

La réforme de l'aide sociale de 1996 : le pari de Bill Clinton

The 1996 Social Welfare Reform: Bill Clinton's Wager

La reforma de la asistencia social de 1996 : la apuesta de Bill Clinton

Patrick Villeneuve

Numéro 36, automne 1996

Politiques familiales et vies de femmes

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/005247ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/005247ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Villeneuve, P. (1996). La réforme de l'aide sociale de 1996 : le pari de Bill Clinton. *Lien social et Politiques*, (36), 55–59. <https://doi.org/10.7202/005247ar>

Résumé de l'article

En août 1996, le Président Clinton a signé la loi dite Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, qui transforme en profondeur le système de l'aide sociale aux États-Unis. Cette loi affecte très majoritairement les femmes, en particulier les femmes chefs de famille monoparentale et leurs enfants, qui sont représentés de façon disproportionnée parmi les familles pauvres dont les revenus ont subi d'importantes réductions au cours des quinze dernières années. L'article situe l'origine et la portée de cette loi dans le cadre des débats dont le Welfare a fait l'objet au cours des années récentes.

La réforme de l'aide sociale de 1996 : le pari de Bill Clinton

Patrick Villeneuve

En août 1996, le président Clinton a signé la loi dite *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, qui transforme en profondeur le système de l'aide sociale aux États-Unis¹. Cette loi affecte très majoritairement les femmes, en particulier les femmes chefs de famille monoparentale et leurs enfants², qui sont représentées de façon disproportionnée parmi les familles pauvres dont les revenus ont subi d'importantes réductions au cours des quinze dernières années.

Pôles d'analyse et situation avant la réforme de 1996

Au sujet de l'aide sociale, on peut identifier aux États-Unis trois pôles d'analyse majeurs, qui ont prévalu depuis une dizaine d'années. On trouve d'une part des

défenseurs, de plus en plus rares, du statu quo. En effet, le système traditionnel d'aide sociale (*Aid to Families with Dependent Children* [AFDC] et *Food Stamps*), défendu pour des raisons essentiellement humanitaires mais également d'efficacité économique³, est critiqué de toutes parts en vertu des arguments présentés par les deux autres écoles de pensée. De plus, les sondages d'opinion révèlent son extrême impopularité : en 1994, 62 pour cent des Américains considéraient que trop d'argent était dépensé dans l'actuel système d'aide sociale⁴, et cela malgré une érosion marquée des prestations depuis les années 1970 et un pourcentage de la population dépendant de l'aide sociale relativement stable.

Le second pôle d'analyse, conservateur, se base sur une conception à la Charles Murray (1984) voulant que cette aide financière

constitue une véritable prime à la dépendance et à l'illégitimité (l'AFDC est principalement accordée aux familles monoparentales). Pour les tenants de ce point de vue⁵, la solution est simple : ils exigent l'abolition pure et simple de ces programmes pour les prestataires aptes au travail. Cette abolition est présentée comme urgente étant donné la croissance de la monoparentalité et les problèmes socio-économiques qui y sont associés.

Le troisième pôle d'analyse, dont les défenseurs se présentent aux États-Unis, selon les variantes, comme plus ou moins centristes, met l'accent sur la réinsertion en milieu de travail. D'une part, durant une période initiale à l'aide sociale, des programmes de formation et des services de placement seraient offerts. D'autre part, une fois cette période écoulée, la réinsertion en milieu de travail deviendrait, tou-



jours pour les personnes aptes au travail, obligatoire. Toutefois, si le prestataire ne pouvait se trouver d'emploi, il se verrait offrir un emploi subventionné ou un emploi public rémunéré au salaire minimum (on parle ici de *work test*). Une telle approche s'avérerait, du moins à court et moyen terme, plus coûteuse que le statu quo et beaucoup plus coûteuse, évidemment, que l'option conservatrice à la Charles Murray. David Ellwood et Mary-Joe Bane (Bane et Ellwood, 1994; Ellwood, 1988) ainsi que Lawrence Mead (1986) en sont les promoteurs les plus connus.

La situation qui existait avant la réforme de l'aide sociale d'août 1996 combinait l'approche « traditionnelle » du premier pôle et celle du troisième, parfois appelé *workfare* (de la contraction de *work*

for welfare). En effet, la réforme bipartisane de 1988, le *Family Support Act*, exigeait déjà des États qu'une partie de leurs prestataires d'aide sociale soit inscrite à des programmes de réinsertion en emploi : les programmes « JOBS ». De plus, les trois quarts environ des prestataires étaient concernés, au début de 1996, par un grand nombre de projets pilotes très variés proposés par les États et approuvés par les administrations fédérales précédentes, en particulier par l'administration Clinton, cette dernière s'étant montrée très sensible aux revendications des gouverneurs qui souhaitaient une plus grande autonomie en cette matière (Council of Governors' Policy Advisors, 1996).

Rappelons que le programme AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*), aide financière s'adressant, à plus de 90 pour cent, aux familles monoparentales, était financé à parts égales par le gouvernement de chaque État et par le gouvernement fédéral. Les bons d'alimentation (*Food Stamps*), s'adressant jusqu'en août 1996 à toutes les personnes pauvres, ne pouvaient être échangés que contre de la nourriture. Ils étaient financés à 100 pour cent par le gouvernement fédéral. Les normes de ces programmes étaient établies par le gouvernement fédéral mais appliquées par les gouvernements locaux.

Le Work and Responsibility Act de Bill Clinton

Le projet initial de réforme de l'aide sociale proposé par l'administration Clinton, le *Work and Responsibility Act* (WRA), fut soumis au Congrès en 1994. S'inspirant directement du troisième pôle d'analyse décrit plus haut, ce projet de loi s'inscrivait dans le cadre plus large d'une réforme des politiques de sécurité du revenu et de santé directement influencée par Ellwood

et Bane. Le candidat à la présidence Bill Clinton avait abondamment fait campagne sur ces thèmes en 1992, promettant, entre autres choses, « la fin de l'aide sociale telle qu'on la connaît ».

La décision d'augmenter de façon significative les prestations offertes aux parents en vertu du programme de supplément au revenu de travail (*Earned Income Tax Credit [EITC]*) avait, dans ce contexte, été adoptée au tout début du mandat du président. Six millions de travailleurs à faible revenu ayant des enfants ont maintenant droit à ce crédit, qui entraîne une réduction de 6,4 milliards de dollars du « fossé de la pauvreté » et permet à un million de parents et à leurs enfants de se hisser au-dessus du seuil de faible revenu (Scholz, 1994).

La réforme du système de santé devait connaître un sort bien différent. Elle était cependant essentielle pour recréer une logique d'incitation au travail (« *to make work pay* » selon l'expression popularisée par Clinton) puisque le fait que les familles quittant l'aide sociale perdent leur assurance-maladie (*Medicaid*) représente en effet un fort désincitatif au retour au travail.

Le *Work and Responsibility Act*, soumis au Congrès au milieu de la controverse entourant le projet de réforme du système de santé, à un moment où l'administration Clinton était en très mauvaise position dans les sondages d'opinion, ne fut défendu que de façon très discrète et ne fut jamais adopté. Il prévoyait la création d'un « plan personnel d'employabilité ». Ce plan devait être établi avec un agent de l'aide sociale et viser l'insertion du prestataire le plus tôt possible dans un programme de formation, à l'école ou en emploi. La durée durant laquelle les prestataires nés après 1972 auraient pu recevoir des prestations traditionnelles aurait été

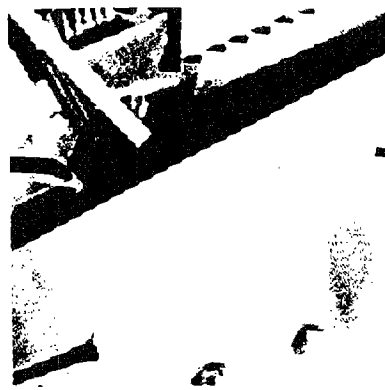
limitée, à vie, à un total de 24 mois⁶. Au terme de cette période, si un prestataire n'avait toujours pas trouvé d'emploi sur le marché du travail, il se serait vu offrir un emploi subventionné en entreprise ou un emploi public dans le cadre du programme WORK.

Ce programme WORK était différent du *workfare*, selon l'administration Clinton, du fait que les montants versés aux prestataires auraient correspondu au nombre exact d'heures travaillées au salaire minimum. Ce nombre d'heures, compris entre 15 et 35 par semaine, aurait été proportionnel au niveau des prestations reçues précédemment. Pour inciter les prestataires à quitter ce programme, cependant, on ne les aurait pas rendus éligibles au supplément au revenu de travail EITC. De plus, les participants auraient été régulièrement assistés dans leur recherche d'un emploi hors du programme, en particulier au terme de chacun des deux contrats, d'une durée maximale d'un an. Les sanctions en cas de non-respect des nouvelles règles auraient été sévères et auraient pu aller, dans le cas du refus d'un emploi sans cause jugée valable, jusqu'à la suspension complète de l'AFDC pour six mois ou jusqu'à ce que l'offre d'emploi soit acceptée.

Les places en garderie auraient été garanties pendant un an après la réinsertion sur le marché du travail. Les revenus mensuels exemptés du calcul de l'AFDC seraient passés de 50 dollars à 120 dollars. Le montant des économies permises aurait également été majoré.

Le Personal Responsibility Act de Newt Gingrich

En 1994, les Républicains ne se sont pas seulement laissé porter par la vague anti-Clinton : ils ont proposé rien de moins qu'un nouveau contrat social : le *Contract with America*. Cet agenda conservateur



n'a cependant été discuté que de façon relativement superficielle dans les principaux médias au cours de la campagne électorale et les aspects les plus controversés en sont demeurés mal définis.

Le *Personal Responsibility Act* (PRA), projet de réforme majeure de l'aide sociale, était au centre du *Contract with America*, mais alors que le sommaire de la version prélectorale prévoyait accorder des fonds supplémentaires substantiels pour créer des services de réinsertion en milieu de travail, la version post-électorale ne visa, au contraire, outre le transfert des pouvoirs aux États, qu'à réduire davantage les budgets, en particulier après quelques années. La rhétorique de justification du PRA correspondait tout à fait à la logique du second pôle d'analyse et le Président devait, du moins initialement, imposer son veto.

Concrètement, l'AFDC, basée sur le principe d'un programme fédéral garanti (*entitlement*), aurait été éliminée. Les budgets précédemment alloués à l'AFDC auraient été versés directement aux États mais ils auraient fait l'objet de fortes réductions après quelques années et n'auraient plus été ajustés en fonction du nombre de prestataires ou, de façon plus générale, en fonction des cycles économiques.

Les États auraient été libres d'administrer ces fonds à leur guise

à quelques exceptions près. On aurait graduellement exigé d'eux que les adultes membres de familles dépendantes de l'aide sociale depuis plus de deux ans occupent un emploi ou effectuent des travaux communautaires. Il aurait de plus été interdit d'utiliser ces fonds fédéraux pour les familles ayant accumulé à vie un total de cinq ans à l'aide sociale, quoiqu'une exemption aurait pu être accordée à 20 pour cent d'entre eux, selon des critères établis par les États. En outre, ces fonds fédéraux n'auraient pas pu être utilisés pour les mères de moins de 18 ans non mariées, pour les immigrants n'ayant pas encore acquis la citoyenneté, ou encore pour les enfants nés alors que la famille dépendait de l'aide sociale.

Le Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act

Alors que les deux projets de loi précédents n'avaient pas réussi à franchir toutes les étapes procédurales nécessaires à leur adoption, le *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA), fortement inspiré du *Personal Responsibility Act* (PRA) républicain, fut adopté en août 1996, moins de trois mois avant les élections. Un seul sénateur se présentant pour réélection à l'automne a osé s'y opposer.

En fait, cette loi reprend tous les éléments du PRA mentionnés plus haut, mais en plus d'abolir le programme AFDC, elle procède à des réductions des bons d'alimentation ainsi que des prestations du programme d'aide sociale couvrant les personnes inaptes au travail : le *Supplemental Security Income* (SSI). Ainsi, plus de 55 milliards de dollars d'économies devraient être réalisées au cours des six prochaines années. Les promoteurs de cette loi soulignent que leur objectif principal n'est pas tant

58

d'ordre financier que d'ordre humanitaire : ils disent se soucier d'abord et avant tout du mieux-être des prestataires (voir le second pôle d'analyse).

Le président Clinton souligne pour sa part qu'il a réussi à obtenir quelques concessions du Congrès républicain, en particulier en ce qui a trait à l'accès à l'assurance-maladie pour les plus pauvres (*Medicaid*), qui sera maintenue pour ceux qui auraient été couverts selon les anciennes règles de l'AFDC, et en ce qui concerne les montants alloués aux places en garderies, qui ont été majorés pour atteindre 14 milliards de dollars en six ans.

Impacts et perspectives d'avenir

En plus d'avoir à assumer la réduction éventuelle des montants fédéraux qui leur sont versés, les États se trouvent particulièrement sollicités en période de récession, alors que le taux de chômage est élevé et les recettes fiscales réduites. Notons qu'en vertu de leur constitution, la plupart des États n'ont pas le droit d'effectuer de déficit. Un fonds « tampon » fédéral sera bien créé mais son ampleur serait nettement insuffisante (Vroman, 1995). Plusieurs appréhendent également, dans un contexte de forte mobilité de la population, une « course vers le

bas » (*race to the bottom*) entre les États, ceux-ci pouvant en effet craindre d'attirer des prestataires d'autres États si leurs conditions sont perçues comme moins sévères que celles des États voisins.

Indépendamment des modifications qui pourraient ainsi être apportées au niveau des États, une microsimulation informatique effectuée par le très réputé *Urban Institute* révèle que cette réforme fédérale, dans son état actuel, va faire en sorte, à elle seule, qu'environ 2,56 millions de personnes, incluant 1,14 million d'enfants, tomberont sous le seuil de pauvreté d'ici cinq ans, lorsque les coupures les plus radicales entreront en vigueur, soit des augmentations de 9,2 pour cent et 11,7 pour cent respectivement (Zedlewski, 1996).

Cette loi représente, selon le président Clinton, la meilleure occasion qui s'est présentée à lui de modifier le système d'aide sociale, comme il s'était engagé à le faire quatre ans auparavant. Il dit souhaiter ainsi changer une « culture de l'aide sociale », une culture de dépendance. Il veillera durant son prochain mandat, dit-il, à corriger les failles du nouveau système. Il souhaite en particulier réduire l'impact des réductions du programme de bons d'alimentation et rétablir l'accès à l'ensemble des programmes pour les immigrants qui ne sont pas encore citoyens.

De façon beaucoup plus vague, le président Clinton a aussi souligné à quelques reprises que la société (entreprises privées, gouvernements des États, organismes communautaires, etc.) a la responsabilité de veiller à ce que les prestataires se cherchant un emploi se voient offrir des occasions de travailler. Quoiqu'il affirme que le gouvernement fédéral suivra la situation de près, il n'est pas certain qu'il interviendrait si cette respon-



sabilité ne devait pas être assumée de façon satisfaisante.

La promulgation de cette réforme a peut-être eu l'avantage de faire en sorte que la rhétorique incendiaire et démagogique à l'égard de l'aide sociale a presque cessé. Peut-être le public pourra-t-il enfin débattre de véritables pistes de solutions ? Comme on peut le voir, même hostiles au système traditionnel d'aide sociale, les Américains, considèrent tout de même qu'il faudrait faire plus pour aider les personnes en situation de pauvreté.

Opinion sur le niveau des dépenses en 1994^a

(en pourcentage des opinions exprimées)

	Aide sociale	Aide aux pauvres
Trop peu	13,3	59,1
Juste assez	24,8	25,7
Trop élevé	61,9	15,0

a. En pourcentage des opinions exprimées pour les variables NATFARE et NATFAREY du *General Social Surveys* (1994).

Toutefois, on ne sait plus très bien jusqu'à quel point la Maison blanche est prête à défendre, au-delà des discours, des principes de justice sociale. Même à supposer que la volonté politique de corriger les « failles » de la réforme de 1996 existe réellement, de telles modifi-

cations pourraient se révéler très difficiles à réaliser, compte tenu des échecs cuisants que le Congrès a infligés à Bill Clinton au cours des dernières années.

Lors d'un discours prononcé, en septembre 1996, devant une assemblée de gouverneurs des États du Sud, Bill Clinton affirmait que la signature de cette réforme constituait pour lui un pari (*gamble*)⁷. L'histoire pourrait bien juger cette décision très sévèrement. Entre-temps, cependant, avec 12 pour cent d'avance dans les sondages sur son opposant républicain Bob Dole, sa réélection semble assurée.

Patrick Villeneuve
Columbia University School of
Social Work

Notes

- ¹ Pour une analyse des aspects historiques et un examen plus large de l'ensemble des programmes de sécurité du revenu, consulter Villeneuve (à paraître) ainsi que Lachapelle, Lesemann et Villeneuve (1994).
- ² Deux tiers (9 millions) des personnes qui reçoivent les prestations AFDC sont des enfants de moins de 18 ans. Le Center on Budget and Policy Priorities a estimé, dans une étude de 1995, que près de 5,6 millions d'enfants pourraient se voir privés d'assistance si les propositions de réforme conservatrices dont il est fait mention dans cet article étaient adoptées.
- ³ Voir, entre autres, une évaluation du *Children's Defense Fund* (1994) sur les coûts de la pauvreté chez les enfants.
- ⁴ En pourcentage des opinions exprimées pour la variables NATFARE du *General Social Surveys* (1994).
- ⁵ Voir le no 16, automne 1986, de la *Revue internationale d'action communautaire*, p. 113-118.
- ⁶ Il existe quelques exceptions : 1) les mois au cours desquels une mère reçoit l'AFDC avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans ne comptent pas (on lui imposerait plutôt l'obligation de poursuivre ses études ou de suivre un programme de formation tout en habitant chez les grands-parents ou dans un milieu substitut) ; 2) la période de 24 mois est prolongée tant qu'il y a à la maison un enfant de moins d'un an (si l'enfant a été

conçu durant la période de réception de l'AFDC, cette période de grâce n'existe que jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 12 semaines) ; 3) chaque période de quatre mois de travail après une sortie de l'AFDC permet de « racheter » un mois d'AFDC jusqu'à concurrence de six mois.

- ⁷ Le président affirmait ainsi : « That's all this bill does—it gives us a chance. If we fail, it will exact a higher price from us than the old system did. But the old system would never have given us a chance to succeed, and that's why I took the gamble I did, I'm glad I did, and I believe if we work together and learn from those who have done it, in about four or five years we're all going to be very proud of what each of us did to make real welfare reform a reality » (White House, 1996).

Bibliographie

- BANE, Mary Joe, et David ELLWOOD. 1994. *Welfare Realities, From Rhetoric to Reform*. Cambridge, Harvard University Press.
- BLOCK, Fred, Richard A. CLOWARD, Barbara EHRENREICH et Frances FOX PIVEN. 1987. *The Mean Season. The Attack on the Welfare State*. New York, Pantheon.
- CHILDREN'S DEFENSE FUND. 1994. *Wasting America's Future. The Children's Defense Fund Report on the Cost of Child Poverty*. Boston, Beacon Press.
- COUNCIL OF GOVERNORS' POLICY ADVISORS. Février 1996. *The States Forge Ahead Despite the Federal Impasse. CGPA's January 1996 Survey of States on the "Devolution Revolution"*. Washington, D. C., CGPA.
- DEPARLE, Jason. 17 mars 1996. « Class Is No Longer a Four Letter Word », *New York Times Magazine* : 40-43.
- ELLWOOD, David. 1988. *Poor Support, Poverty in the American Family*. Basic Books.
- LACHAPPELLE, Guy, Frédéric LESEMAN et Patrick VILLENEUVE. 1994. « La politique sociale », dans Edmond ORBAN et Michel FORTMANN, dir. *Le Système politique américain*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal : 351-381.
- MEAD, Lawrence M. 1986. *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*. New York, Free Press.
- MURRAY, Charles. 1984. *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*. New York, Basic Books.
- NEW YORK TIMES. Du 3 au 9 mars 1996. « The Downsizing of America ».
- SCHOLZ, John Charles. 1994. « The Earned Income Tax Credit : Participation, Compliance, and Antipoverty Effectiveness », *National Tax Journal*, 47, 1 : 59-81.
- SUPER, David A., Sharon PAROTT, Susan STEINMETZ et Cindy MANN. Août 1996. *The Welfare Conference Bill*. Washington, D. C., Center on Budget and Policy Priorities.
- VILLENEUVE, Patrick. À paraître. « La fin de l'aide sociale telle qu'on la connaît. La réforme de la sécurité du revenu aux États-Unis », *Politique et sociétés*, 30.
- VROMAN, Wayne. 1995. « Rainy Day Fund : Contingency Funding for Welfare Block Grants », dans Isabel V. SAWHILL, dir. *Welfare Reform*. Washington, D. C., Urban Institute : 11-14.
- WHITE HOUSE (Office of the Press Secretary). 10 septembre 1996. *Remarks by the President to the Southern Governors Association*. Kansas City, Missouri.
- WHITE HOUSE DOMESTIC POLICY COUNCIL. 1993. *The President's Health Security Plan*. New York, Times Books.
- ZEDLEWSKI, Sheila, Sandra CLARK, Eric MEIER et Keith WATSON. Juillet 1996. *Potential Effects of Congressional Welfare Reform on Family Incomes*. Washington, D. C., Urban Institute.