ciblés, encore fondés sur le principe de charité, ne formaient qu'un filet social rempli de trous et dont le niveau des allocations était établi par un processus somme toute très arbitraire (Vaillancourt 1988, 205).

En décembre 1961, le premier ministre du Québec d'alors, Jean Lesage, mis sur pieds le Comité d'étude sur l'assistance publique, qui fut connu sous le nom de Commission Boucher. Le président de ce comité, le juge Émile Boucher, avait reçu pour mandat d'évaluer le rôle que devait jouer le gouvernement du Québec dans le domaine de l'assistance publique. L'un des sujets que le comité devait aborder était intimement lié avec celui sur lequel est fondé le travail présent : « Le régime des taux fixes et le régime basé sur le budget du groupe familial ». En juin 1963, le juge Boucher rendit un rapport formulant 69 recommandations qui favorisaient essentiellement un accroissement du rôle de l'État sur la question de l'assistance publique. Ce

rapport jugeait qu'une intégration des mesures d'assistance sociale sous une seule loi-cadre était souhaitable. Il conclut également que cette loi devrait être basée sur l'accès universel, selon le principe du besoin et non celui de la cause du besoin :

Recommandation 7 : « Le gouvernement du Québec devrait explicitement reconnaître, dans sa législation sociale ainsi que dans les règlements qui régissent son application, le principe selon lequel tout individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin. »

En 1966, le Régime d'assistance public du Canada (RAPC) fut adopté par le gouvernement fédéral. Le gouvernement Pearson souhaitait ainsi encourager les provinces à laisser tomber les programmes catégoriels d'assistance financière et à intégrer un véritable régime d'assistance sociale global. C'est donc le rapport de la Commission Boucher conjugué à l'influence du RAPC qui a mené à l'adoption en 1969 et à l'entrée en vigueur en novembre 1970 de la *Loi sur l'aide sociale* dont le principal objectif était d'universaliser et d'intégrer les différentes mesures d'aide financière déjà existantes destinées aux personnes dans le besoin.

Cette loi suivait une autre des recommandations du rapport Boucher : elle établissait le droit à l'assistance pour toute personne dans le besoin. Cette institutionnalisation de l'aide financière de dernier recours vint ainsi marquer une césure entre la dominance de l'idéologie caritative religieuse et celle du droit du citoyen à la protection sociale (Ulysse et Lesemann 2004, 41). De plus, la *Loi sur l'aide sociale* stipulait que l'aide devait être allouée en fonction des besoins des bénéficiaires :

« L'aide sociale est accordée sur la base du déficit qui existe entre les besoins d'une famille ou d'une personne seule et les revenus dont elle dispose, pourvu qu'elle n'en soit pas exclue en raison de la valeur des biens qu'elle possède » (article 3, *Loi sur l'aide sociale*).

Très rapidement, on précise même ce qu'on entend par « besoins » :

« Les besoins d'une famille ou d'une personne seule sont ordinaires ou spéciaux.  
Sont des besoins ordinaires la nourriture, le vêtement, les nécessités domestiques et personnelles ainsi que les autres frais afférents à l'habitation d'une maison ou d'un logement.  
Tous les autres besoins sont des besoins spéciaux » (article 5, *Loi sur l'aide sociale*).

Nous pouvons voir que la préoccupation de répondre aux besoins des personnes sans revenu était alors présente. On n'hésitait pas à affirmer que l'aide financière accordée aux personnes l'était

sur la base des besoins à combler lorsqu'elles sont privées de moyens de subsistance. De plus, ces fondements théoriques de l'assistance sociale permettaient de limiter la différenciation entre les personnes « aptes » et « inaptes » au travail :

L'introduction du "besoin" comme critère d'admissibilité aux mesures d'assistance sociale a rendu possible, et ce de plus en plus avec le temps, le versement de transferts aux personnes aptes au travail de sorte que la distinction entre aptes et inaptes s'est à toute fin pratique estompée au cours des années 1970 (Boismenu 1989, 165).

Nous verrons que cette mentalité et ce vocabulaire se sont rapidement estompés avec les années. De plus, dès qu'il fut temps d'établir les barèmes du soutien financier promis par la *Loi sur l'aide sociale*, le discours sur le droit à l'aide sociale et la nécessité de combler les besoins des personnes a fait place à une logique bien différente, basée essentiellement sur deux concepts-clés : les contraintes budgétaires et le maintien de l'incitation au travail.

Depuis 1970, le régime d'assistance sociale québécois est passé à travers quelques réformes majeures. Dès 1974, des ajustements à la *Loi sur l'aide sociale* furent apportés afin de plafonner le niveau d'aide sociale pour qu'il demeure « inférieur au salaire minimum afin de maintenir l'incitation au travail » (Québec, MMS 1987, 8). Même si cette prise de position peut sembler des plus logiques, il s'agissait tout de même d'un premier pas vers l'éloignement progressif d'un des fondements philosophiques sous-tendant la loi de 1969 : « La réaffirmation de l'idée de "satisfaction des besoins fondamentaux" comme un droit réel attaché à la citoyenneté et comme un enjeu de participation sociale s'est ainsi articulée au souci de mettre en place des mécanismes destinés à inciter les personnes aptes au travail à réintégrer le marché de l'emploi » (Ulysse et Lesemann 2004, 41-42).

Jusqu'en 1989, année de la première grande réforme du régime d'assistance sociale, les difficultés traversées par l'économie québécoise et la montée du chômage ont contribué à la stigmatisation des bénéficiaires et à la construction de solides préjugés sur la dépendance des prestataires d'aide sociale qui perdurent encore aujourd'hui (Ulysse et Lesemann 2004, 42). C'est dans ce contexte que la nouvelle *Loi sur la sécurité du revenu* fut adoptée par le gouvernement Bourassa en 1988. Bien qu'on maintienne le principe de droit à l'aide financière de dernier recours, on réduit de manière draconienne les prestations offertes par le nouveau programme

APTE et la nouvelle méthodologie d'ajustement de ces prestations n'a pas comme préoccupation principale de maintenir un certain niveau de vie chez les bénéficiaires en se basant sur ses besoins minimaux (Boismenu 1989, 157).

Avec la *Loi sur l'aide sociale*, on faisait bien une distinction entre les individus aptes au travail et inaptes au travail était faite (les premiers recevaient moins que les seconds), mais avec la *Loi sur la sécurité du revenu*, on crée littéralement deux programmes distincts (APTE et SOFI) pour ces deux types de clientèle : « [...] la réforme est entièrement axée sur la notion d'employabilité, c'est-à-dire sur la distinction jugée essentielle par le gouvernement entre les "pauvres aptes au travail" et les "pauvres inaptes au travail" » (Morel 2002, 44). La priorité nouvelle du gouvernement est dorénavant le maintien de l'incitation au travail. Les quelques mesures actives d'emploi déjà existantes et exclusivement proposées pour les adultes de moins de 30 ans et les chefs de famille monoparentale jusque-là furent généralisées à tous les bénéficiaires aptes au travail (Boismenu 1989, 161-162). C'est à cette époque qu'apparut la participation obligatoire, sous peine de sanctions, aux mesures actives d'emploi aussi appelées mesures d'employabilité qui furent présentées comme la nouvelle voie pour vaincre le « cycle de la dépendance » et réintégrer le plus rapidement possible la population active. L'effet de cette réforme fut bien entendu l'accentuation de la précarité de la situation financière de la population bénéficiant de l'assistance sociale ainsi qu'un nouvel éloignement du principe de la satisfaction des besoins des personnes :

On impose ensuite une sanction monétaire dont le résultat est que les besoins minimaux à long terme ne peuvent être couverts par les prestations sociales qu'à la condition de participer à un programme d'employabilité et de renouveler constamment son insertion (Boismenu 1989, 164).

En juin 1998, la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* fut adoptée au terme d'une longue réflexion parsemée de nombreux désaccords quant aux orientations que devaient prendre le régime de soutien financier de dernier recours au Québec<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Deux visions assez différentes s'affrontaient dans les années 90 et ce fut symbolisé par l'implosion du Comité externe de réforme de la Sécurité du revenu formé en 1995 et co-présidé par Camil Bouchard et Pierre Fortin qui fit naître deux rapports distincts. Les spécialistes qui se rangèrent du côté de Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, offrirent des propositions axées sur les droits sociaux des prestataires, sur la notion de « parcours vers l'emploi » et de lutte globale à la pauvreté et à l'exclusion, tout en militant pour une approche volontaire de la participation aux mesures d'employabilité (Bouchard, Labrie, Noël 1996). De l'autre côté, Pierre Fortin et Francine Séguin remirent un rapport qui trahissait une inquiétude pour les problématiques de dépendance à l'aide sociale, de

Celle-ci reprenait les bases de la loi de 1989 et intégrait des éléments empruntés aux différentes visions du régime d'assistance sociale défendues par les experts. Cette réforme dite du soutien au revenu constituait, comme la précédente, un système basé sur la notion d'employabilité et sur la distinction entre les personnes « aptes » et les « inaptes » au travail que l'on caractérise maintenant avec un vocabulaire moins péjoratif : les prestataires sont des personnes « avec contraintes sévères à l'emploi » ou « sans contraintes sévères à l'emploi. » La participation au Programme Solidarité jeunesse, destiné aux moins de 30 ans, était obligatoire sous peine de sanctions ce qui intégrait, selon certains, une notion de discrimination en vertu de l'âge. On ajuste aussi le tir avec les mesures actives d'emploi, optant pour renforcer l'importance d'un parcours plus encadré et individualisé vers l'emploi.

Sous l'influence de groupes de pression et d'une démarche citoyenne, la notion de lutte contre la pauvreté prit progressivement davantage d'importance au tournant des années 2000. Le gouvernement Landry désirait présenter un visage plus social-démocrate que celui de Lucien Bouchard, aussi la décision fut-elle prise de faire de la lutte à la pauvreté une priorité (Noël 2002, 105-106). La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, aussi appelée Loi 112, fut adoptée en 2002. Cette loi-cadre ne remplaçait en rien la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Elle établissait la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale comme une priorité gouvernementale et créait des instruments pour faire en sorte que cette priorité soit institutionnalisée. On reconnaissait par le fait même l'importance d'assurer un niveau de vie minimal et la notion de « besoins essentiels » fit son retour :

Les actions liées au renforcement du filet de sécurité sociale et économique doivent notamment viser à :  
1° rehausser le revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté, en tenant compte notamment de leur situation particulière et des ressources dont elles disposent pour couvrir leurs besoins essentiels (article 9, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*).

Cette loi introduisait aussi le principe de prestation minimale, c'est-à-dire un barème plancher en-deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application de sanctions administratives. L'approche novatrice de cette loi trahissait une certaine volonté de rompre avec

---

désincitation à l'emploi, de fraude des prestataires et de contrainte budgétaires. Ils appuyèrent l'obligation de participation aux mesures d'employabilité et aux formes de sanctions financières en plus de proposer de baisser les prestations des personnes « aptes au travail » et d'augmenter celles des personnes « inaptes au travail » (Fortin et Séguin 1996).

une approche de « dernier recours » pour plutôt favoriser la « participation des personnes et des familles en situation de pauvreté à la vie collective et au développement de la société » afin de s'extraire de la situation de pauvreté dans laquelle elles se trouvent plongées (Noël 2002, 109). La loi 112 prévoyait la mise en place de Plans d'action quinquennaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Suivant un nouveau changement de gouvernement en 2003, une réorientation du régime d'assistance sociale se fit à nouveau. La *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (LRQ, c. A-13.1.1) fut adoptée en 2005 et incluait plusieurs mesures prévues par le premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dévoilé en 2004. Cette loi est toujours de celle qui est en application aujourd'hui et qui régit trois programmes distincts, le premier s'adressant aux individus ne présentant pas de contraintes sévères à l'emploi (Programme d'aide sociale), le second visant les individus présentant des contraintes sévères à l'emploi (Programme de solidarité sociale) et le troisième était destiné aux jeunes de moins de 25 ans (Programme Alternative Jeunesse<sup>11</sup>). Dans le libellé de cette loi, la notion de prestation minimale est évoquée et on y laisse tomber le volet punitif que comportaient les lois de 1989 et de 1999. Toutefois, la loi de 2005 augmente les pouvoirs discrétionnaires du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et on évite soigneusement de préciser sur quoi est basée l'aide financière accordée. On fait bien référence au concept de besoin, mais sans jamais définir clairement de quoi il en retourne :

Pour bénéficier d'une prestation accordée en vertu du programme, un adulte seul ou une famille doit démontrer que, selon les règles prévues à la section II du présent chapitre, ses ressources sont inférieures au montant qui est nécessaire pour subvenir à ses besoins, selon le montant de la prestation de base qui lui est applicable (...) (article 48, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*).

Comme nous le verrons plus loin, ce n'est pas parce que la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* s'inscrit dans un mouvement où l'on met en place des Plans d'action et des mesures pour lutter contre la pauvreté que cela protégera le droit des personnes à une aide financière de dernier recours adéquate ou empêchera les interférences politiques avec l'ajustement des niveaux de prestations d'aide sociale.

---

<sup>11</sup> Ce programme fut aboli en 2014.

Maintenant qu'un survol de l'histoire du régime d'aide financière de dernier recours a été fait et qu'on a pris le soin d'évaluer l'évolution de la place que le concept de « besoin » a prise dans l'application de ce régime, concentrons-nous sur les méthodes qui furent utilisées au fil du temps pour déterminer le niveau des prestations prévues par ce régime.

## **7.2 La détermination du niveau d'aide financière de dernier recours d'origine**

Il n'existe que très peu de documents rendus publics qui se sont penchés sur la méthodologie de détermination du soutien financier minimal octroyé aux individus sans contraintes sévères à l'emploi. Peut-être existe-t-il, éparpillés dans des archives internes, des documents relatant de précieuses informations, mais il fut impossible d'avoir accès à de tels dossiers par les voies officielles. Un seul document de référence n'a cessé de m'être proposé lorsque je demandais des explications quant au moyen utilisé pour établir le barème de soutien financier minimal : l'ouvrage « Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec » rédigé par Denis Fugère et Pierre Lanctôt en 1985. Ce rapport produit par deux fonctionnaires du ministère de l'Emploi et des Services sociaux renferme des informations inestimables, quoique pas tout à fait complètes, sur la manière dont les décideurs ont établi les barèmes de SFM.

Chose certaine, avant l'avènement de la *Loi sur l'aide sociale*, l'aide financière accordée aux personnes dans le besoin avait un caractère très discrétionnaire (Fugère et Lanctôt, 33). Tel que vu précédemment, dans le cours de la réflexion qui mena à l'adoption en 1970 de la *Loi sur l'aide sociale*, la prise en considération des besoins financiers des personnes était présente. Toutefois, lorsque vint le temps d'établir les barèmes des prestations prévues dans cette toute nouvelle loi, plusieurs autres préoccupations sont venues empiéter sur celle de satisfaire les besoins de base des bénéficiaires.

Sans surprise, les contraintes budgétaires furent l'un des obstacles qui s'élevèrent devant le droit des personnes à une aide financière de dernier recours suffisante pour atteindre un niveau de vie décent. Lors de la Commission permanente de la famille et du bien-être social chargée d'étudier la loi proposée par les Libéraux, les propos tenus par le ministre de la Famille et du Bien-être

social de l'époque, Jean-Paul Cloutier, ont trahi des préoccupations d'ordre notamment budgétaires :

« Mais, pour répondre précisément à la question du député D'Arcy-McGee, il comprendra que ces tables de prestations et d'allocations ont une incidence budgétaire assez considérable. [...] J'aurai l'occasion de vous dire aussi quelles sont nos contraintes, pourquoi il nous faut forcément nous limiter dans ce domaine des allocations que nous verrons, comme nous devons nous limiter dans certains autres secteurs du gouvernement, parce qu'il y a aussi des priorités qui sont établies. [...] C'est dans tout ce contexte et avec les contraintes que l'on connaît qu'il nous faut étudier les implications budgétaires d'un régime d'aide sociale » (Propos de Jean-Paul Cloutier, ministre de la Famille et du Bien-être social, Débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente de la famille et du bien-être social, le 11 septembre 1969, 3392-3393).

Le maintien de l'incitation au travail, la lutte à la dépendance et la peur de la fraude furent également au cœur des discussions de cette commission d'étude comme le démontrent les propos suivants :

« Si, d'une part, nous voulions donner des services à la population assistée, si nous voulions lui donner les avantages que les lois actuelles ne comportent pas, si nous voulions simplifier toute cette législation, il nous fallait, d'autre part, nous assurer que ces avantages n'amènent pas sous l'autorité de ces lois des bénéficiaires qui n'ont pas à être là. Il fallait que nous puissions d'abord prévenir qu'ils tombent dans un état de dépendance. [...] Il a fallu nous préoccuper de tout cela avant d'appliquer une nouvelle législation, par ailleurs plus généreuse, afin de ne pas inciter à commettre des fraudes des gens qui ne sont pas actuellement bénéficiaires d'allocations sociales mais qui pourraient le devenir si des moyens de prévention et de réhabilitation n'étaient pas suffisants ou n'étaient pas mis en place » (Propos de Jean-Paul Cloutier, ministre de la Famille et du Bien-être social, Débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente de la famille et du bien-être social, le 11 septembre 1969, 3390-3391).

Parmi les autres préoccupations qui ont influencé le niveau des prestations accordées par la *Loi sur l'assistance sociale*, il y eut aussi la comparaison avec les provinces voisines, notent Denis Fugère et Pierre Lanctôt (1985), mais aussi selon Guy Fréchet, chargé de projets majeurs et directeur de la recherche au Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) : « Quand le système d'assistance sociale a été uniformisé en 1970 et dans les années suivantes, la façon de déterminer les barèmes se faisait beaucoup par comparaison avec les provinces voisines, surtout avec l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. »<sup>12</sup>

C'est certainement la difficile conciliation de ces différentes contraintes a certainement poussé les décideurs à opter pour prendre partiellement en compte l'un des seuils les plus

---

<sup>12</sup> Les propos de monsieur Guy Fréchet cités dans les prochaines pages sont issus d'une entrevue téléphonique réalisée en août 2015.

conservateurs qui existaient à l'époque : celui du Dispensaire diététique de Montréal<sup>13</sup>. En effet, si l'on se fie aux budgets de référence du Dispensaire diététique de Montréal (DDM), il est possible de conclure que le barème de base de 1970 visait à garantir un niveau de vie à peu près équivalent aux budgets de subsistance du DDM (Fugère et Lanctôt 1985, 43). Notons que d'autres budgets de référence et seuils de pauvreté relatifs étaient déjà calculés au Québec à cette époque : le budget de confort minimum du DDM, le seuil de Statistique Canada et celui du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté. Si le gouvernement du Québec s'était basé sur un de ces autres seuils, cela aurait impliqué des dépenses supplémentaires, aussi peut-on penser que les seuils peu élevés du budget de subsistance du DDM ont dû charmer les décideurs politiques. L'expert du CEPE Guy Fréchet le confirme en ces mots : « Même si on a toujours eu accès à différents seuils de pauvreté et mesures des besoins financiers de référence, ce n'est pas un critère qui était retenu [lorsqu'est établi le barème d'aide sociale]. Au final, c'est toujours une décision qui est politique. »

Toutefois, bien que nous sachions que tous ces éléments mentionnés plus haut furent pris en compte, il manque des informations révélant les dessous du calcul qui a mené à la détermination du barème original : « Nous n'avons pas trouvé de document qui nous indique de façon précise comment a été constitué le barème original de l'aide sociale en novembre 1970 » (Fugère et Lanctôt 1985, 39). Il demeurera donc toujours un peu d'inconnu dans la manière exacte dont fut décidée le premier barème d'aide sociale.

### **7.3 Ajustements du barème de base au fil du temps**

À l'origine, le barème de base de l'aide sociale devait être ajusté à chaque année en fonction de l'augmentation de l'indice des rentes du Québec, mais ce scénario ne tint que pour les quatre premières années de vie du régime, comme on peut le voir sur le tableau 9.

La première observation qui peut être faite à la lecture de ce tableau est qu'entre 1970 et 2013, l'augmentation des bénéfices octroyés aux bénéficiaires de l'assistance sociale a été des plus irrégulières. On remarque aussi que les importantes modifications au mode d'ajustement sont

---

<sup>13</sup> Ce budget de référence existe depuis 1959. Il est jusqu'à aujourd'hui encore ajusté annuellement.

apportées au rythme des réformes que les décideurs politiques ont initiées. Ainsi, lorsqu'en 1974, le gouvernement a réalisé que la méthode prévue originalement pour ajuster les barèmes de l'assistance sociale était inadéquate pour compenser l'augmentation du coût de la vie, il augmenta sensiblement les barèmes afin de rehausser le niveau de vie des bénéficiaires de l'aide sociale et il opta pour une méthode d'ajustement des prestations basée sur l'indexation au coût de la vie (IPC) (Fugère et Lancôt 1985, 44-46).

Tableau 9 - Taux d'indexation des prestations d'aide financière de dernier recours

Années	Programme d'aide sociale (sans contraintes sévères à l'emploi)	Programme de solidarité sociale (avec contraintes sévères à l'emploi)
1970	2,0%	2,0%
1971	2,0%	2,0%
1972	2,0%	2,0%
1973	3,0%	3,0%
1974	8,2%	8,2%
1975	10,4%	10,4%
1976	11,2%	11,2%
1977	8,2%	8,2%
1978	7,5%	7,5%
1979	9,0%	9,0%
1980	9,0%	9,0%
1981	9,9%	9,9%
1982	12,3%	12,3%
1983	11,2%	11,2%
1984	6,7%	6,7%
1985	4,4%	4,4%
1986	4,0%	4,0%
1987	4,1%	4,1%
1988	4,4%	4,4%
1989	4,1%	4,1%
1990	0,0% <sup>(1)</sup>	4,8%
1991	4,8%	4,8%
1992	4,5%	4,5%
1993	2,0%	1,8%
1994	0,0%	1,9%
1995	0,0%	0,0%
1996	0,0%	2,3%
1997	0,0%	1,5%
1998	0,0%	1,9%
1999	0,9%	0,9%
2000	1,6%	1,6%
2001	2,5%	2,5%
2002	2,7%	2,7%
2003	1,5%	1,5%
2004	2,0%	2,0%
2005	0,72%	1,43%
2006	1,21%	2,43%
2007	1,01%	2,03%
2008	0,61%	1,21%
2009	2,36%	2,36%
2010	0,48%	0,48%
2011	1,27%	1,27%
2012	2,66%	2,66%
2013	2,48%	2,48%

1. Réforme de l'aide sociale (abolition du barème accordé aux adultes de moins de 30 ans).

Source: Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, avril 2013.

Cette méthode fut respectée jusqu'à la réforme de 1989. Comme on le sait, la réforme de la sécurité du revenu était ancrée sur l'incitation à la réinsertion au marché du travail et on s'éloigne de plus en plus des préoccupations telles que le niveau de vie atteint grâce au niveau des prestations de base. Des modifications apportées au projet de loi initial déposé en 1988 font

d'ailleurs foi de cette tendance : « À la fin de novembre 1988, certains amendements au projet de loi consistent à pénaliser le refus d'emploi en baissant de manière significative le niveau plancher de la prestation » (Boismenu 1989, 159). Dans le cercle décisionnel, on ne parle alors plus en termes de « plafonnement », mais plutôt d' « écart raisonnable » entre le salaire minimum et les prestations des prestataires de la sécurité du revenu (Québec, MMS 1989, 17). Il fut décidé de s'éloigner du calcul des prestations basé sur les besoins des personnes et on opta pour un montant fixé en référence à la tranche de revenu les plus bas (Boismenu 1989, 157). La suite est prévisible: « Une fois ce principe posé, la réforme consiste à réduire les prestations en les modulant en fonction d'une incitation à l'insertion sur le marché du travail » (Boismenu 1989, 158). Le résultat, comme le tableau 9 le démontre bien, est que les prestations d'aide financière de dernier recours stagnèrent presque littéralement durant toute la décennie 1990 (de 1994 à 1998, variation de 0%). De plus, pour la première fois, on prit la décision d'ajuster les prestations des bénéficiaires du programme SOFI destiné aux personnes inaptes au travail de manière différenciée de celles des prestataires du programme APTE destiné aux personnes aptes au travail.

Des fonctionnaires qui travaillaient à l'époque se rappellent qu'à chaque budget, le gouvernement annonçait le taux d'indexation des prestations de base du programme APTE et que rien ne semblait supporter celui-ci. Selon Pierre Lanctôt, qui a œuvré au Service des Politiques et de la Recherche en sécurité du revenu du ministère de la Main d'œuvre et de la Sécurité du revenu dans les années 1980 et 1990, tout ce processus était somme toute assez arbitraire et éminemment politique : « Je n'ai jamais pu voir que ces taux étaient basés sur quelque chose de solide. Et ce n'était certainement pas basé sur les besoins des gens puisqu'il s'agissait dans les faits de sommes dérisoires. C'était toujours le gouvernement au pouvoir qui avait le dernier mot et leur décision était généralement accompagnée de peu ou pas d'explications. »<sup>14</sup>

En 2004, le premier ministre du Québec, le gouvernement Charest a annoncé que les principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers seraient indexés, à compter du 1er janvier 2005, en fonction d'un nouvel indice qui ferait abstraction, notamment de toute variation des

---

<sup>14</sup> Les propos de monsieur Pierre Lanctôt cités dans les prochaines pages sont issus d'une entrevue téléphonique réalisée en août 2015.

taxes sur les boissons alcoolisées et les produits du tabac (IPCQ-SAT). Il annonça également que les prestations du Programme d'aide sociale ne seraient qu'à demi indexées par rapport à celles du Programme de solidarité sociale destiné aux personnes avec des contraintes sévères à l'emploi<sup>15</sup>. Cette décision souleva l'ire des groupes de défense des assistés sociaux et cette politique fut finalement abolie en 2009. Depuis, les prestations d'aide sociale, comme les principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers, sont indexées en fonction de l'IPCQ-SAT. Bien que les prestations ont continué à lentement augmenter en termes absolus pendant la période de demi-indexation, celle-ci a eu un effet nocif à long terme pour les bénéficiaires selon Guy Fréchet : « La demi-indexation, ça a fait en sorte que l'inflation n'était pas complètement couverte pendant ces quatre ans et que ça a correspondu à une baisse objective du pouvoir d'achat qui n'a jamais été rattrapée. Pour moi, ça s'appelle une baisse pure et simple des barèmes d'aide sociale. »

Malgré ce semblant de régulation de l'ajustement des prestations d'aide sociale selon une méthode d'indexation précise, il n'en demeure pas moins que les élus continuent à s'immiscer dans ce processus de manière régulière. Par exemple, en octobre 2013, la ministre de la Solidarité sociale d'alors, Agnès Maltais, a soudainement annoncé une bonification de 20\$ des prestations en janvier 2014 et une de 10\$ supplémentaires pour les trois années suivantes. De nombreux groupes s'étaient insurgés contre cette augmentation qui, d'une part, ne couvrait pas la hausse du coût de la vie et qui, d'autre part, semblait totalement arbitraire. L'ingérence politique dans la détermination des barèmes d'aide sociale n'est d'ailleurs pas seulement observable que dans la province québécoise. Il s'agirait plutôt d'une tendance pan-canadienne : « The benefits provided under the Canada Assistance Plan are generally not updated in accordance with increases in prices. Instead, cost of living increases in most provinces tend to be the result of political expedience, tradition or lobbying by community groups » (Nelson 2004, 24).

Les préoccupations mentionnées dans ce rapport sont sans équivoque : satisfaire les besoins de base des individus ne fait plus vraiment partie des priorités à prendre en compte lorsque vient le temps d'ajuster les prestations d'aide sociale. C'est ce que confirme Guy Fréchet : « Compte tenu

---

<sup>15</sup> À la lecture du tableau 9, il est d'ailleurs notoire que les augmentations des bénéfices octroyés aux individus sans contrainte sévère à l'emploi ont été plus faibles que celles accordées aux individus présentant des contraintes sévères à l'emploi à de nombreuses reprises, notamment en 1990, de 1993 à 1998 et de 2005 à 2009.

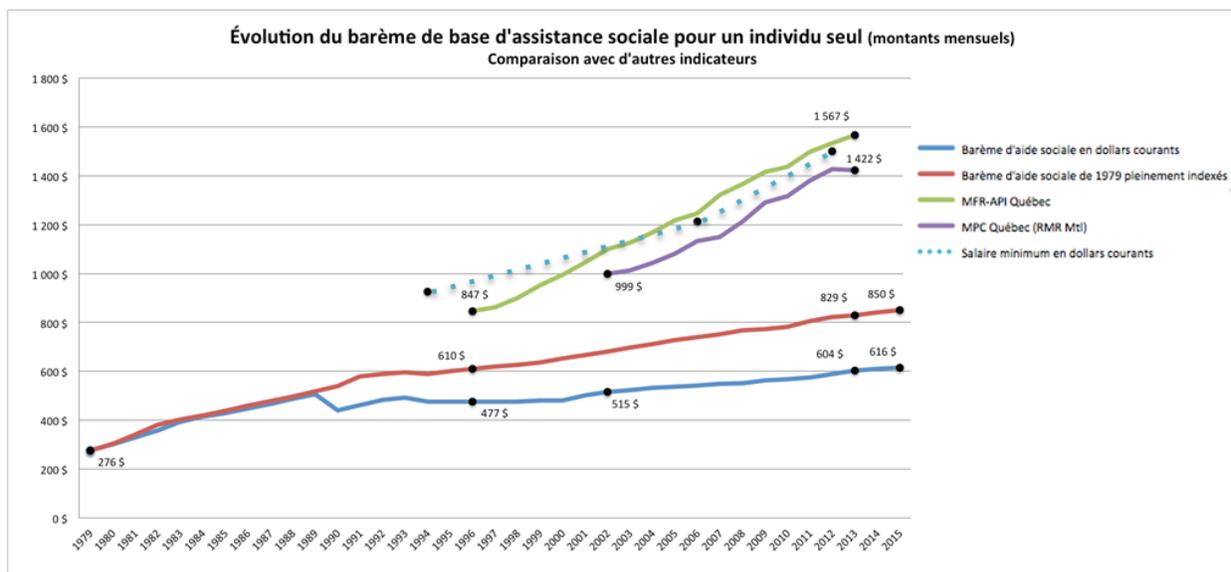
de la philosophie sous-jacente à l'aide financière de dernier recours au Québec, ça fait en sorte que les barèmes ne couvrent pas l'ensemble des besoins essentiels des personnes. [...] De mon point de vue, les barèmes d'aide sociale n'ont en fait jamais été fondés sur les besoins. »

## 7.4 Évolution du niveau de générosité du soutien financier minimal

Maintenant que nous avons exploré l'évolution de la méthodologie suivie pour dicter l'augmentation, ou la stagnation, des prestations accordées, penchons-nous sur le niveau de générosité du soutien financier accordé par la province de Québec depuis les dernières années.

S'il est clair que les barèmes d'aide sociale d'origine aient pu être en partie influencés par les besoins de base des gens, cette idée semble s'est perdue avec le temps pour laisser une plus grande importance à l'incitation au travail et aux capacités budgétaires. Une preuve flagrante de cette affirmation se trouve illustrée dans le graphique III ci-dessous.

Figure III - Évolution du barème de base d'assistance sociale pour un individu seul



Source des données : Statistiques Canada, Institut de la statistique du Québec et MESS<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Les données pour la MFR-API pour le Québec n'étaient disponibles que pour les années 1996 à 2013. De même, les données de la MPC pour le Québec n'étaient disponibles que pour la période entre 2002 et 2013. Les données pour le salaire minimum représentent un travail à temps plein à 35h/semaine. Elles sont issues de calculs du MESS commandés pour les années 1995, 2007 et 2012 pour le travail de recherche « For the Balance in the New Welfare

À première vue, le montant des prestations exprimé en dollars courants augmente sensiblement. Toutefois, on se rend compte que si le barème de 1979 avait été pleinement indexé au coût de la vie, les prestations d'aide sociale auraient dû atteindre en 2015 850\$ par mois et non pas 616\$ par mois comme c'était le cas. Cela représente, en quelque sorte, un manque à gagner de 38%. La figure III révèle qu'entre 1979 et 1989, soit la deuxième décennie de vie du régime d'aide financière de dernier recours<sup>17</sup>, les prestations de base ont suivi de très près la courbe de l'inflation. Toutefois, à partir de 1990, au moment de l'entrée en vigueur de la première réforme majeure du régime d'assistance sociale, le niveau des prestations a chuté pour ne jamais réussir à rattraper le niveau de l'inflation. Ceci est la première preuve que le pouvoir d'achat des bénéficiaires de l'aide sociale, et donc la possibilité de satisfaire leurs besoins, a diminué au fil du temps.

Prenons maintenant le temps de regarder la courbe de la mesure de faible revenu après impôt pour le Québec (MFR-API), le seuil de pauvreté qui est le plus communément utilisé pour les comparaisons internationales. On remarque au premier coup d'œil que l'écart entre cet indicateur et le barème de base d'assistance sociale s'est grandement accentué dans les deux dernières décennies : si ce barème représentait 56% de la MFR en 1996, il ne représentait plus que 36% de ce seuil en 2013. Comme on se le rappelle, ce seuil de pauvreté relatif présente certains défauts, dont le fait qu'il peut fausser la réalité selon les variations de la performance économique d'un pays ou d'une région. Il serait donc peut-être plus éloquent d'utiliser la mesure du panier de consommation pour le Québec (MPC), qui est le meilleur indicateur pour représenter les besoins réels des individus (CEPE 2009, 7). Ainsi, alors que le barème de base d'aide sociale au Québec représentait 52% de la MPC en 2002, cette proportion a chuté à 42% en 2013. Tous ces indicateurs pointent dans la même direction : la générosité des bénéfices d'aide sociale a baissé de manière importante entre la naissance du régime d'aide financière de dernier recours et aujourd'hui.

---

State : A Dynamic System Comparison of Five Leading European Countries and their Performance in Terms of Old and New Social Risks ».

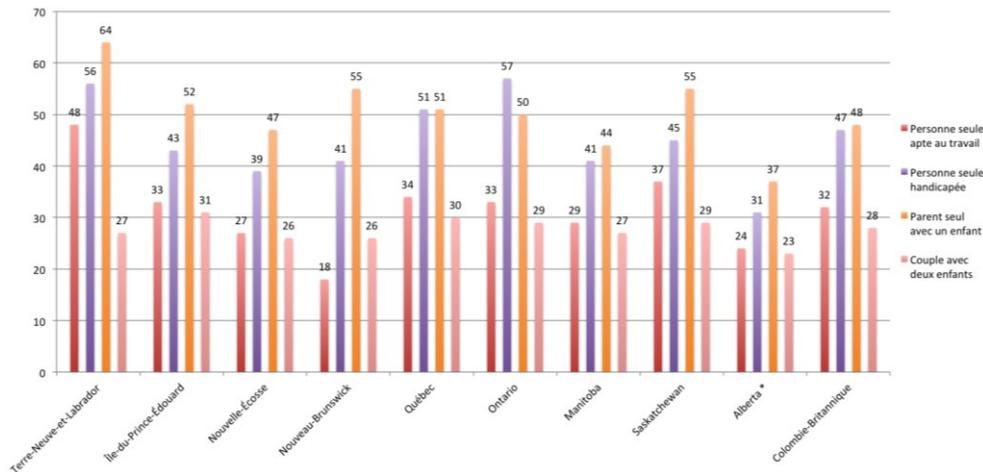
<sup>17</sup> Les données de l'IPC pour le Québec n'étaient disponibles qu'à partir de 1979.

Penchons-nous finalement sur l'évolution du salaire minimum en comparaison avec celle des prestations d'aide sociale. Entre 1995 et 2012, si le salaire minimum a augmenté de 62%, les prestations d'aide sociale en dollars courants, elles, ne se sont élevées que de 23%. Cela démontre que dans les deux dernières décennies, les gouvernements successifs ont misé sur une amélioration des revenus des travailleurs au salaire minimum dans le but de lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres plutôt que d'offrir un filet de sécurité financière pour les moins démunis qui permette de vivre à un niveau de vie décent. La conséquence prévisible de cela fut la baisse du niveau de vie des bénéficiaires, comme l'explique Guy Fréchet : « Pour les 20 dernières années, il y a eu une baisse objective du pouvoir d'achat des prestataires de l'aide sociale d'une part parce que ce n'était pas fondé sur les besoins; c'était basé sur les opinions politiques. »

#### **7.5. Générosité des prestations québécoises comparativement à celles des autres provinces**

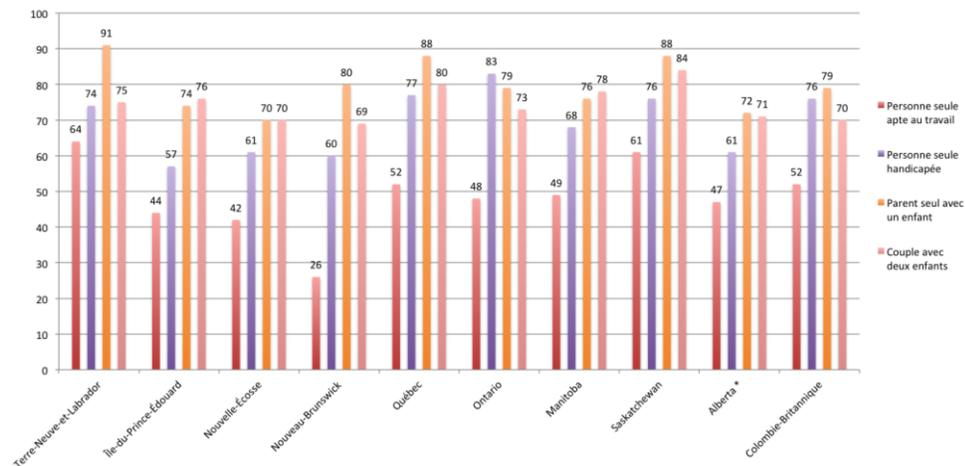
Comme la figure IV le démontre bien, le niveau d'adéquation des revenus d'une personne seule apte au travail (34%) en 2009 est bien en-deçà du seuil de pauvreté de 60% et même de 50% du revenu médian. Même avec cette pâle performance, le Québec arrive tout de même au quatrième rang des provinces les plus généreuses envers les adultes seuls bénéficiant de l'assistance sociale de base. La figure V, elle, démontre que les bénéfices d'assistance sociale pour une personne seule représentent seulement 52% du panier de consommation, tout juste derrière Terre-Neuve et le Labrador et la Saskatchewan qui font un peu mieux. Dans tous les cas, les familles avec enfants s'en sortent mieux que les individus seuls. Nous pouvons conclure que le Québec ne ressort pas comme étant plus généreux ou moins généreux que les autres provinces canadiennes. Il se retrouve plutôt dans la moyenne, autant lorsqu'on calcule le niveau d'adéquation des bénéfices en fonction du revenu médian après impôt qu'en fonction de la mesure du panier de consommation (MPC).

Figure IV - Revenus d'assistance sociale en pourcentage du revenu médian après impôts - 2009



Source : Données issues de CNBES 2010, A-19 à A-21 et compilées par Francis Mireault.

Figure V - Revenus d'assistance sociale en pourcentage de la MPC – 2009



Source : Données issues de CNBES 2010, A-15 et A-16 et compilées par Francis Mireault.

## 7.6. Conclusion

Comme nous l'avons compris dans le chapitre 6, l'utilisation d'un budget de référence n'est pas automatiquement synonyme d'atteinte d'un niveau de vie décent. Par conséquent, l'utilisation de budgets de référence pour déterminer les barèmes d'assistance sociale ne va pas nécessairement de pair avec la générosité des bénéficiaires. Le cas du Québec le démontre bien : le comité responsable de statuer sur les seuils de base de l'aide sociale en 1969 a décidé de se baser, bien

que partiellement, sur les budgets de subsistance construits par le Dispensaire Diététique de Montréal, qui étaient reconnus pour être les plus bas de l'époque. Puisque le recours à ces budgets de référence n'a été que de courte durée et que nombre d'autres facteurs sont entrés en considération pour l'ajustement des bénéficiaires d'aide sociale, on peut dire que les budgets de référence n'ont eu que peu d'impact dans la détermination et l'ajustement de ces prestations. Et si impact il y eut, ce fut certainement de les limiter à un seuil correspondant à un minimum de subsistance et non pas à un niveau de générosité élevé.

À partir de 1969 et jusqu'au tournant des années 2000, la préoccupation de répondre aux besoins, même minimaux, des prestataires a décliné pour laisser plus ample place à des inquiétudes d'ordre politique (incitation à l'emploi) et économique (contraintes budgétaires). Ce n'est qu'en 2002 que le Québec a enclenché de véritables initiatives visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Toutefois, cela n'a pas freiné la baisse progressive des allocations en valeurs relatives. De nombreuses décisions politiques ont ponctué l'évolution de la générosité des prestations d'aide sociale. Du gel des prestations à des annonces impromptues de bonifications insuffisantes pour suivre l'évolution du coût de la vie en passant par des demi-indexation des bénéficiaires, la méthode d'ajustement des prestations d'aide sociale prévue dans la législation a sans cesse été contournée ou ignorée par les ministres et premiers ministres élus de la province.

Bref, on a pu remarquer que les préoccupations des décideurs politiques se sont progressivement éloignées de l'objectif de base du régime d'aide financière de dernier recours : couvrir les besoins essentiels des individus et éviter que les ménages bénéficiaires de ce régime ne soient dans une situation de privation excessive ou de pauvreté absolue (Fugère et Lanctôt 1985, 3). En plus des facteurs mentionnés plus haut tels que les contraintes budgétaires, il y a fort à parier, comme le dit Guy Fréchet, que le faible poids politique des assistés sociaux fasse en sorte « qu'ils ne sont pas les premiers servis quand vient le temps de distribuer les budgets de l'État. »

## 8. Le cas de la Suède

### 8.1 La dualité, ou le paradoxe, de l'État providence suédois

La Suède a souvent été présentée comme un leader dans la redistribution des richesses dont l'État-providence est basé sur l'universalité des politiques sociales et sur les droits sociaux (Esping-Andersson 1990; Titmuss 1974). Ce pays scandinave est d'ailleurs souvent présenté comme modèle-type de l'État-providence social-démocrate dans des travaux importants tels que ceux de Gøsta Esping-Andersen (1990). La Suède est considérée comme un modèle d'État-providence dont les politiques sociales sont intégrées, comprenant des programmes d'assurance santé, d'assurance emploi, et de soutien aux familles universels et généreux. Mentionnons également que la Suède est le pays qui a le taux de dépenses sociales en proportion avec le PIB le plus élevé (OCDE 2008). Mais il n'en demeure pas moins que les pays comme la Suède qui priorisent la construction d'un tel régime de protection sociale à large spectre cachent un certain paradoxe : puisqu'il est supposé être accessible à tous et protéger de tous les grands maux sociaux, les programmes d'assistance sociale, eux, sont souvent très peu accessibles. Dans un de ses articles, Lødemel résume bien cette dynamique « duale », dynamique qu'il appellera plus tard le paradoxe de l'État-providence (1997) : « Social assistance in the Nordic social democratic regimes marginalized though the extension of social insurance. The target group is therefore limited to the very poorest of the able bodied » (Lødemel 1992, 17-18).

Le gouvernement suédois décida dans les années 1960 de miser sur un régime d'assurance sociale « englobant » (encompassing), comme l'appelle Kenneth Nelson (2004, 8), basé sur un ensemble de politiques universelles de soutien au revenu de travail. Toutefois, cela a eu pour effet de rendre le régime d'aide financière de dernier recours intrinsèquement résiduel (André et Gustavsson 2004 ; Lødemel et Schultze 1992 ; Halleröd 1995) :

Sweden has built up a universal system of income maintenance. The basic aim of the system has been not to guarantee a minimum income but to provide income maintenance that is rigorously connected to labor market income. [...] The system of universal coverage and the relationship between labor market income and transfer payments diminish the need for specific poverty programs (Halleröd 1995, 174).

Au Canada, et notamment au Québec, dont il a été question dans le chapitre précédent, la relation entre le régime d'assurance sociale et le régime d'assistance sociale est différente, comme le

confirme Kenneth Nelson : « In the three English-speaking countries, [Canada, United Kingdom, United States,] social assistance tends to be more closely integrated with social insurance, since its role in the entire welfare system is more extensive » (Nelson 2004, 9).

Alors qu'on pense instinctivement à la Suède comme un pays où l'égalité sociale prime, cette dualité entre l'inclusivité du régime général d'assurance sociale et l'exclusivité du régime d'assistance sociale crée en quelque sorte deux classes de citoyens : « [the] organization of the Swedish welfare state creates a fundamental divide between deserving and underserving poor in the sense that the social assistance system sorts recipients through underlying principles of underserving and deserving clients » (Thorén 2008, 51). On voit ici que si, au Québec, la dichotomie « pauvres méritants versus pauvres non méritants » se fait plutôt sentir dans la différenciation que l'on fait entre les bénéficiaires de l'aide sociale avec des contraintes sévères à l'emploi (pauvres méritants) versus celles sans contraintes sévères à l'emploi (pauvres non méritants), en Suède, elle identifie plutôt les « méritants » comme étant ceux qui ont récemment participé au marché du travail et peuvent avoir recours à des programmes tels que l'assurance emploi, et les « non méritants » comme ceux qui sont aptes au travail, mais qui sont éloignés du marché du travail et d'une participation sociale active de manière assez aigue pour devoir réclamer des prestations d'assistance sociale.

Attention toutefois, ce n'est pas parce qu'un régime d'assistance sociale est résiduel et cible seulement « les plus pauvres d'entre les pauvres » qu'il est par définition peu généreux. Au contraire, comme on l'a vu plus haut, il y a une corrélation positive entre un régime d'assurance sociale universel et des bénéficiaires d'assistance sociale généreux (Nelson 2003, 98). En fait, un régime d'assistance sociale résiduel veut plutôt dire que les critères d'éligibilité à ce programme sont plus sévères, ce qui le rend plus difficilement accessible. En bref, la Suède considère que son système d'assurance sociale offre une couverture tellement complète que seuls ceux qui passent entre les mailles du filet social et qui ont épuisé toutes leurs ressources financières devraient bénéficier de l'aide de dernier recours. Une fois la démonstration faite que vous êtes dans une situation financière vraiment critique par contre, l'État s'assurera de vous accorder des prestations suffisantes pour atteindre un niveau de vie adéquat. Mais nous y reviendrons.

## 8.2 Bref historique du régime d'assistance sociale suédois

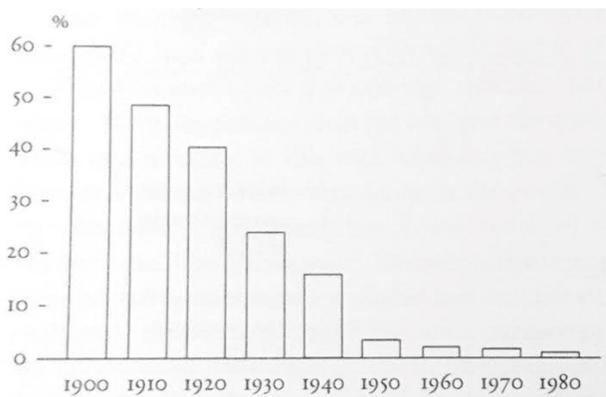
Avant même l'avènement de l'État-providence suédois moderne, c'était aux petites localités et municipalités de supporter les plus vulnérables de leurs membres. Cette responsabilité fut officialisée dans la *Loi des pauvres* de 1847 et on institua alors un véritable droit à une aide gouvernementale pour les moins nantis (Edebalk et Olsson 2010, 391). Dans les années 1860, les décideurs politiques s'inquiétèrent de l'augmentation des sommes qui devaient être versées aux plus pauvres, aussi en 1871 vu-t-on un décret abolissant ce droit inconditionnel en remettant entre les mains des autorités locales la décision d'accorder ou non de telles prestations (Edebalk et Olsson 2010 : 392 ; Hort 2014, 104).

Au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle, l'assistance sociale prenait différentes formes, mais était toujours gérée par les municipalités. Le plus souvent, de petites sommes d'argent ou des bénéfices en nature étaient distribués. Quoi qu'il en soit, bien que les bénéfices accordés étaient modestes (Andrén et Gustavsson, 2004), le soutien financier minimal pour les plus pauvres jouait un rôle important au début du 20<sup>ème</sup> siècle et dominait les coûts des gouvernements locaux :

Poor relief has existed since the reformation, but always at a low level on account of the country's poverty and the strength of the free peasantry in both parliament and local government. Even so, until well into the 20th century and the coming of the famous Swedish welfare state model, poor relief accounted for a large part of social expenditure (Hort 2014, 103).

Donc, jusqu'aux années 1950, malgré l'avènement d'importantes avancées dans le développement de l'État-providence suédois (régime de pension universel, assurance invalidité obligatoire, programme d'employabilité), l'aide aux démunis (Poor relief) continue à jouer un rôle important, quoique décroissant (de 60% à 15% des dépenses sociales). Pour Hort, cela démontre que ces nouveaux programmes et mesures sociales étaient encore inadéquats. Cette situation se modifiera au fil de la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, comme le démontre la figure VI.

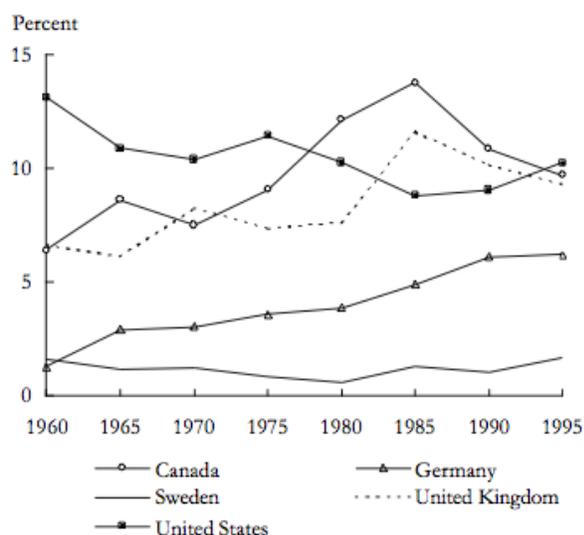
Figure VI - Le déclin relatif de l'aide de dernier recours en Suède – Dépenses en « soulagement de la pauvreté » (poor relief) en pourcentage des dépenses sociales excluant l'éducation



Source : Hort 2014 : 106

La figure VII, pour sa part, montre que la Suède devint même un des pays dont le pourcentage de dépenses sociales à des fins de programmes avec test de ressources<sup>18</sup> est très bas. Cela vient confirmer l'hypothèse de Lødemel (1997) selon laquelle la couverture sociale « englobante » a donné un caractère très résiduel au régime d'assistance sociale.

Figure VII - Dépenses pour les principaux programmes avec test de ressources en pourcentage des dépenses sociales totales dans cinq pays de l'OCDE



Source : Nelson 2004 : 20

<sup>18</sup> Le programme d'assistance sociale était le seul programme purement résiduel avec test de ressources en Suède.

En 1913 fut créé un organe national qui deviendra le responsable du Fattigvårdslagen (Loi sur l'aide aux pauvres) en 1918, législation qui réinstaura le droit légal à de l'aide financière pour les plus démunis (Hort 2014, 104) et qui planta les bases d'un régime d'assistance social supervisé par le palier national, mais géré et financé localement (Fisher Hohman 1940, 8). La coalition formée entre le parti Social démocrate et le parti Agraire en 1936 renforça la stabilité politique en Suède, ce qui permit à cette nouvelle majorité de se concentrer à lutter contre la dépression en mettant en oeuvre des politiques keynésiennes et des mesures de déploiement d'un État-providence massif.

À la fin des années 1950, la Suède réforma cette législation pour instituer un programme du nom de Socialhjälp (Assistance sociale) qui changea du tout au tout l'attitude gouvernementale vis à vis de ses citoyens les plus démunis :

Besides changing the name of the benefit, making it less stigmatizing for the recipient, the new legislation strengthened the right to benefit, for example by abandoning the subsidiarity principle and making it possible to abstain from work in some special cases without losing entitlement to benefit (Nelson 2004, 13).

Ce programme amenait toutefois une distinction entre les personnes aptes ou non au travail. Avec cette nouvelle législation, seules les personnes inaptes au travail avait un droit garanti à une aide, alors que la protection de l'autre catégorie était laissée à la discrétion des municipalités. En pratique pourtant, il semble que les personnes sans contraintes sévères à l'emploi touchaient le plus souvent des prestations d'assistance sociale (Elmér 1994 ; Nelson 2004).

Alors que, comme nous l'avons vu plus tôt, le Québec des années 1980 a opté pour une rationalisation de ses dépenses sociales, la Suède a préféré continuer l'expansion de son régime de sécurité sociale. Par exemple, en 1982, elle a introduit le Socialbidrag (l'Acte des services sociaux) qui, en plus d'assurer le retour du droit universel à une aide financière de dernier recours, a augmenté les bénéficiaires accordés et a éliminé la distinction entre les pauvres aptes et inaptes au travail (Bahle et al. 2011 ; Nelson 2004, 17-18). Depuis 1982, il y a aussi eu une tendance constante à la centralisation et à l'homogénéisation du programme d'assistance sociale (Halleröd 2009 pour Peer Reviews). D'ailleurs, en 1985, le Socialstyrelsen (Conseil national de la santé et du bien-être), qui avait été créé en 1968 sous l'égide du ministère de la Santé et des Affaires sociales, a introduit une norme de prestation basée sur le calcul d'un budget de référence

qui servait de ligne directrice pour les municipalités qui administrent le programme. Cela a évidemment renforcé encore davantage le droit à l'assistance de dernier recours<sup>19</sup>. L'objectif principal de ces lignes directrices était de mettre un frein aux décisions arbitraires des municipalités tout en standardisant les barèmes d'assistance sociale : « The norm for social assistance is a guideline constructed by the National Board of Health and Welfare with the purpose of reducing the differences between the municipalities » (Halleröd 1995, 181).

Cette propension à bonifier le programme d'aide sociale a cessé dans les années 1990, avec les difficultés financières et la hausse du chômage qu'a entraînées la crise économique. Une nouvelle tendance préconisait plutôt une rigueur budgétaire qui commandait un régime minceur pour tous les pans de l'État-providence suédois (Nelson 2004, 18). Une nouvelle loi sur l'aide financière de dernier recours, Ekonomiskt bistånd, remplaça le traité original en 1998 et entra en vigueur en janvier 2002 (Bahle et al. 2011). Les critères d'admissibilité à l'assistance sociale en Suède furent resserrés durant cette réforme, surtout pour les jeunes. Le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires fut aussi altéré et l'imposition des lignes directrices nationales devint incluse directement dans la législation (Halleröd 2009 ; Bahle et al. 2011). Malgré tout, en raison des contraintes budgétaires, plusieurs municipalités commencèrent à exclure certains items des budgets de référence recommandés par le Socialstyrelsen (Conseil national de la santé et du bien-être). De plus, le standard lui-même fut révisé à la baisse par le ministère de la Santé et des Affaires sociales malgré les recommandations inverses du Socialstyrelsen (Nelson 2004, 19). Ces deux pratiques eurent pour effet de diminuer la générosité des bénéfices offerts aux prestataires de l'assistance sociale, malgré le renforcement théorique au droit à un niveau de vie raisonnable pour tous.

### **8.3 L'assistance sociale suédoise aujourd'hui**

Le régime d'assistance sociale (Ekonomiskt bistånd) aujourd'hui en place en Suède est en vigueur depuis 2002 et consiste en du support financier de dernier recours permettant de soutenir un « niveau de vie raisonnable ». L'aide financière versée chaque mois par les municipalités est

---

<sup>19</sup> En 1993, deux jugements de la cour suprême administrative ont statué que ce standard devrait servir de base aux municipalités pour considérer ce qu'est un niveau de vie raisonnable pour un bénéficiaire de l'assistance sociale (Nelson 2004 : 18).

composée de deux volets : le soutien au revenu (försörjningsstöd) et l'aide supplémentaire pour le mode de vie. Le soutien au revenu « de base » couvre le coût des items de consommation nécessaires à la subsistance ainsi que de certains services communs comme l'électricité et le logement. Il est possible de recevoir un montant supplémentaire (deuxième volet de l'assistance sociale) pour subvenir à d'autres besoins de base non-récurrents tels que le paiement de médicaments, de soins dentaires ou de lunettes.

Le « standard national » est calculé par le Socialstyrelsen (Conseil national de la santé et du bien-être) et inclut les frais habituels et récurrents couvrant l'achat de nourriture, de vêtements, de fourniture et le service de téléphone. Bien que ce soit un organe national qui soit responsable de calculer ce montant standard, ce n'est pas le Conseil national qui a le dernier mot sur le montant versé aux bénéficiaires de ce régime. Ce sont les municipalités qui ont la responsabilité de gérer ce programme et de verser le soutien financier en étant tenu de prendre en considération les lignes directrices, c'est-à-dire le « standard national » émis par le Conseil national. Ce sont ultimement les Conseils administratifs de comtés, au niveau régional, qui sont responsables de contrôler et d'évaluer la mise en oeuvre municipale du régime d'assistance sociale.

Une demande de prestation d'assistance sociale doit donc être adressée aux services sociaux de la municipalité dans laquelle le bénéficiaire réside. Certains éléments permettent aux agents locaux responsables de l'application de ce programme d'avoir une marge de manœuvre dans l'allocation de l'assistance sociale. Par conséquent, bien que le régime de soutien financier de dernier recours suédois soit plus centralisé qu'ailleurs, son administration est décentralisée. Lorsqu'une demande de prestation est enclenchée, une enquête est ouverte afin de déterminer l'admissibilité du requérant. Le calcul du montant final qui sera versé à un prestataire prendra en compte le revenu ainsi que les biens du ménage. Il s'agit donc d'un programme « avec test de ressources » (means tested). De plus, les prestataires d'aide financière de dernier recours doivent répondre à certaines exigences afin d'être admissibles à cette aide : les chômeurs doivent démontrer qu'ils sont inscrits au Service de l'emploi de leur localité, qu'ils recherchent activement un emploi et qu'ils ont donc la volonté de redevenir un membre « actif » de la société (Site internet du ministère de la Santé et des Affaires sociales, [www.gouvernement.se](http://www.gouvernement.se)).

Voici comment on résume le calcul du montant versé aux prestataires :

- + Les dépenses personnelles pour chaque membre du ménage
- + Les dépenses d'un ménage ordinaire
- + frais raisonnables du ménage
- Le revenu des ménages
- = Montant net auquel le ménage a droit

#### **8.4 Détermination du niveau de bénéfices d'assistance sociale**

L'Agence suédoise de la consommation (Konsumentverkets) a développé un budget de référence basé sur un panier de biens à la consommation dès 1976. Il avait été décidé que la norme devait correspondre à un niveau de vie raisonnable (modeste, mais adéquat), c'est-à-dire qu'il doit permettre de pourvoir plus que la satisfaction des besoins essentiels sans permettre le moindre luxe pour autant (Veit-Wilson 1998, 14-15).

Depuis 1985, le niveau des bénéfices d'assistance sociale est déterminé par le budget de référence du Konsumentverkets (Eardley et al. 1996). Chaque année, cette agence a la responsabilité d'ajuster ce budget de référence pour que le Conseil national de la santé et du bien-être puisse indexer les montants accordés par l'assistance sociale et ainsi fixer les standards nationaux (lignes directrices). Cet ajustement effectué annuellement se base sur l'inflation des prix des biens de consommation (Eardley et al. 1996). Cet index d'ajustement pour l'assistance sociale produirait des hausses plus basses que celui utilisé pour les bénéfices d'assurance sociale (Eardley et al. 1996). C'est le ministère de la Santé et du Bien-être qui publie annuellement les standards nationaux pour l'assistance sociale.

Cette norme a été maintenue depuis. Par conséquent, puisque le budget de référence est utilisé pour déterminer les prestations d'aide sociale, il est compris en Suède que tous les ménages doivent pouvoir bénéficier d'un niveau de vie raisonnable : « The 1981 Social Services Act required the social assistance system to “assure the individual of a reasonable (skälig) level of living” » (Veit-Wilson 1998, 57).

Le standard national pour un foyer représente la somme des coûts individuels pour tous les membres de ce foyer ainsi que les dépenses partagées du foyer calculées selon les budgets de références ajustés du Conseil national de la santé et du bien-être. L'assistance sociale inclut également des coûts raisonnables pour le logement, l'électricité, l'assurance-habitation, le transport, l'adhésion à un syndicat... Les montants alloués pour ces services sont évalués au cas par cas, mais ils sont habituellement alloués en totalité si le coût est raisonnable. Les éléments pris en compte dans le budget de référence sont les suivants : la nourriture, les vêtements et souliers, les biens assurant l'hygiène, un montant permettant récréation et loisirs, une assurance pour enfants et jeunes, des biens pour la maintenance de la maison, le journal, le téléphone et aussi la licence pour une télévision. Des montants sont fixés pour chaque catégorie en fonction de l'âge du bénéficiaire.

Bien que les budgets de référence du Konsumentverkets guident les niveaux d'assistance sociale, cela ne veut pas dire qu'il est impossible qu'il y ait des coupures dans la générosité des prestations : « [m]eans-tested benefits seems to be more vulnerable to cutbacks [than social insurance provisions], particularly in Germany and Sweden » (Nelson 2004, 2). Comme nous l'avons vu, dans les années 1990, différentes stratégies furent utilisées pour abaisser la générosité des bénéficiaires financiers de l'assistance sociale. Dans la section suivante, nous inspecterons de plus près l'évolution de la générosité de ces bénéficiaires.

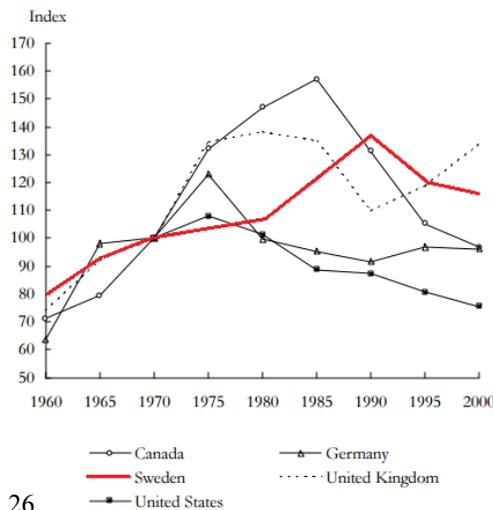
En bref, les critères utilisés sont basés sur des mesures plutôt objectives des besoins financiers des personnes. Bien que les facteurs politique, idéologique et budgétaire entrent en compte dans la détermination des prestations d'assistance sociale en Suède, il est possible d'affirmer que ces facteurs sont davantage déterminants lorsqu'il est question d'établir et d'ajuster les barèmes d'aide sociale au Québec.

### **8.5 Le niveau de générosité du soutien financier minimal**

Tous les chercheurs qui ont travaillé à catégoriser les différents régimes d'aide financière de dernier recours (Lødemel et Schulte 1992 ; Eardley and al. 1996 ; 1997 ; Gough 2001 ; Van

Mechelen 2009 ; Bahle et al. 2011) classifient la Suède comme offrant des bénéfiques généreux ou du moins au-dessus de la moyenne. Malgré tout, il est important de noter que les bénéfiques sont moins généreux qu'ils ne l'étaient dans les années 1970, l'âge d'or du développement de l'État-providence. Le graphique VIII fait d'ailleurs la démonstration éloquent de l'évolution en valeur réelle des prestations d'assistance sociale qui ont soudainement décliné en 1990.

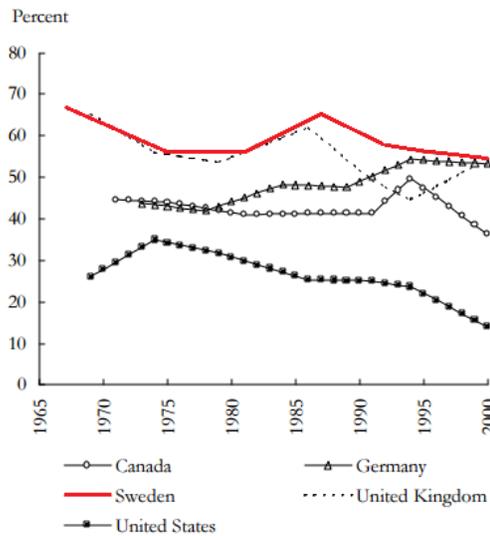
Figure VIII - Évolution de la valeur réelle des prestations programme d'assistance sociale en Suède (Stockholm) – Index 1970 = 100



Source : Nelson 2004, 26

Note : Les données représentent la moyenne pour trois types de foyers (personne seule, famille avec deux enfants, famille monoparentale avec un enfant)

Figure IX - Évolution de l'adéquation de l'aide financière de dernier recours - 1965 à 2000



Source : Nelson 2004, 37

Notes : Les données représentent les prestations d'assistance sociale accordées en pourcentage du revenu médian pour l'ensemble de la population suédoise. Les données représentent la moyenne pour trois types de foyers (personne seule, famille avec deux enfants, famille monoparentale avec un enfant).

La figure VIII montre que les prestations d'assistance sociale en Suède en valeurs réelles n'ont cessé d'augmenter entre les années 1960 et les années 1990 de sorte qu'elle s'est maintenue parmi les pays les plus généreux en termes absolus. La figure IX, pour sa part, montre que le niveau d'adéquation, bien que moins généreux qu'à l'origine, s'est maintenu à un niveau au-dessus des 50% du revenu médian de l'ensemble de la population, au-dessus de la moyenne des autres pays de l'OCDE en termes relatifs. Les deux graphiques viennent toutefois confirmer qu'il y a eu une contraction du niveau de prestations d'assistance sociale dans les années 1990 comme ce fut le cas dans une majorité de pays de l'OCDE.

## **8.6 Conclusion**

Le principe de base de l'État-providence suédois est que le système d'assurance sociale général et universel devrait être suffisant pour assurer un revenu suffisant aux citoyens pour ne pas dépendre de l'assistance sociale. Avec l'introduction d'un tel régime d'assurance sociale dans les années 1960 et 1970 en Suède, le système d'assistance sociale a perdu de sa prédominance initiale et joue maintenant un rôle plus rudimentaire et résiduel. Cela ne veut pas pour autant dire que les prestations d'assistance sociale sont peu généreuses. Au contraire, les études comparatives démontrent que la Suède offre des bénéfices financiers assez généreux à ses citoyens en grande difficulté financière, s'ils réussissent à démontrer leur éligibilité au programme d'assistance sociale.

Puisque l'imposition de lignes directrices émises par le Socialstyrelsen et basées sur un budget de référence a débuté en 1985 et que le niveau des bénéfices d'assistance sociale a commencé à baisser dans les années 1990, il est impossible de conclure que l'usage d'un budget de référence a eu un impact positif clair sur le niveau de générosité des bénéfices. On peut tout de même penser que la venue de ces directives gouvernementales basées sur les besoins des individus a pu permettre une meilleure résistance du niveau de générosité à l'austérité des années 1990 et que cela a permis à la Suède de maintenir ses prestations d'assistance sociale à un niveau au-dessus de la moyenne. Dans tous les cas, il est possible d'affirmer que l'existence même de ces lignes directrices issues d'une institution nationale trahit une volonté politique exprimée au niveau national depuis plus de 30 ans de prendre en considération les besoins des bénéficiaires lorsque vient le temps d'établir les seuils de prestations d'assistance sociale.

## 9. Conclusion

La recherche portant sur la méthodologie utilisée pour établir les barèmes d'AS est un volet de la littérature sur les politiques sociales sans contredit sous-développé. Lorsqu'on creuse pour découvrir quelles méthodes d'établissement et d'ajustement ont été utilisées au fil du temps, on trouve souvent des informations morcelées, incomplètes. Une des raisons de la maigreur des données existantes dans ce domaine est certainement liée à l'opacité et à la complexité dudit processus dans nombre d'États de l'OCDE. Si on est patient et qu'on fouille bien le dossier, on en vient rapidement à une conclusion qui saute aux yeux : un processus que l'on serait porté à croire basé sur la satisfaction des besoins de base des gens les plus vulnérables de la société est plutôt constamment « parasité » ou chamboulé par l'ingérence d'élus mus par des préoccupations d'ordre politique et économique.

Ce travail a débuté à partir de l'hypothèse selon laquelle l'utilisation de l'approche des besoins ou d'une méthode basée sur les dépenses nécessaires pour combler certains besoins de base assurerait un niveau de générosité du soutien financier minimal suffisant pour permettre aux bénéficiaires de vivre décemment. J'avais fait l'erreur de sous-estimer la complexité de cet outil qu'est le budget de référence. En effet, la construction d'un BR est parsemée d'obstacles à l'atteinte de l'objectivité que cherche à incarner cet outil de mesure des besoins de type absolu. Il faut de plus ajouter le fait qu'il est possible de concevoir des BR qui correspondent à un large spectre de niveaux de vie, partant de celui caractérisé par la privation physique à un où les gens vivent dans le luxe et l'opulence. Les décideurs ayant souvent à leur disposition plusieurs de ces BR, ils peuvent décider d'opter pour celui qui correspond aux priorités et aux orientations idéologiques du gouvernement en place.

Cette recherche a fait la démonstration que l'usage d'un outil tel que le BR peut tout aussi bien constituer un tremplin qu'un frein pour le niveau de générosité du soutien financier minimal. Tout dépend du type de BR qui est choisi. L'usage de BR très conservateurs, comme le Québec l'a fait à la naissance de son régime d'assistance sociale, combiné à d'autres entraves idéologiques comme l'obsession du maintien de l'incitation au travail et les préjugés défavorables envers la clientèle du programme d'aide sociale, a certainement fait pression de

manière négative sur la générosité des bénéfices. De son côté, la Suède a opté pour le recours à un BR plus tard dans l'histoire de son régime d'AS et elle a décidé de porter son choix sur un BR suffisant pour accéder à un niveau de vie raisonnable permettant une certaine participation sociale. Ici, il est plus probable que l'usage de cet outil ait eu une influence positive sur le niveau de générosité des bénéfices. Mais encore un fois, des stratégies de contournement politique au niveau national et local ont permis de niveler le niveau de générosité vers le bas, de sorte que les prestations sont aujourd'hui inférieures en valeurs relatives à ce qu'elles étaient il y a quelques années.

Bref, le recours à un budget de référence n'est pas une panacée garantissant des niveaux élevés de bénéfices d'AS. Par contre, il a été démontré au chapitre 6 qu'il existe une corrélation positive entre le choix d'un État de se baser sur un BR permettant un niveau de vie adéquat et un certain niveau de participation sociale et des bénéfices d'AS généreux. Il serait pertinent pour les années à venir de garder un œil sur les conclusions finales du projet Reference budgets for social inclusion et sur le regain d'intérêt envers le BR en général. Si les pays européens, et d'autres pays de l'OCDE, réussissent à développer des BR standards permettant l'inclusion sociale, ceux-ci fourniront tout d'abord un outil standardisé qui permettra les comparaisons internationales révélant l'adéquation des prestations en termes de respect des besoins des gens et non plus seulement en fonction d'un niveau relatif de revenus. Cet instrument, s'il éveille l'intérêt des décideurs politiques, pourrait ainsi bientôt davantage servir comme fondation pour déterminer le niveau des bénéfices d'AS. Et, qui sait, peut-être qu'un consensus sera atteint à propos de la pertinence d'offrir des bénéfices d'AS suffisants pour vivre à un niveau de vie décent et que le recours à une approche basée sur les besoins des individus se généralisera dans les prochaines années.

## 10. Bibliographie

- Adema, Willem. 2006. « Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries ». *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. no 38 : Publications de l'OCDE.
- Andrén, Thomas et Björn Gustafsson. 2002. « Patterns of social assistance receipt in Sweden ». *International journal of social welfare*. no 13 (1), 55-68.
- Atkinson, Anthony B. 1990. « Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries ». *The World Bank Economic Review*. 5(1) : 3-21
- Atkinson, Anthony B. 1995. *Incomes and the Welfare State : essays on Britain and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bahle, Thomas, Vanessa Hubl, et Michaela Pfeifer. 2011. *The last safety net. A handbook of Minimum income protection in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Boismenu, Gérard. 1989. « De l'assistance de dernier recours à la gestion technique des sans-emploi ». *Cahiers de recherche sociologique*. no 13 : 153-169.
- Bouchard, Camil, Vivian Labrie et Alain Noël. 1996. *Chacun sa part – Rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu*. Montréal.
- Bradshaw, Jonathan, Deborah Mitchell and Jane Morgan. 1987. « Evaluating Adequacy: The Potential of Budget Standards ». *Journal of Social Policy*. no 16 : 165-181
- Bradshaw, J. 1993. *Budget Standards for the United Kingdom*. Avebury : Aldershot.
- Bradshaw, Jonathan. 1993b. « Rediscovering budget standards ». dans *The European Face of Social Security*. Aldershot : Avebury. 60-76
- Bradshaw, J. and Lynes, T. 1995. *Benefit uprating policy and living standards*. York: Social Policy Research Unit, University of York.
- Bradshaw et al. 2008. *A minimum income standard for Britain. What people think*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Brown E. H. P. et S. V. Hopkins. 1956. « Seven Centuries of the Prices of Consumables, Compared with Builders' Wage-Rates ». *Economica*. 23(92) : 296-314.

- Cappellari, Lorenzo et Jenkins, Stephen P. 2009. « The Dynamics of Social Assistance Benefit Receipt in Britain » *IZA Discussion Papers* 4457. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Centre d'étude de la pauvreté et de l'exclusion (CEPE). 2009. *Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec*. Québec : CEPE.
- Clavet, Geneviève. 2002. *La pauvreté chez les familles québécoises à partir des données de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu pour l'année 1998*. Mémoire : Université Laval.
- Commission européenne. 2010. « Italy. Using Reference Budgets for drawing up the requirements of a minimum income scheme and assessing adequacy ». *Peer review on reference budgets and minimum income schemes*. Bruxelles : Commission européenne
- Commission européenne. 2010. « Rapport de synthèse. Utiliser les budgets de référence pour déterminer les spécifications du régime de revenu minimum et pour évaluer son adéquation ». Examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale. Bruxelles : Commission européenne
- Crawford, Allan et Umar Faruqi. 2011. *What explains Trends in Household Debt in Canada?* Ottawa : Bank of Canada Review.
- Doyal, Len et Ian Gough. 1991. *A Theory of Human Need*. New York: The Guilford Press.
- Deeming, Christopher. 2005. «Minimum Income Standards: How Might Budget Standards be set for the UK?» *Journal of Social Policy*. 34 (04): 619-36.
- Deeming, Christopher. 2010. « The Historical Development of Family Budget Standards in Britain, from the 17th Century to the Present ». *Social Policy and Administration*. 44(7) : 765-788.
- Dispensaire diététique de Montréal. 2015. *Budget de subsistance et budget de confort minimum. Juin 2015*.
- Dunn, E. (ed.). 2008. *Family Spending*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Eardley, Tony, et al. 1996. *Social Assistance in OECD Countries*. Volume I: Synthesis Report. London: HMSO.

- Eardley, Tony, et al. 1996b. *Social Assistance in OECD Countries*. Volume II: Country Reports. London: HMSO.
- Eardley, Tony, et al. 1997. «Social Assistance in OECD countries.» *Journal of European Social Policy*. 7: 17-43.
- Edebalk, Gunnar et Mats Olsson. 2010. « Poor Relief, Taxes and the First Universal Pension Reform: the origin of the Swedish welfare state reconsidered », *Scandinavian Journal of History*, 35(4) : 391-402.
- États-Unis. Bureau of Labor. 1911. *Report on Conditions of Woman and Child Wage-Earners in the United States*. Vol. XVI. Family Budgets of Typical Cotton-Mill Workers.
- États-Unis. Economic Policy Institute. Family Budget Calculator : [www.epi.org/resources/budget1/](http://www.epi.org/resources/budget1/) (page consultée le 18 août 2016).
- Ferrier, Olivier. 2003. « Maths pour économistes : L'analyse en économie ». *Les fonctions d'une seule variable*. Bruxelles : De Boeck Université.
- Fisher Hohman, Helen. 1940. « Social Democracy in Sweden ». *Social Security Bulletin*. 3(2)
- Fisher, G. M. 2007. *An Overview of Recent Work on Standard Budgets in the United States and Other Anglophone Countries*. Washington : D.C., U.S. Department of Health & Human Services - Assistant Secretary for Planning and Evaluation.
- Halleröd, Björn. 1995. «Making ends meet: perceptions of poverty in Sweden.» *Scandinavian Journal of Social Welfare* 4(3): 174-89.
- Halleröd, Björn. 2009. « Sweden. Minimum income scheme ». *Peer review on reference budgets and minimum income schemes*. Bruxelles : Commission européenne.
- Hirsch, Donald. 2009. « The UK's New Minimum Income standard ». *Money Matters : Reference Budgets for Social Inclusion*. 6 : European Consumer Debt Network.
- Institut de recherche et d'informations socio-économiques. 2012. « Les prestations d'aide sociale sont-elles trop généreuses ? » *Note socio-économique du 10 octobre 2012*. Montréal : IRIS.
- Johnson, David S., John M. Rogers, et Lucilla Tan. 2001. « A century of family budgets in the United States ». *Monthly Labor Review*. Mai : 28-45.

- Langlois, Simon. 1987. « Les seuils de la pauvreté » dans Gauthier, Madeleine (dir.). *Les nouveaux visages de la pauvreté*. Québec : IQRC.199-220.
- Lødemel, I. 1997. *The Welfare Paradox: Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain, 1946-1966*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Lødemel, I. and B. Schulte. 1992. 'Social Assistance: a Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?'. dans *Reforms in Eastern and Central Europe: Beveridge 50 years after*. Leuven: European Institute of Social Research.
- Mac Mahon, Bernadette. 2009. « Minimum Essential Budget Standards in Ireland ». *Money Matters : Reference Budgets for Social Inclusion*. European Consumer Debt Network : 6.
- Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research. *Poverty lines : Australia. December quarter 2012*. Melbourne : University of Melbourne.
- Merrien, F.-X., R. Parchet et A. Kernén. 2005. *L'État social : une perspective internationale*. Paris : Armand Colin.
- Morasse, Julie-Alice. 2005. *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale*. Québec: Institut de la statistique du Québec.
- Morel, Sylvie. 2002. *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*. Québec : Université Laval.
- National Institute for Budget Information of the Netherlands (NIBUD). 2009. *Handbook on Reference Budgets. On the design, construction and application of Reference Budgets*. Amsterdam : édité par Marcel Warnaar et Albert Luten.
- Nelson, Kenneth. 2003. *Fighting Poverty. Comparative studies on social insurance, means-tested benefits and income redistribution. Volume 60*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Nelson, Kenneth. 2004. «The Formation of Minimum Income Protection». *LIS Working*. Paper 373 (avril): 64.
- Nelson, Kenneth. 2007. «Universalism versus targeting: The vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990-2002.» *International Social Security Review*. 60 (1): 33-58.

- Nelson, Kenneth, et Ive Marx. 2012. *Minimum Income Protection in Flux*. Londres : Palgrave Macmillan.
- Noël, Alain. 2002. « Une loi contre la pauvreté : La nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». *Lien social et Politique*, (48) : 103-114.
- Noël, Alain. 2016. *The Politics of Minimum Income Protection in OECD Countries*. Manuscrit non publié. Montréal.
- Nordenankar, Vilhelm. 2009. « More than a minimum budget in Sweden ». *Money Matters : Reference Budgets for Social Inclusion*. 6 : European Consumer Debt Network.
- Nussbaum, Martha C. 2000. *Women and Human Development*. Cambridge: Cambridge Press.
- Palier, Bruno. 2002. *Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris : PUF
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State*.
- Québec. Comité d'étude sur l'assistance publique (dir. Émile Boucher). 1963. *Rapport du Comité sur l'assistance publique*.
- Québec, Ministère de la Main d'œuvre et de la Sécurité du revenu. 1989. *La sécurité du revenu en bref*.
- Québec, Ministère de la Main d'œuvre et de la Sécurité du revenu. 1987. *Pour une politique de sécurité du revenu : document d'orientation*.
- Rowntree, B. S. 1901. *Poverty: A Study of Town Life*. London : Macmillan.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York : New York University Press.
- Saunders, Peter et al. 1998. «Development of Indicative Budget Standards for Australia.» *Research Paper no. 74*. Sydney: Social Policy Research Center, University of New South Wales.
- Saunders, Peter. 1998b. « How much do people need to live on? The Budget Standards Project. » *Impact*. Juillet 1998: 8-9.

- Saunders, Peter. 1998c. « Using Budget Standards to Assess the Well-being of families ». *SPRC Discussion Paper no 93*.
- Saunders, Peter. 1999. « Budget Standards and the Poverty Line ». *The Australian Economic Review*. 32(1) : 43-61
- Saunders, P. et al. 2004. « Updating and Extending Indicative Budget Standards for Older Australians: Final Report ». *SPRC Report 2/04*. Sydney: Social Policy Research Centre, University of New South Wales.
- Saunders, Peter. 2006. « The Historical Development of Budget Standards for Australian Working Families. » *Journal of Industrial Relations*. 48(2): 155-73.
- Sen, Amartya. 1985. *Commodities and capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Sen, Amartya. 1988. « The concept of development». *Handbook of development economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Storms, Bérénice et Karel Van den Bosch. 2010. « Quel est le revenu minimum nécessaire pour une vie digne? » *Pensée plurielle*. 3(25).
- Storms, Bérénice, Tim Goedemé et Karel Van den Bosch. 2014. *Pilot project: developing a common methodology on reference budgets in Europe – Proposal for a method for comparable reference budgets in Europe*. Anvers : Commission européenne.
- Thorén, Katarina H. 2008. « Activation policy in action : A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare » Thèse de doctorat. Université de Chicago
- Townsend, P. 1979. *Poverty in the United Kingdom*. Londres: Allen Lane and Penguin Books
- Vaillancourt, Yves. 1988. *L'évolution des politiques sociales au Québec : 1940 à 1960*. Les Presses de l'Université de Montréal : Montréal.
- Van Mechelen, Natascha. 2009. *Barriers to adequate social safety nets*. Anvers : Université d'Anvers.
- Veit-Wilson, John. 2011. « Playing a political game? Civil servants and the adequacy of National Assistance ». *Language of Public Administration and Qualitative Research*. Vol.2 No.2
- Veit-Wilson, John. 1998. *Setting Adequacy Standards. How governments define minimum incomes*. Bristol: Policy Press.

Watts, H. 1980. *New American Family Budget Standards: Report by the Expert Committee on Family Budget Revisions, Institute for Research on Poverty*. Wisconsin : University of Wisconsin.