

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



Les politiques américaines contre la pauvreté : quelques propositions

Poverty Policy in the U.S.—Toward a New Beginning

Las políticas americanas contra la pobreza

Irwin Garfinkel and Robert Haveman

Number 16 (56), Fall 1986

La pauvreté : raison d'État, affaire de cœur

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034399ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034399ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Garfinkel, I. & Haveman, R. (1986). Les politiques américaines contre la pauvreté : quelques propositions. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (16), 77–93.
<https://doi.org/10.7202/1034399ar>

Article abstract

This article describes the development of anti-poverty policy since 1965 and attempts to analyse the effects of public income transfers on poverty, economic insecurity and inequality, on the work effort and on savings and family structure. The authors conclude that public income transfers have been able to reduce poverty and economic inequality but that they have an essentially palliative, as opposed to curative effect. They have not had a significant effect on labour market participation by the poor. Securing full participation of the poor in economic life requires a long-run effort and involves improving their employability and expanding education opportunities for their children, changing labour markets, providing social and job-related services, transitional income, employment, and in-kind support, and a growing economy. No simple formula—no single isolated policy measure is likely to make a substantial dent in the extent of the problem. The authors conclude by suggesting some future directions for anti-poverty policy in the U.S.

Les politiques américaines contre la pauvreté : quelques propositions

I. Garfinkel
R. Haveman

Les initiatives politiques du gouvernement fédéral américain contre la pauvreté avaient connu un nouvel essor à partir de 1965. L'ère Reagan, en 1980, mit subitement fin à cette période, en réduisant de façon significative le champ d'application et le contenu des politiques sociales. À la question qui était au cœur des débats pendant la période 1965-1980, celle des effets des politiques sur les pauvres, se substitua la question beaucoup moins attrayante de leurs effets sur l'ensemble de la population.

Dans un premier temps, ce texte cherchera à décrire et à commenter cette évolution. Par ailleurs, les politiques ont souvent un caractère cyclique, et les périodes de consolidation peuvent alterner avec les

périodes de révision ; nous explorerons donc, dans un deuxième temps, les avenues que pourraient emprunter les politiques de lutte contre la pauvreté aux États-Unis, en nous inspirant des acquis de ces dernières années et des leçons du passé. Ce sont principalement les politiques de transferts de revenu qui retiendront notre attention.

1. Les politiques américaines contre la pauvreté avant 1980¹

En 1964, lorsque le président Lyndon Johnson lança la guerre contre la pauvreté, il souscrivait à un vieil engagement du gouvernement américain. Le combat contre la pauvreté remonte en effet à la guerre civile (début des années

1860) ; le gouvernement fédéral était alors intervenu directement pour venir en aide à certains groupes de pauvres : anciens combattants, veuves et orphelins, anciens esclaves. Dans l'ensemble, cependant, l'intervention fédérale constituait une exception. Avant 1930, la majorité des programmes d'aide directe étaient du ressort des gouvernements municipaux puis, plus tard, des gouvernements des États.

La première loi d'indemnisation des accidentés du travail fut promulguée dans l'État du Wisconsin, en 1908. En 1930, presque tous les États avaient une législation semblable ; plus de la moitié avaient aussi des régimes de rentes pour les veuves, et sept avaient institué un programme de secours pour les

78 personnes âgées. En 1932, les États de New York et du Wisconsin créèrent un programme d'assurance-chômage.

La crise des années trente marqua un tournant dans le partage des responsabilités entre les États et le gouvernement central. Celui-ci prit alors à sa charge l'essentiel du financement et de la gestion des programmes d'aide et d'assurance.

La caractéristique massive du chômage et de la pauvreté eut pour effet de mettre en évidence le lien entre ces problèmes et le système économique, et de faire passer la question de la responsabilité individuelle à l'arrière-plan. En 1934, le président Roosevelt mit sur pied un comité de la sécurité économique chargé d'élaborer la législation en cette matière; six mois plus tard, le comité remettait un rapport contenant l'ensemble des recommandations qui devaient aboutir à la célèbre loi sur la sécurité sociale de 1935 (Social Security Act). Cette loi constitue encore le cadre général des programmes de transferts de revenu aux États-Unis.

Cinq nouveaux programmes nationaux étaient prévus : deux programmes d'assurance sociale liant l'accessibilité et le niveau des prestations à l'emploi et aux cotisations antérieures des salariés et (ou) des employeurs (le régime de rentes pour les personnes âgées et le régime d'assurance-chômage), et trois programmes d'assistance sociale utilisant le revenu des béné-

ficiaires comme critère d'admissibilité et de détermination des prestations (les programmes d'assistance aux aveugles, aux personnes âgées et aux enfants à charge). Le régime des rentes serait financé et géré par le gouvernement fédéral et le régime d'assurance-chômage serait confié aux États. Quant aux trois programmes d'assistance, ils allaient être financés conjointement par le gouvernement fédéral et les États, et gérés par les États et les municipalités. La distinction traditionnelle entre aptes au travail et inaptes au travail était reconnue dans la loi : les deux programmes d'assurance sociale s'adressaient aux premiers et les programmes d'assistance visaient ceux qui étaient exclus de façon permanente du marché du travail.

À l'origine, on pensait que l'importance relative des programmes d'assistance prévus par la nouvelle loi irait en diminuant. Par exemple, le programme d'aide aux enfants à charge s'adressait aux veuves; personne n'imaginait alors que l'accroissement de l'instabilité maritale allait placer ce programme relativement mineur et non controversé au cœur des débats sur la réforme des politiques sociales qui ont cours aujourd'hui.

La loi sur la sécurité sociale fut amendée à plusieurs reprises entre 1935 et 1964, et toujours dans le sens d'un élargissement de son champ d'application. L'aide fut augmentée et étendue à d'autres clientèles; les dépenses s'accroissent, en même temps que le rôle du gouvernement fédéral.

De même que la crise économique avait stimulé le développement des politiques de soutien du revenu au cours des années trente, la conjoncture des années soixante et du début des années soixante-dix entraîna le développement des politiques sociales. La campagne pour les droits civiques (Civil Rights Movement) suscita une prise de conscience à l'égard des injustices

sociales et accrut le pouvoir politique des noirs et des groupes minoritaires les plus défavorisés de la société américaine. En outre, l'assassinat du président Kennedy créa un climat favorable à l'instauration de mesures d'assistance sociale. C'est dans ce contexte que le président Johnson annonça, au mois de mars 1964, le déclenchement d'une « guerre à la pauvreté ». La loi sur l'égalité des chances économiques (Economic Opportunity Act), promulguée par le Congrès la même année, prévoyait la création d'un bureau de promotion économique (Office of Economic Opportunity) et la mise sur pied de programmes d'éducation, de création d'emplois et de formation pour les femmes, les jeunes et les défavorisés (Head Start, Job Corps, Neighborhood Youth Corps, Work Study, Upward Bound); le Work Experience Program, en particulier, s'adressait aux mères recevant des prestations pour les enfants qui étaient à leur charge.

Cause directe de la création de ces programmes, la guerre contre la pauvreté eut aussi un impact indirect important sur les programmes de transferts de revenu. En déclarant la « guerre à la pauvreté », le président Johnson établissait un nouveau critère d'évaluation des interventions gouvernementales et d'orientation des politiques fédérales : leur utilité pour les pauvres (Lampman, 1974).

De nouveaux programmes de transferts de revenu furent promulgués; à l'intérieur des programmes existants, les conditions d'admissibilité furent élargies, les niveaux de prestations haussés et le nombre de bénéficiaires accru. Après 1965, les dépenses augmentèrent beaucoup plus rapidement qu'elles ne l'avaient fait au cours des trois décennies suivant l'adoption de la loi, en 1935. Environ les deux tiers de l'augmentation totale des dépenses furent consacrés aux program-

mes de soutien pour les personnes âgées.

En 1964, le Congrès adopta la loi sur les coupons alimentaires (Food Stamps). Dix ans plus tard, ce programme sera le seul programme de transferts de revenu garantissant à tous les Américains un niveau minimum de revenu selon des critères uniformes à l'échelle nationale. L'année record en matière de programmes sociaux et de politiques de transfert des revenus fut sans conteste l'année 1965, au cours de laquelle le Congrès adopta un programme d'assurance-santé pour les personnes âgées (Medicare), un programme d'assistance-santé pour les pauvres (Medicaid), un programme de bourses pour les étudiants des milieux défavorisés et un programme de subventions aux commissions scolaires pour l'amélioration de la qualité de l'éducation en milieu défavorisé. La guerre du Vietnam et l'élection de Richard Nixon à la présidence eurent pour effet de ralentir la croissance des programmes sociaux et de transferts de revenu vers la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, mais non de l'arrêter. En effet, en 1969, le président Nixon proposa un nouveau programme d'assistance aux familles qui aurait garanti un revenu minimum en espèces aux familles avec enfants ainsi qu'aux personnes âgées, aux aveugles et aux handicapés. Bien que ce projet n'ait pas reçu l'assentiment du Congrès, le programme pour les personnes âgées, les aveugles et les handicapés (le supplément au revenu minimum) fut promulgué en 1972. Les prestations aux bénéficiaires n'ayant aucune autre source de revenu furent fixées à environ 75 % du seuil de pauvreté pour les personnes seules et à 90 % de ce seuil pour un couple. De surcroît, les prestations furent indexées au coût de la vie.

Le débat sur le programme d'assistance aux familles entraîna la

création d'un autre programme, celui du crédit d'impôt pour les revenus provenant d'un emploi. En 1974, on passa une loi permettant aux familles ayant des enfants de bénéficier d'un crédit d'impôt de 10 % sur les revenus provenant d'un emploi. Les revenus soumis à cette disposition, d'abord plafonnés à 4000 \$, furent fixés à 5000 \$ en 1980.

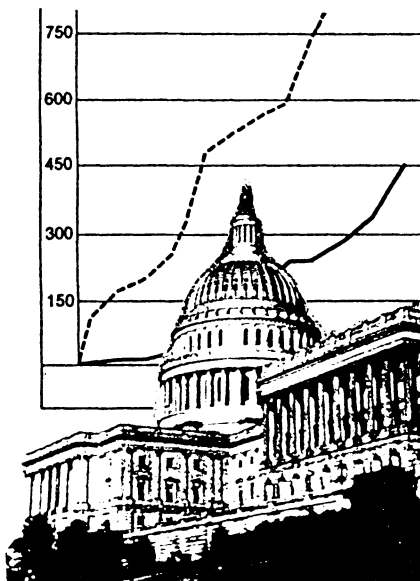
Les critères d'admissibilité aux divers programmes continuèrent de s'élargir au cours des années soixante-dix, mais à un rythme plus lent. Entre 1965 et 1972, le niveau des prestations accordées par le régime des rentes quintupla, mais lors de la dernière augmentation, en 1972, le Congrès subordonna la croissance des prestations à l'indice du coût de la vie ; il n'y eut donc plus de débat sur l'opportunité d'augmenter le niveau des prestations. Le programme d'aide aux familles ayant des enfants (Aid for Families with Dependent Children, ou AFDC) fut amendé de façon à permettre aux bénéficiaires de garder une petite partie de leurs revenus provenant d'un emploi (soit, mensuellement, la première tranche de 30 \$ et le tiers des revenus dépassant ce seuil). Cette mesure visait surtout à encourager les bénéficiaires à trouver un emploi, donc à réduire leur dépendance à l'égard des programmes gouvernementaux. Au cours de la décennie 1965-1975, la plupart des États augmentèrent les prestations versées en vertu de ce programme à un rythme supérieur au taux d'inflation. Par ailleurs, des avocats populaires firent des efforts considérables pour s'assurer que les personnes admissibles touchent effectivement les prestations auxquelles elles avaient droit. Le taux d'acceptation des demandes s'accrut aussi. Pour ces raisons, et à cause de l'augmentation du nombre de familles monoparentales, la clientèle de l'AFDC tripla presque, passant de 4,4 millions de bénéficiaires en 1965 à 11,4 millions

en 1975. (On est redescendu à 10,6 millions en 1980.)

Les transferts de revenu ont continué à progresser après l'élection du président Carter, en 1976, en grande partie au bénéfice des personnes âgées et des handicapés. Mais la proposition de réforme des programmes sociaux du président Carter, le « Program for Better Jobs and Income », ne fut pas ratifiée par le Congrès. De 1976 à 1980, les mesures de soutien du revenu destinées aux familles de la classe ouvrière furent de plus en plus étroitement liées aux initiatives politiques touchant le marché du travail. L'objectif visé était d'assurer des revenus adéquats aux personnes aptes au travail en créant des emplois. On mit sur pied des programmes pour stimuler la demande de travailleurs peu qualifiés dans les secteurs public et privé. Un nouvel ensemble de mesures législatives fut adopté dans le domaine de l'emploi et de la formation : les « Comprehensive Employment and Training Amendments », ou CETA ; ce fut le début d'un programme de création d'emploi dans le secteur public. Les dépenses entraînées par les CETA se chiffèrent à quatre milliards de dollars durant l'exercice financier 1980. En pratique, ils visaient à fournir du travail aux travailleurs peu qualifiés. Des initiatives semblables furent encouragées dans le secteur privé, par des subventions à l'emploi. Le crédit d'impôt accordé aux entreprises pour la création d'emplois, mis en vigueur en 1977, encourageait l'embauche de travailleurs à faible revenu. Cet objectif fut explicitement reconnu en 1979, lorsqu'un nouveau programme remplaça l'ancien. La loi de 1979 prévoyait des subventions aux employeurs s'ils engageaient des travailleurs provenant de groupes cibles (jeunes de milieux défavorisés, travailleurs handicapés, anciens combattants du Vietnam).

Le tableau 1 présente l'ensemble des programmes américains de

80 transferts de revenu, tant d'assurance que d'assistance. En 1981, ils ont entraîné des dépenses dépassant 300 milliards de dollars, ce qui équivaut à plus de 10 % du produit national brut. En 1965, ils auraient représenté moins de 5 % d'un PNB nettement inférieur.



2. Les politiques contre la pauvreté à l'heure de l'administration Reagan²

Les élections de 1980 constituent un point tournant. En effet, Ronald Reagan a été élu sur la base d'un programme qui affirme que la croissance rapide du rôle du gouvernement — notamment au chapitre des programmes sociaux et de la réglementation de l'activité économique — étouffe l'initiative individuelle et la croissance économique. Son programme de relance économique, annoncé en 1981, vise à mettre un terme à deux décennies de croissance rapide des dépenses gouvernementales au niveau fédéral, et à inverser les priorités relatives entre les dépenses sociales et les dépenses militaires. Les programmes de soutien du revenu, qui représentaient 21,7 % du budget fédéral en 1965, sont passés à 35 % en 1981 ; le président Reagan propose qu'ils ne comptent plus que pour 32 % en 1986. De la même façon, les dépenses en matière d'éducation, de formation et de services sociaux, qui sont passées de 1,9 % à 4,8 % du budget entre 1965 et 1981, devraient être réduites à 2,5 %. Selon le programme annoncé par le président, ces réductions seront contrebalancées par l'augmentation des dépenses militaires et par des réductions d'impôts. Une volonté claire a été manifestée de réaliser la croissance économique et de renforcer la puissance militaire aux dépens des programmes de soutien du revenu et des autres mesures d'aide aux défavorisés et de lutte contre les problèmes sociaux.

Dans les faits, un tournant majeur a été pris en ce qui concerne les programmes sociaux au cours du premier mandat du président Reagan. Le taux de croissance réel des programmes sociaux a chuté à environ 1,5 % par année, et des transformations structurelles ont été entreprises afin de diminuer tous les programmes, sauf le régime des

rentes et quelques autres programmes destinés aux inaptes au travail.

Les modifications apportées au programme AFDC, contenues dans la loi de 1981 (Omnibus Budget Reconciliation Act), constituent un excellent exemple du type de changement qui s'est effectué dans les politiques contre la pauvreté sous l'administration Reagan. Le gouvernement affirmait que l'attrait relatif des prestations d'assistance sociale par rapport au travail salarié était devenu si fort dans certains États (notamment en vertu des dispositions encourageant le retour au travail) que beaucoup de bénéficiaires qui n'étaient pas vraiment défavorisés touchaient des prestations et restaient dépendants du gouvernement. Selon ce point de vue, si l'on voulait que les bénéficiaires travaillent, il fallait imposer des « exigences » (cette proposition du président n'a pas été retenue) et non plus se contenter de proposer des mesures d'encouragement. Les changements apportés (taux accru de réduction des prestations par rapport à chaque dollar provenant d'un emploi et resserrement des normes d'admissibilité) ont eu pour effet de transformer les finalités mêmes du système d'assistance sociale ; d'un système qui encourageait les bénéficiaires à se prévaloir à la fois de prestations et de revenus provenant d'un emploi, on est passé à un système qui fonctionne comme un « filet de sécurité », destiné uniquement à ceux qui sont dans l'impossibilité de trouver un emploi.

On peut donc affirmer qu'en pratiquant des coupures budgétaires et en révisant les programmes, l'administration Reagan a cherché à renverser les tendances des deux dernières décennies en ce qui concerne à la fois l'ampleur et la nature de l'action gouvernementale. Les transformations apportées (tant au niveau des divers postes budgétaires qu'au niveau de leur importance relative) entre 1981 et 1987, eu égard

aux chiffres de 1980, sont indiquées au tableau 2. La part du budget consacrée à la défense est passée de 30 % à 33 % en 1987. Ce déplacement s'est effectué aux dépens des programmes nationaux, principalement dans le secteur des ressources humaines. Ces coupures budgétaires et cette révision des programmes avaient pour but de réduire le rôle du gouvernement au chapitre des transferts de revenu et, de façon générale, dans la lutte contre la pauvreté, car ces domaines ont été perçus comme des facteurs de découragement de l'initiative individuelle et de freinage de la croissance économique. Tout en garantissant un système d'assistance sociale de type « filet de sécurité », le gouvernement visait, à travers ces mesures, à sevrer les bénéficiaires de la manne gouvernementale et à mettre ainsi fin à leur situation de dépendance face à l'État.

Les réductions budgétaires au niveau des programmes sociaux ont visé certains groupes plus que d'autres. On a estimé que les personnes handicapées et les femmes chefs de famille sont les premières visées. Cependant, quel que soit le groupe touché, les coupures n'atteignent pas tous ses membres de la même façon. Certaines catégories de personnes, à l'intérieur de chacun de ces groupes, sont particulièrement touchées. Ainsi en va-t-il des personnes handicapées qui sont rayées des listes d'assistance, des bénéficiaires de l'AFDC dont les revenus dépassent de 50 % le niveau de besoins défini par les États, des familles qui se voient refuser des prêts garantis pour fins d'études, et des travailleurs licenciés du secteur public. Or c'est précisément parmi ces groupes que l'on retrouve les taux de pauvreté les plus élevés, même avant la mise en oeuvre des politiques du gouvernement Reagan. Par conséquent, on ne doit guère être surpris de constater que le taux de pauvreté s'est rapidement accru depuis

1980 et que l'inégalité de distribution des revenus est devenue plus prononcée.

Quelques statistiques peuvent servir à mieux illustrer l'effet des politiques du gouvernement Reagan qui, rappelons-le, se sont conjuguées aux effets de la récession économique de 1981-1982. Même s'il n'est pas possible de cerner de façon précise l'impact de ces politiques sur les tendances présentées ici, il reste que l'effet général est très clair.

— Entre 1980 et 1983, l'indice de l'inégalité des salaires, une fois éliminé l'effet du cycle économique, s'est accru d'au moins 10 %.

— Entre 1979 et 1984, le revenu moyen des familles monoparentales a chuté, en termes réels, de presque 9 %.

— Entre 1979 et 1984, la part du revenu total détenue par les familles avec enfants appartenant au dernier quintile est passée de 5,2 % à 4,2 %.

— Entre 1978 et 1984, le taux de pauvreté officiel a grimpé de 11 % à 15 %, et on ne prévoit pas qu'il redescende à son niveau initial avant 1990.



3. Coûts et bénéfices des transferts de revenu

La réduction des taux de pauvreté et d'insécurité économique est généralement reconnue comme un effet bénéfique des transferts de revenu. Dans la première partie de cette section, nous traiterons des effets des transferts sur la pauvreté, l'insécurité économique et l'indice

d'inégalité. La deuxième partie cherchera à déterminer dans quelle mesure les transferts de revenu ont un impact sur le travail, l'épargne et la famille.

Effets des transferts sur la pauvreté, l'insécurité économique et l'inégalité

La croissance rapide du niveau des prestations et l'élargissement du champ d'application des politiques de soutien du revenu ont bel et bien réduit le taux de pauvreté, mais les gains obtenus sont actuellement menacés. La première colonne du tableau 3 présente les variations du taux de pauvreté entre 1964 et 1984 compte tenu de tous les revenus en argent, y compris les paiements de transferts. Ces statistiques officielles montrent que le taux de pauvreté a diminué de façon substantielle entre 1964 et 1972, est resté stable jusqu'en 1978, puis a augmenté à partir de 1979 pour atteindre des niveaux comparables à ceux de 1966. La deuxième et la troisième colonne corrigent les données des recensements afin de compenser ou d'incorporer divers facteurs : sous-estimation des revenus, prestations fédérales et, surtout, bénéfices « en nature » (services médicaux et coupons alimentaires par exemple). Ces colonnes indiquent qu'en 1979 le taux de pauvreté avait diminué de 50 % mais qu'il a augmenté par la suite. Bien que les données ajustées semblent indiquer une situation moins dramatique, il reste qu'aucun progrès n'est survenu depuis 1972. Même lorsqu'on parle d'un taux de pauvreté de 6,1 %, il faut se souvenir que cela représente 14 millions de personnes. Parmi les groupes les plus vulnérables, les taux sont beaucoup plus élevés. Environ le tiers des ménages ayant pour chef une noire, le cinquième des ménages ayant pour chef une blanche et le dixième des ménages ayant pour chef un noir sont pauvres.

Si donc la pauvreté a diminué

82 pendant une certaine période, ce n'est pas parce que les programmes de la « guerre à la pauvreté » ont réussi à donner aux pauvres plus de chances de « s'en sortir », comme l'avait espéré le président Johnson. En ne tenant compte que des revenus de source privée (colonne 4 du tableau 3), on constate que le pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté est plus élevé en 1984 qu'en 1964. Les transferts de revenu en argent et en nature, et non pas l'augmentation des revenus d'emploi, expliquent la totalité du progrès réalisé.

En rétrospective on peut dire que cela ne doit guère nous surprendre. Au début de la « guerre à la pauvreté », une personne âgée sur trois était pauvre. Aucun discours sur l'égalité des chances ne pouvait réduire ce type de pauvreté. Les transferts de revenu (en argent et en nature) constituaient l'aide la plus appropriée et l'objectif a été largement atteint. Si l'on tient compte des transferts en nature, moins de 6 % des personnes âgées sont pauvres aujourd'hui. Leur revenu moyen est maintenant presque égal à celui de la population de moins de 65 ans.

Les programmes de sécurité sociale prévoient des mesures devant protéger presque toutes les familles américaines contre les pertes de revenu occasionnées par la vieillesse, la mort prématurée, l'incapacité ou encore le chômage du

principal pourvoyeur. En 1978, les prestations du régime des rentes représentaient 63 % des revenus qu'aurait reçus un travailleur célibataire peu qualifié (4600 \$) à l'âge de 65 ans, et 35 % de ce qu'aurait touché un travailleur qualifié (16 500 \$). Pour un travailleur marié, les chiffres équivalents sont de 94 % et de 52 % (ACSS, 1978 : 3). Une étude effectuée en 1971 a démontré que pour les ménages à chef masculin les prestations de chômage et de bien-être social remplacent 31 cents par dollar de salaire perdu en raison du chômage ; pour les ménages à chef féminin, la part remplacée est de 56 cents (Gramlich, 1974). Les programmes d'assurance-chômage et les coupons alimentaires ont pris de l'ampleur depuis cette date et on peut donc dire que ces chiffres sous-estiment l'effet actuel de ces programmes.

Par ailleurs, s'il faut constater que la pauvreté absolue a diminué, force nous est d'admettre que la distribution inégale des revenus, elle, n'a guère changé. Si les mesures de soutien du revenu n'avaient pas été augmentées, la distribution du revenu serait encore plus inégale aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a vingt-cinq ans. Les changements démographiques peuvent expliquer une partie de l'augmentation de l'inégalité des revenus « avant transferts » survenue au cours de la période écoulée, mais même en l'absence de ces changements l'inégalité n'aurait pas diminué (Danziger et autres, 1981).

Effets des transferts sur le travail

Si l'aide apportée aux plus défavorisés de la société les incite à réduire les efforts par lesquels ils pourraient améliorer leur situation, le coût des transferts de revenu assumé par ceux qui ne sont pas défavorisés augmente. Tout programme de soutien du revenu permet à ses bénéficiaires de travail-

ler moins, s'ils le désirent, dans la mesure où il leur fournit une autre source de revenu. C'est ce qu'on appelle l'effet de revenu. Par ailleurs, toute réduction du niveau des prestations consécutive à l'obtention d'un emploi, et toute augmentation du taux marginal d'imposition appliquée aux revenus d'emploi des bénéficiaires auront pour effet de diminuer l'attrait relatif d'un emploi, en réduisant les bénéfices qui en découlent. C'est ce qu'on appelle l'effet de substitution. Ces effets sont bien connus des économistes ; ce qui est moins connu par contre c'est l'ampleur de la réduction effectuée au niveau du travail.

En l'absence de données précises sur cette question, diverses hypothèses sont envisagées. D'un côté, certains craignent que la « désincitation au travail » causée par les mesures de soutien du revenu n'augmente la charge des contribuables à revenus moyens et supérieurs et, donc, que les sommes nécessaires pour éliminer la pauvreté ne dépassent les prévisions. Bref, ils affirment que l'aide accordée aux pauvres ne peut que faire apparaître de nouveaux pauvres. D'autres sont persuadés que les personnes à faibles revenus veulent travailler et améliorer leur sort, comme tout le monde. Si tel est le cas, les transferts de revenu ne peuvent avoir d'effet important sur le désir de travailler ; ils peuvent même, à long terme, l'accroître.

De nombreuses études, qu'il s'agisse d'expérimentations sociales ou d'analyses de données plus traditionnelles, confirment que les programmes actuels de transferts de revenu réduisent la volonté de travailler. L'importance de cette réduction est évaluée de façon très diverse, mais une analyse systématique de ces études permet de dégager certaines zones de consensus (voir Masters et Garfinkel, 1978). D'abord, on a constaté de façon systématique que l'importance de l'effet de découragement

varie selon les groupes. Les hommes en bonne santé, qui sont « dans la fleur de l'âge », semblent réagir beaucoup moins aux facteurs désincitatifs que les femmes mariées ou les hommes plus âgés (Killingsworth, 1983 ; Masters et Garfinkel, 1978).

Quelques études ont tenté d'analyser l'effet global des programmes de transferts de revenu sur l'offre de main-d'œuvre. Ainsi, Robert Lampman (s.d.), évaluant l'effet de la croissance des dépenses sociales sur le nombre d'heures travaillées, conclut que le développement du système de bien-être, dont la part du PNB est passée de 9 % à 21 % entre 1950 et 1976, a réduit le nombre d'heures travaillées de 7 % par rapport à ce qu'il aurait été s'il n'y avait pas eu croissance du système. Notons que les effets de certains programmes que l'on ne considère pas de façon générale comme faisant partie des programmes de soutien du revenu (l'éducation publique par exemple) étaient inclus dans cette étude (voir le tableau 1). De plus, l'auteur a tenu compte de l'effet qu'ont eu sur le travail les impôts nécessaires au financement de l'expansion du système.

Danzinger, Haveman et Plotnick (1981) ont également étudié les effets des programmes présentés au tableau 1 et ont publié leurs conclusions sur les effets de chacun d'eux. Ils soutiennent que la réduction totale des heures travaillées est de l'ordre de 4 % à 5 %. Ce résultat ne contredit pas le chiffre de 7 % obtenu par Lampman car les programmes présentés au tableau 1 excluent certains aspects du système de bien-être dans son ensemble. En outre, contrairement à Lampman, ces auteurs ont exclu l'effet de découragement provoqué par l'augmentation des impôts nécessaire pour financer le développement du système.

Bref, aucune de ces études n'accrédite l'hypothèse voulant que les transferts de revenu et les program-

mes sociaux aient sérieusement perturbé le fonctionnement du marché du travail. Le pourcentage de la réduction provoquée au niveau de l'activité économique totale par ces effets de découragement serait certainement moindre que ces chiffres de 7 % ou de 4 % à 5 %, car les revenus d'emploi des bénéficiaires sont nettement inférieurs au salaire moyen des travailleurs américains.

Enfin, ces analyses indiquent que les taux de chômage élevés que l'on a connus récemment ne sont pas liés principalement à la croissance des programmes de transferts de revenu. Puisque des taux de chômage élevés ont existé bien avant la mise en place d'un système de transferts de revenu, ce résultat n'aurait guère de quoi nous surprendre. En effet, si lien il y a entre ces deux phénomènes, ce sont plutôt les taux de chômage élevés qui ont motivé la création des programmes de transferts de revenu.

Effets des transferts sur l'épargne

Théoriquement, on peut dire que les transferts de revenu influencent le niveau d'épargne de quatre façons. Premièrement, ils tendent à réduire l'épargne en prenant des revenus chez des gens à revenu élevé, qui ont plus tendance à épargner, pour les donner à des gens à bas revenu qui ont plus tendance à consommer. Dans une économie de plein emploi, cette augmentation de la consommation ne peut se faire qu'aux dépens des investissements et elle aurait donc comme conséquence un relâchement de la production et de la croissance. Cependant, dans une économie qui ne fonctionne pas à pleine capacité, l'augmentation de la consommation aurait comme résultat de stimuler la production et l'emploi et, donc, de stimuler l'investissement.

Deuxièmement, l'existence d'un régime des rentes pourrait faire en

sorte que l'on épargne moins en vue de la retraite. Puisque ce sont les contribuables d'aujourd'hui qui paient pour les retraités d'aujourd'hui (pay-as-you-go), il n'y a pas d'épargne publique qui compenserait la réduction de l'épargne privée. Par conséquent, l'épargne globale serait moindre. D'un autre côté, on pourrait soutenir qu'en raison de l'existence d'un régime des rentes, certaines personnes peuvent prendre leur retraite plus tôt et ont donc besoin de revenus supérieurs à la retraite. Dans ce cas, elles auront tendance à épargner davantage au cours des années précédant leur retraite, ce qui a pour effet d'augmenter le niveau d'épargne. Enfin, encore en raison du mode de financement du système, on assiste à un transfert de revenu des jeunes vers les personnes âgées. Si les parents veulent léguer un montant d'argent à leurs enfants, ils peuvent avoir tendance à augmenter ce montant de façon à compenser l'augmentation du fardeau fiscal provoqué par le régime des rentes. On aurait donc une augmentation de l'épargne.

De nombreuses études ont abordé ces questions ces dernières années (Danzinger et autres, 1981). Un nombre impressionnant de variables et d'équations a été présenté dans cette guerre de chiffres. Dans l'ensemble, et cela reflète le consensus qui existe parmi les économistes, on peut dire que le régime des rentes a quelque peu découragé l'épargne privée mais on n'a pas encore mesuré cet effet de façon précise.

Encore faut-il remarquer que ces études se penchent uniquement sur la question du régime des rentes et non pas sur les effets de l'ensemble du système de soutien du revenu. De plus, elles postulent toujours un contexte de plein emploi. Or, nous l'avons indiqué plus haut, dans une économie où il n'y a pas plein emploi, les effets sont tout à fait différents. Puisque l'économie

- 84 américaine a rarement été une économie de plein emploi depuis la deuxième guerre mondiale, on peut supposer que l'impact global du système de soutien du revenu sur le niveau d'épargne, et donc sur le taux de croissance du PNB, pourrait très bien être positif.

Effets des transferts sur la famille

La manière de venir en aide aux ménages à chef féminin est une question très controversée à l'heure actuelle. Les États-Unis, comme la plupart des pays, prévoient des prestations beaucoup moins généreuses pour les enfants pauvres que pour les personnes âgées pauvres. Une des raisons qui motivent cette décision est la crainte qu'une aide trop généreuse n'ait pour effet de multiplier le nombre de bénéficiaires.

Or cette situation est une source de préoccupations pour deux raisons : à cause des dépenses supplémentaires qu'elle suppose et à cause de ses effets sur les enfants. On sait que les enfants qui grandissent dans un ménage à chef féminin ont plus de problèmes une fois adultes. Ils ont plus de chances d'abandonner l'école, de gagner moins d'argent et d'être pauvres. Les filles risquent davantage d'avoir des enfants trop tôt, en dehors des liens du mariage, et de devenir à leur tour chefs de famille (Garfinkel et McLanahan, 1987). De l'autre côté, on pourrait expliquer une

bonne partie de ce phénomène par les problèmes d'insécurité économique que vivent ces ménages. C'est d'ailleurs pour cette raison que les politiques sociales des pays occidentaux cherchent depuis plusieurs siècles à venir en aide aux femmes seules avec enfants par des prestations en argent ou divers services. Cependant, une aide trop généreuse ne peut que faire augmenter les dépenses, et si elle fait aussi augmenter le nombre de familles qui sont dans cette situation, elle nuira à plus d'enfants qu'elle n'en aidera. Mais si l'on veut connaître le coût des programmes destinés à couvrir ces besoins et leurs effets sur les enfants, il faudra évaluer jusqu'à quel point l'augmentation des prestations contribue à accroître le nombre de femmes chefs de famille.

En augmentant le revenu de ces ménages, les programmes de transferts de revenu devraient, théoriquement du moins, avoir pour conséquence d'augmenter leur nombre, car l'un des facteurs qui empêcheraient une femme de contracter ou de rompre un mauvais mariage serait la crainte de ne pas pouvoir subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants. (Cette crainte, ainsi que la culpabilité qui y est rattachée, doit sans doute être présente pour certains hommes aussi.) L'aide de l'État aux femmes chefs de famille monoparentale réduit la nécessité économique de la présence d'un mari.

Encore faut-il souligner, dans ce cas-ci comme pour l'offre de main-d'œuvre et le niveau d'épargne, que de telles prévisions théoriques ne disent rien de l'ampleur du phénomène considéré. Les critiques les plus sévères du système de bien-être actuel, tel Charles Murray (1984), allèguent que l'augmentation du nombre de familles monoparentales depuis 1960 s'explique en grande partie par l'augmentation des prestations décréétée dans le cadre de la « guerre à la pau-

vreté ». Les études empiriques, cependant, ne confirment pas ce point de vue.

En effet, la plupart de ces études ont analysé le rapport qui existe dans divers États entre le niveau des prestations et les facteurs qui encouragent ou non les femmes à assumer ce statut. Les résultats semblent de plus en plus clairs (voir Garfinkel et McLanahan, 1978). Certes, le niveau des prestations a un effet très net sur le choix que fait une mère célibataire entre la décision de rester chez ses parents et celle de créer son propre ménage. On observe aussi que la tendance au remariage varie en raison inverse du niveau des prestations. Par contre, les effets sur le taux de divorce ou de séparation semblent minimes sinon nuls. Enfin, on ne voit aucune indication d'un rapport entre le niveau des prestations et le taux des naissances hors-mariage. Donc, dans l'ensemble, ces études indiquent qu'on ne peut expliquer qu'une faible partie de la croissance du nombre de familles monoparentales au cours des vingt-cinq dernières années par l'augmentation des prestations. Selon d'autres recherches, la croissance de ces familles serait beaucoup plus liée à l'augmentation des possibilités d'emplois offertes aux femmes de race blanche et à la diminution des emplois pour les hommes de race noire³.

4. Leçons du passé et pistes pour l'avenir ⁴

Au cours des années soixante, les États-Unis ont pris des initiatives hardies dans le domaine des politiques sociales. L'espoir de réduire la pauvreté et les inégalités raciales, et la conviction qu'il valait la peine d'investir dans le capital humain du pays inspiraient ces initiatives. Vingt ans plus tard, il règne une certaine déception par rapport aux efforts du passé ; on veut réduire l'ampleur des programmes existants et on est réticent à lancer de nouvelles initiatives.

Les transferts de revenu, nous l'avons clairement indiqué ici, ont connu une période de croissance très rapide depuis 1965 et la plus grande partie de cette croissance est liée aux initiatives de la « guerre à la pauvreté ». Cette croissance, il faut le dire, a réduit la pauvreté de façon significative au moins jusqu'en 1980, mais peu de progrès ont été enregistrés après le début des années soixante-dix.

Cependant, même les succès ont un goût amer. La croissance des transferts de revenu a produit des effets secondaires négatifs, notamment au niveau de l'offre de main-d'œuvre, de l'épargne et peut-être de la structure familiale, bien que la recherche empirique tende à démontrer que ces effets sont généralement moins importants qu'on ne le croit. De plus, une stratégie qui mise essentiellement sur les transferts de revenu entre en contradiction avec les choix que privilégie la société en ce qui concerne

l'aide aux pauvres aptes au travail. On préfère prôner des mesures qui encouragent le retour sur le marché du travail pour permettre à ces personnes de devenir plus autonomes. Pourtant, il faut constater un échec : le nombre de pauvres « avant transferts » est resté stable.

Nous pouvons maintenant formuler un certain nombre de constats à partir de certaines données de recherche et des interprétations que nous en dégageons. Le premier est que les mesures de soutien du revenu instaurées au cours des deux dernières décennies ont produit des résultats non négligeables. Les prestations et les services ont réduit l'ampleur de la pauvreté et des inégalités de revenu entre les groupes d'âge et les races. Même si les montants d'argent ainsi engagés sont énormes, les pertes d'efficacité se sont révélées minimales.

Un deuxième constat, moins positif, est le caractère palliatif plutôt que curatif des mesures de soutien du revenu. Même si la définition et la mesure de la dépendance font encore l'objet de débats, on peut admettre que la croissance des transferts de revenu depuis 1965 a vraisemblablement contribué à accroître la dépendance. Une politique qui n'est pas en mesure de réduire le niveau de pauvreté des aptes au travail sans avoir recours à des transferts de revenu et qui n'augmente pas la participation de ces personnes au marché du travail ne sera jamais considérée comme une réussite. Rappelons cependant que même lorsque les salaires sont stimulés par un marché du travail très actif, certains groupes, dont les personnes âgées, les handicapés et les femmes chefs de famille ayant des enfants d'âge préscolaire, n'en profitent pas. Pour ces groupes, les programmes de transferts de revenu doivent être maintenus si l'on veut protéger ou développer les acquis du passé.

Troisièmement, il faut reconnaître que la réduction de la pauvreté

passe par la prospérité économique. L'augmentation de la productivité et du taux de croissance économique crée des emplois et accroît les salaires. Elle contribue donc directement à la réduction de la pauvreté, indépendamment des programmes de transferts de revenu (Gottschalk et Danziger, 1985). Par contre, une période de récession économique et de croissance lente ne peut qu'avoir des effets négatifs sur les efforts de réduction de la pauvreté. Qui plus est, l'expérience du passé semble confirmer que la création de politiques sociales contre la pauvreté est d'autant plus possible que l'on se trouve dans une période de croissance économique.

Un quatrième constat se dégage de l'analyse des effets des politiques sociales et de certains projets pilotes : les inégalités économiques entre les races, les sexes et les types de ménages sont extrêmement difficiles à combattre. Promouvoir la pleine participation des pauvres à la vie économique exige un effort de longue haleine qui doit se déployer sur plusieurs fronts. Il faut développer leurs qualifications, améliorer les possibilités d'éducation de leurs enfants, modifier le marché du travail, fournir des services sociaux et des services connexes à l'emploi, créer des politiques qui garantissent un revenu, un emploi et des services de transition dans le contexte d'une économie en croissance. Aucune formule simple, aucune mesure adoptée de façon isolée ne peut espérer avoir à elle seule un effet significatif sur ce problème.

Cinquième et dernier constat, les incitations ont un effet certain. Les pauvres, tout comme les non-pauvres, réagissent aux incitations. Plus le niveau des prestations est élevé, mais aussi plus le taux de réduction des prestations est élevé lorsqu'on obtient des revenus d'un emploi, moins on va travailler. Il est également possible, mais les don-

86 nées sont moins claires sur ce point, que certaines personnes modifient leurs habitudes de vie et leurs stratégies de développement personnel en fonction des caractéristiques des programmes sociaux.

Sur la base du premier constat, on peut dire que les mesures de soutien du revenu pour ceux qui sont inaptes au travail ne devraient subir aucune réduction. La pauvreté de ces groupes a diminué précisément parce que les prestations ont été augmentées, surtout dans le cas des personnes âgées. Puisque les seuils officiels de pauvreté sont indexés au coût de la vie, il faudrait également indexer les prestations des inaptes au travail, sinon le taux de pauvreté augmentera. Les femmes chefs de famille qui ont de jeunes enfants sont confrontées à une situation particulièrement difficile. Il y aurait lieu de créer un programme qui fixe des barèmes nationaux, indexés au coût de la vie, pour venir en aide aux familles pauvres ou au moins à celles d'entre elles qui ont des enfants de moins de six ans. Cette mesure aura un impact important dans le sud des États-Unis, où le niveau des prestations a toujours été plus bas et où le pouvoir d'achat a diminué plus qu'ailleurs au cours des dernières années.

Les autres constats nous amènent à formuler une politique de lutte contre la pauvreté mettant l'accent sur la réduction de la dépendance. Puisqu'aucune mesure ne peut à

elle seule résoudre ce problème (constat 4), la stratégie proposée ici a plusieurs composantes.

La première lie la question de la réforme des politiques sociales à une simplification du système de taxation. Le programme actuel de coupons alimentaires et l'impôt sur le revenu pourraient être remplacés par un crédit d'impôt assorti d'un revenu minimum garanti assez modeste. Des crédits d'impôt « per capita » remplaceraient les exemptions personnelles qui figurent dans la formule d'imposition actuelle et dans le programme de coupons alimentaires. Ces crédits d'impôt seraient versés mensuellement à tous les ménages, un peu à la manière des allocations familiales qui existent dans divers pays. Afin d'éviter qu'une telle mesure n'engendre un taux d'imposition trop élevé, l'assiette fiscale serait élargie par l'élimination de la plupart des déductions détaillées. Tout revenu serait imposable, quelle qu'en soit la source (à l'exception bien sûr de ces crédits d'impôt). Le taux d'imposition serait identique à tous les niveaux de revenu sauf pour les plus élevés, qui auraient un taux d'imposition supérieur. L'élargissement de l'assiette fiscale et l'uniformisation du taux marginal d'imposition (pour la plus grande part de la population) auraient pour effet d'augmenter la somme des impôts payés par les familles à revenu supérieur tout en diminuant leurs taux marginaux d'imposition. Cette proposition s'insère dans le débat actuel sur la simplification du système de taxation.

Puisque les mesures de soutien du revenu n'ont pas un effet curatif (constat 2), la deuxième composante de la stratégie présentée ici vise à augmenter le niveau de l'emploi et à réduire la pauvreté « avant transferts », à la fois pour ceux qui sont aptes au travail et pour ceux qui désirent travailler en dépit des programmes sociaux qui leur sont destinés. On devrait accorder à ce

propos la priorité à un programme bien élaboré de subventions à l'emploi. Le crédit d'impôt accordé aux employeurs pour la création des emplois a stimulé l'emploi tout en limitant l'augmentation des prix. Un programme de création d'emploi pour des groupes cibles, tel le projet pilote de travail subventionné (Supported Work Demonstration Project), est également une formule intéressante. Un programme de ce genre aurait pour effet à la fois d'augmenter la participation des pauvres au marché du travail et de réduire la dépendance et la pauvreté.

Une autre façon de compléter les revenus d'emploi serait de recourir à un crédit d'impôt tel que le « Earned Income Tax Credit ». Cette mesure d'aide aux petits salariés ayant des enfants devrait être élargie de façon à toucher tous les travailleurs. Le crédit pourrait également être augmenté et indexé au coût de la vie. Sinon, on pourrait tout simplement instituer un subside aux salaires. Cette troisième composante aurait pour effet d'encourager les pauvres à travailler (constat 5) et compenserait les augmentations récentes d'impôt pour cette catégorie de la population.

Il nous paraît préférable de viser la création d'emplois pour les travailleurs non qualifiés par des subventions à l'entreprise privée plutôt que par des programmes de travaux publics. Cela coûte un peu moins cher aux contribuables, et le secteur privé assurerait que le niveau brut de productivité soit au moins équivalent au coût des salaires payés par l'employeur.

Il reste qu'un programme d'emploi public pour les bas salariés serait vraisemblablement nécessaire au moins à une petite échelle si l'on veut assurer la transition vers un système d'aide sociale basé sur les revenus d'un emploi. Ce serait là la quatrième composante de la stratégie présentée ici. Il y aura toujours un certain nombre de travailleurs qui ne seront pas employés

par le secteur privé, même avec une subvention à l'emploi. Il paraît plus équitable d'exiger que l'occasion de travailler leur soit également offerte. La combinaison de ces aspects — un programme garantissant un emploi au salaire minimum et la réforme fiscale mentionnée plus tôt — permettrait aux aptes au travail qui n'arrivent pas à trouver d'emploi subventionné dans le secteur privé de jouir d'un revenu à peu près égal au seuil de pauvreté.

La cinquième composante de notre stratégie consiste à proposer un programme d'assurance pour le soutien des enfants en vertu duquel tous les adultes qui ont la garde légale d'un enfant (et qui ont droit à une pension alimentaire de la part de l'autre parent) pourraient toucher des prestations de soutien financées par un impôt proportionnel aux revenus du parent absent. Si le revenu de celui-ci n'est pas assez élevé, le gouvernement comblerait la différence entre les paiements du conjoint et un taux minimum. Ce programme aurait pour effet d'augmenter la responsabilité parentale, de réduire la dépendance à l'égard des prestations de bien-être, d'encourager les mères célibataires à travailler et de réduire la pauvreté. (L'État du Wisconsin est actuellement en train de tester un programme de ce genre.)

Un crédit d'impôt sur le revenu avec une assiette fiscale élargie, un programme universel de soutien aux enfants, et un programme de subventions à la création d'emplois assorti d'un modeste programme de travaux publics constituent l'essentiel de notre stratégie de réforme. Ces propositions signifient une réorientation fondamentale par rapport aux politiques actuelles de lutte contre la pauvreté et de distribution des revenus. Certaines valeurs y sont inhérentes mais l'ensemble est réaliste. Même si cette stratégie suppose une légère augmentation des impôts nets des ménages à revenu très élevé, les sommes totales ver-

sées aux pauvres n'augmenteraient pas de façon substantielle. Une partie des subventions serait destinée à la création d'emplois pour les bénéficiaires actuels des programmes de transferts de revenu.

Les changements proposés visent essentiellement à renforcer la lutte contre la pauvreté par une réduction des programmes de transferts de revenu basés sur les critères d'admissibilité, et à mettre l'accent sur le retour au travail. Cette proposition, nous l'admettons volontiers, doit être appuyée par une étude approfondie des coûts et bénéfices de chacune de ses composantes et par un examen du modèle de gestion institutionnelle le plus approprié. Nous sommes convaincus cependant qu'elle offre la possibilité de réduire le taux de pauvreté et la dépendance à l'égard des prestations d'aide gouvernementale, tout en encourageant ceux qui sont peu qualifiés. La demande des employeurs pour ces travailleurs serait également stimulée. Sacrifier une telle possibilité de gains dans la lutte contre la pauvreté au profit d'une stratégie à court terme de coupures budgétaires paraît, au mieux, singulièrement myope.

Irwin Garfinkel

Robert Haveman

Traduit de l'américain par

Lorne Huston

Tableau 1
Estimation des dépenses liées aux principaux programmes
américains de soutien du revenu, exercice 1981
(milliards \$)

Dépenses			
Programmes	Gouv. central	États, munici- palités	Total
Ensemble des programmes principaux	273,8	27,7	301,5
Assurance sociale (universelle)			
<i>Prestations en argent</i>			
Régime de rentes, assurance-invalidité, pensions des cheminots	143,6	0	143,6
Compensation spéciale pour les mineurs de charbon infirmes	1,0	0	1,0
Assurance-chômage	18,8	0	18,8
Rentes versées aux anciens combattants, diverses compensations	7,5	0	7,5
Prestations de santé et sécurité au travail	1,5	7,2	8,7
TOTAL	172,4	7,2	179,6
<i>Prestations en services</i>			
Assurance-santé pour personnes âgées (Medicare)	37,4	0	37,4
Crédits d'impôt remboursables			
Crédit d'impôt sur les revenus provenant d'un emploi	1,9	0	1,9
Assistance sociale (sélective : selon le revenu)			
<i>Prestations en argent</i>			
Aide aux familles avec enfants (AFDC)	6,9	5,8	12,7
Suppléments de sécurité du revenu	6,9	1,6	8,5
Autres rentes pour les anciens combattants	4,0	0	4,0
Assistance générale	0	1,3	1,3
TOTAL	17,8	8,7	26,5

Tableau 1
Estimation des dépenses liées aux principaux programmes
américains de soutien du revenu, exercice 1981
(milliards \$)

Dépenses			
Programmes	Gouv. central	États, munici- palités	Total
Programmes spéciaux			
Coupons alimentaires (Food Stamps)	9,7	0	9,7
Programmes de nutrition pour les enfants, autres programmes d'assistance alimentaire du ministère de l'Agriculture	4,2	0	4,2
Assistance-santé pour les bénéficiaires d'aide sociale (Medicaid)	15,8	11,8	27,6
Assistance-logement	5,5	0	5,5
Subventions à l'éducation de base	2,4	0	2,4
TOTAL	37,6	11,8	49,4
Programmes de soutien à l'emploi			
Programme d'emploi et de formation (CETA)	4,4	NA	4,4
Crédit d'impôt pour la création d'emplois chez les groupes cibles (et connexes)	0,3	NA	0,3
Programmes de création d'emplois pour les jeunes	2,0	NA	2,0

Sources : *The Budget of the United States, Fiscal Year 1981*. Les données sur les prestations de santé et sécurité au travail et les données relatives à l'« assistance générale » sont de 1977 et apparaissent dans *Statistical Abstract of the United States: 1979*, U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census.

Tableau 2
Composition du budget fédéral, exercices 1965, 1981 et 1987 (%)^a

90

Postes	Budget réel		Budget Reagan pour 1987 (proposé en 1986)
	1965	1981	
Défense nationale, affaires étrangères, prestations et services aux anciens combattants	50,4	29,5	32,9
Transport, dévelop- pement régional et communautaire, péréquation	6,5	6,0	3,5
Ressources naturelles, environnement, énergie et agriculture	5,8	4,5	3,6
Sécurité du revenu	21,7	34,3	33,6
Santé	1,4	10,0	10,6
Éducation, formation professionnelle, emploi et services sociaux	1,9	4,8	2,8
Fonction publique, service de la dette, science, programme spatial et technologie	14,8	15,5	17,0
Revenus compensatoires	-2,6	-4,6	-3,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0
Dépenses totales en % du PNB	18,0	22,7	21,9
Dépenses totales en milliards de dollars courants	118,4	678,2	994,0

Sources : Office of Management and Budget, *The United States Budget in Brief, Fiscal Year 1975*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1975 : 48. Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1981 : 315. Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1987*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1986 : 6e.34-6e.40.

^a Le tableau peut comporter des erreurs minimales car la définition de certains postes a évolué depuis 1965.

Tableau 3
Évaluation de la pauvreté aux États-Unis, 1964-1984,
selon quatre indices (% de la population)

	Pourcentage officiel	Pourcentage ajusté (revenu maximal) ^a	Pourcentage ajusté (services seulement) ^b	Pauvreté avant transferts
	(1)	(2)	(3)	(4)
1964	19,0	—	—	—
1965	17,3	13,4	16,8	21,3
1966	14,7	—	—	—
1967	14,2	—	—	19,4
1968	12,8	9,9	—	18,2
1969	12,1	—	—	17,7
1970	12,6	9,3	—	18,8
1971	12,5	—	—	19,6
1972	11,9	6,2	—	19,2
1973	11,1	—	—	19,0
1974	11,2	7,2	—	20,3
1975	12,3	—	—	22,0
1976	11,8	6,7	—	21,0
1977	11,6	—	—	21,0
1978	11,4	—	—	20,2
1979	11,7	6,1	9,0	20,5
1980	13,0	—	10,4	21,9
1981	14,0	—	11,7	23,1
1982	15,0	—	12,7	24,0
1983	15,2	—	13,1	24,2
1984	14,5	—	12,2	—

Sources : Colonne 1 : pour 1964, U.S. Bureau of the Census (1969, « Poverty in the United States: 1959-1968 », *Current Population Reports*, Series P-60, No. 68, Washington, D.C., GPO) ; pour 1965-1983, U.S. Bureau of the Census (1984d, « Money Income and Poverty Status of Families and Persons in the U.S.: 1983 », *Current Population Reports*, Series P-60, No. 145, Washington, D.C., GPO) ; pour 1984-1986, Danziger et Gottschalk (1985, « The Impact of Budget Cuts and Economic Conditions on Poverty », *Journal of Policy Analysis and Management*, 5 : 587-593).

Colonne 2 : pour 1968-1979, Smeeding (1982, « The Antipoverty Effects of In-Kind Transfers », *Policy Studies Journal*, 10 : 499-521), valeur aux bénéficiaires. Pour l'année 1965, Smeeding indique un taux de 12,1 % comparativement au taux officiel de 15,6 %. Les niveaux officiels ont été calculés à partir du « Survey of Economic Opportunity » (SEO), qui a obtenu un taux de réponse plus élevé que le « Current Population Survey » (CPS) ; ce dernier a évalué le taux officiel de pauvreté (colonne 1) à 17,3 %. Afin de garantir la cohérence de la comparaison, nous avons réduit l'estimation de 17,3 % dans la proportion 12,1/15,6, pour arriver au chiffre de 13,4 %. Les prestations de services comprennent les coupons alimentaires, les collations des écoliers, l'assistance-logement et les deux régimes d'assurance-santé (Medicare et Medicaid). ►

Colonne 3 : pour les années 1979-1983, U.S. Bureau of the Census (1984e, « Estimates of Poverty Including the Value of Noncash Benefits: 1979 to 1982 », *Technical Paper 51*, Washington, D.C., GPO), valeur aux bénéficiaires. Pour l'année 1965, les dépenses faites pour les coupons alimentaires, l'assistance-logement et l'assurance-santé ne dépassant pas un milliard de dollars, nous avons estimé qu'elles auraient réduit le taux officiel de pauvreté de seulement 3 %.

Colonne 4 : pour l'année 1965, calculs effectués à partir des données du SEO, 1966. Pour les années 1967 à 1983, calculs effectués à partir du rapport annuel du CPS.

^a L'ajustement tient compte des prestations de services, de la sous-estimation des revenus déclarés et des impôts.

^b L'ajustement tient compte des prestations de services seulement.

NOTES

¹ Pour se familiariser avec l'histoire des politiques d'aide aux pauvres aux États-Unis, voir Axinn et Levin, 1975, et Garfinkel et McLanahan, 1987 : ch. IV.

² Voir Bowden, 1984, et Palmer et Sawhill, 1984.

³ Les résultats d'une nouvelle mesure de soutien du revenu mise à l'essai à Seattle et à Denver auprès de familles biparentales et monoparentales pauvres ont confondu les économistes. Cette expérience a permis aux deux types de familles de bénéficier des dispositions d'un impôt négatif sur le revenu. La plupart des économistes s'attendaient à ce que l'aide aux familles biparentales affaiblisse la tendance à créer des familles monoparentales. Or, c'est le contraire qui s'est produit. Le taux de séparation a été plus élevé dans les familles biparentales qui participaient à l'expérience que dans le groupe témoin. Voir Hannan et autres, 1976 et 1978. Deux explications contradictoires ont été proposées. La première, d'ordre sociologique, invoque des arguments qui avaient cours à l'époque du « New Deal » de l'administration Roosevelt. Elle soutient que la décision de fournir des prestations en argent plutôt que de créer un programme de travaux publics a pour effet de miner le moral de l'homme chef de famille dans la mesure où les prestations affaiblissent son rôle au sein de la famille. Les probabilités d'un échec du mariage se trouvent donc augmentées. La deuxième explication, d'ordre méthodologique, soutient que les résultats ne confirment pas que les prestations ont eu pour effet de contribuer à l'échec des mariages. Les résultats ne semblent confirmer cette conclusion que parce qu'il y a eu des erreurs dans la définition des modèles d'estimation et parce qu'on a mal interprété les résultats. Les analyses de données qui ont été effectuées jusqu'à maintenant ne permettent pas de donner raison à l'une ou à l'autre de ces explications. Voir Cain, 1981.

⁴ Les arguments présentés dans la section suivante sont développés plus longuement dans Danziger et autres, 1986.

Bibliographie

ACSS (Advisory Council on Social Security) (1978), *Background Papers for Public Hearings*, Washington, D.C., U.S. Department of Health, Education and Welfare, octobre.

AXINN, June et Herman LEVIN (1975), *Social Welfare: A History of the American Response to Need*, New York, Harper and Row.

BOWDEN, D. Lee, éd. (1984), *The Social Contract Revisited: Aims and Outcomes of President Reagan's Social Welfare Policy*, Washington, D.C., The Urban Institute Press.

CAIN, Glen (1981), *Comments on August 18th Version of Marital Stability Findings*, chap. 3, SIMEDIME Final Report to Department of Health and Human Services, Memorandum, 2 septembre.

DANZIGER, Sheldon, Robert HAVEMAN et Robert PLOTNICK (1981), « How Income Transfers Affect Work Savings and Income Distribution », *Journal of Economic Literature*, 19, octobre: 975-1028.

DANZIGER, Sheldon, Robert HAVEMAN et Robert PLOTNICK (1986), « Anti-Poverty Policy: Effects on the Poor and the Non-Poor », dans Sheldon DANZIGER et Daniel WINBERG, éd., *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't ?*, Cambridge, Harvard University Press.

GARFINKEL, Irwin et Sara McLANAHAN (1987), *Female Headed Families and Public Policy: A New American Dilemma*, Washington, D.C., The Urban Institute Press.

GOTTSCHALK, Peter et Sheldon DANZIGER (1985), « A Framework for Evaluating the Effects of Economic Growth and Transfers on Poverty », *American Economic Review*, 75: 153-161.

GRAMLICH, Edward M. (1974), « The Distributional Effects of Higher Unemployment », *The Brookings Papers on Economic Activity*, 1.

HANNAN, M.T., N.B. TUMA et L.P. GROENEVELD (1978), « Income and Independence Effects on Marital Dissolution: Results from the Seattle-Denver Income Maintenance Experiments », *American Journal of Sociology*, 84, 3, novembre: 611-633.

HANNAN, M.T., N.B. TUMA et L.P. GROENEVELD (1976), *The Impact of Income Maintenance on the Making and Breaking of Marital Unions: Interim Report*, Center for the Study of Welfare Policy, Research Memorandum No. 28 (Menlo Park, California, SRI International, juin).

KILLINGSWORTH, Mark (1983), *Labour Supply*, Londres, Cambridge University Press.

LAMPMAN, Robert (1974), « What Does It Do for the Poor. A New Test for National Policy », *The Public Interest*, 34, hiver: 66-82.

LAMPMAN, Robert (s.d.), « Labour Supply and Social Welfare Benefits in the United States », dans National Commission on Employment and Unemployment Statistics, *Concepts and Data Needs: Counting the Labour Force*, Washington, D.C., Government Printing Office, Appendix, 1.

MASTERS, Stanley et Irwin GARFINKEL (1978), *Estimating Labour Supply Effects on Income Maintenance Alternatives*, New York, Academic Press.

MURRAY, Charles (1984), *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*, New York, Basic Books.

PALMER, John L. et Isabel SAWHILL, éd. (1984), *The Reagan Records: An Assessment of America's Changing Domestic Priorities*, Washington, D.C., The Urban Institute Press.