

La fin de l'aide sociale telle qu'on la connaît : la réforme de la sécurité du revenu aux États-Unis

Patrick Villeneuve

Numéro 30, automne 1996

Vers un nouvel État-providence?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040035ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040035ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Villeneuve, P. (1996). 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), 91–133.
<https://doi.org/10.7202/040035ar>

Résumé de l'article

Au cours du premier mandat du président Clinton, de 1992 à 1996, on a assisté à d'intenses débats sur la forme que devrait prendre l'aide sociale aux États-Unis. Dans une période de rapides mutations économiques et sociales, sources d'insécurité, l'insatisfaction face à un système de sécurité du revenu n'offrant que très peu de soutien aux travailleurs pauvres et aux familles de classe moyenne, par exemple, a mené à l'adoption de compressions draconiennes des dépenses d'aide sociale. Cet article en établit le contexte, analyse les débats et les enjeux et examine les perspectives d'avenir.

LA FIN DE L'AIDE SOCIALE TELLE QU'ON LA CONNAÎT : RÉFORME DE LA SÉCURITÉ DU REVENU AUX ÉTATS-UNIS*

Patrick Villeneuve

Columbia University School of Social Work

Introduction

Le *New York Times* titrait récemment en première page : «On the Battlefield of Business, Millions of Casualties». Premier d'une série de sept articles intitulée «The Downsizing of America», cet article montrait, chiffres à l'appui, à quel point les licenciements sont devenus partie intégrante du marché du travail et à quel point les personnes licenciées ont de plus en plus de difficulté à se trouver un emploi procurant un revenu comparable à celui qu'elles avaient. Pourtant l'économie est en pleine expansion et les profits des corporations ne cessent d'augmenter¹.

L'élection de Patrick Buchanan aux importantes primaires républicaines du New Hampshire en février 1996, candidat normalement considéré comme marginal mais qui avait nouvellement misé sur un programme politique protectionniste, semble également révéler un fort sentiment d'insécurité économique chez une partie importante de l'électorat².

En quête de solutions devant ce malaise (ou tout au moins devant cette perception de malaise), autant les Républicains que les Démocrates considèrent qu'une réforme des programmes de sécurité du revenu est essentielle. C'est cependant là que s'arrête la ressemblance. Ramesh Mishra, reprenant l'analyse de Walter Korpi, affirme :

[...] residual programs, which are means-tested and serve only a part of the working class, tend to divide the working class so that one sector sees itself as paying for another sector without enjoying any of the benefits. In this situation, the middle class and large

* Je souhaite remercier les évaluateurs anonymes de la revue.

¹ Voir série «The Downsizing of America», *The New York Times*, du 3 au 9 mars 1996.

² Voir entre autres : Jason DeParle, «Class is no Longer a Four Letter Word», *New York Times Magazine*, 17 mars 1996, p. 40-43.

sections of the working class find themselves in a coalition against the «poor». Selective programs therefore tend to be far more vulnerable to retrenchment³.

Cela correspondait clairement à l'état de la situation lors des débats ayant mené à l'adoption de la réforme de l'aide sociale de 1996. D'une part, comme nous le verrons, les programmes d'assistance sociale américains ciblaient particulièrement les plus pauvres des pauvres (les «truly needy») et, d'autre part, l'impopularité de ces programmes, et en particulier de l'AFDC, était extrêmement élevée : 61,9 % des Américains considéraient, en 1994, que les sommes versées en vertu de l'aide sociale étaient trop élevées, alors que seulement 13,3 % considéraient que ces sommes étaient insuffisantes⁴.

Une réforme de l'aide sociale pouvait alors soit s'attaquer aux programmes eux-mêmes soit tenter d'en modifier la nature trop sélective. Les réformes proposées aux États-Unis de 1992 à 1996 illustrent clairement ce principe. Alors que du côté républicain, on souhaitait surtout effectuer d'importantes compressions et transférer l'administration des programmes aux États, du côté démocrate, on souhaitait plutôt, initialement du moins, modifier la nature même de ces programmes afin (1) d'inclure un groupe presque exclu jusqu'à maintenant, soit les travailleurs à revenu modéré et faible ainsi que, dans une moindre mesure, la classe moyenne et (2) de transformer le principal programme d'aide sociale, l'AFDC, pour le rendre plus conforme aux valeurs de la majorité sans couper les prestations.

C'est durant la campagne électorale présidentielle de 1992 que le candidat centriste Bill Clinton a relancé toute la question de la nécessité d'une nouvelle réforme de l'aide sociale. Il promettait, en effet, rien de moins que la «fin de l'aide sociale telle qu'on la connaît».

It's time to honor and reward people who work hard and play by the rules. That means ending welfare as we know it — not by punishing the poor or preaching to them, but by empowering Americans to take care of their children and improve their lives.

³ Ramesh Mishra, *The Welfare State in Capitalist Society; Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 41. Walter Korpi, *The Democratic Class Struggle*, London, Routledge, 1983. (Voir en particulier la section intitulée «The Welfare Backlash», p. 193-195).

⁴ Voir la variable "natfare" du National Opinion Research Center, *General Social Surveys 1994*. Chicago. NORC. 1994.

Résumé. Au cours du premier mandat du président Clinton, de 1992 à 1996, on a assisté à d'intenses débats sur la forme que devrait prendre l'aide sociale aux États-Unis. Dans une période de rapides mutations économiques et sociales, sources d'insécurité, l'insatisfaction face à un système de sécurité du revenu n'offrant que très peu de soutien aux travailleurs pauvres et aux familles de classe moyenne, par exemple, a mené à l'adoption de compressions draconiennes des dépenses d'aide sociale. Cet article en établit le contexte, analyse les débats et les enjeux et examine les perspectives d'avenir.

Abstract. During president Clinton's first mandate, from 1992 to 1996, intense debates regarding social assistance took place in the United States. In this period of rapid economic and social change, source of insecurity, the deep dissatisfaction felt towards income security programs that provide only minimal support to poor workers and middle class families, have led to the implementation of drastic cuts in welfare programs. This article examines the context, analyses the issues and debates and attempts to foresee possible new developments.

No one who works full time and has children at home should be poor anymore. No one who can work should be able to stay on welfare forever⁵.

Au centre de ce projet de réforme se trouvait le *Work and Responsibility Act*, qui ne fut jamais adopté par le Congrès. Contrairement au thème de la réforme de l'assurance maladie qui faisait alors l'objet d'un certain débat public, la question de l'aide sociale, traitée lors de campagnes électorales précédentes, était considérée comme plus ou moins «réglée» depuis le consensus largement bipartisan ayant mené, en 1988, à l'adoption du *Family Support Act*. Appuyée avec enthousiasme autant par le président Reagan que par le sénateur Patrick Moynihan, le ténor démocrate en cette matière, cette loi avait, croyait-on, clos les débats sur l'aide sociale pour un certain temps.

Certains universitaires⁶ ont reproché à Bill Clinton d'avoir rouvert cette question qui n'avait, selon eux, pas besoin de l'être, du moins pas de cette façon. Cette opinion ne fait cependant pas consensus auprès des universitaires progressistes américains, dont plusieurs considèrent qu'il

⁵ Bill Clinton, *Putting People First : How We Can All Change America*, New York, Times Books, 1992.

⁶ Voir par exemple : Frances Fox Piven, «Was Welfare Reform Worthwhile ?», *American Prospect*, no 27, juillet-août 1996, p. 14-15.

était difficile de prévoir, à l'époque, que le sujet serait récupéré comme il l'a été par les Républicains⁷.

Ce débat sur l'aide sociale est ainsi devenu particulièrement animé lorsqu'à l'automne 1994 les Républicains, menés par Newt Gingrich, ont obtenu suffisamment de sièges au Congrès pour constituer la majorité tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat. Cela ne s'était pas produit depuis 1955. Au centre de leur programme électoral, le *Contract with America*, se trouve un projet de réforme de l'aide sociale : le *Personal Responsibility Act*.

Le *Contract with America*, que ses auteurs considéraient comme «révolutionnaire», devait être mis en application très rapidement. Newt Gingrich, devenu président (*Speaker*) de la Chambre des représentants, s'est engagé à le faire adopter, de son côté du Capitol, durant les 100 premiers jours du nouveau Congrès. Le sénateur Robert Dole, chef de la majorité républicaine au Sénat, s'est engagé à faire plus ou moins de même durant une seconde période de 100 jours. Au terme de celle-ci, les différences entre les deux chambres devaient être aplanies par l'intermédiaire du processus habituel de négociations, puis le résultat soumis au président Clinton.

Tout cela se produit dans un contexte où les gouverneurs militent aussi fortement pour une décentralisation des pouvoirs avec l'intention claire là aussi, dans bien des cas, d'effectuer d'importantes compressions.

Alors que le président Clinton a imposé à deux reprises son veto aux projets de lois républicains, il a, en août 1996, à trois mois des élections présidentielles, accepté de signer le *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, entérinant ainsi, comme nous le verrons, la quasi-totalité du projet républicain. Clinton affirme qu'il corrigera, au cours de son prochain mandat, les principales «failles» de cette nouvelle loi. La portée de ces corrections reste à voir.

Pour comprendre le débat déterminant qui a mené à cette réforme de l'aide sociale, il est essentiel, en premier lieu, de bien en comprendre le contexte. À cette fin, nous examinerons d'abord l'évolution des politiques américaines de sécurité du revenu : quelles en ont été les principales étapes et quelle était la situation avant la réforme de 1996.

Nous examinerons ensuite, de façon plus large, l'évolution des situations économique et sociale des familles américaines au cours des dernières décennies. Alors qu'une minorité d'entre elles s'est extrêmement bien tirée d'affaire, un grand nombre a par contre été durement affecté par de profondes transformations du marché du travail menaçant leur niveau de vie ou parfois même leur sécurité économique. On assiste en même

⁷ Voir par exemple : Isabel V. Sawhill, *Welfare Reform, An Analysis of the Issues*, Washington, Urban Institute, 1995.

temps à des transformations sociales importantes, en particulier dans la composition et le fonctionnement des familles. Nous verrons comment l'analyse de ces nouvelles données varie selon les orientations politiques et comment cela affecte les solutions présentées en matière de politiques sociales.

Après avoir examiné les *principales* propositions de réforme de l'aide sociale émises par les Démocrates et les Républicains, soit celle de Bill Clinton et celle de Newt Gingrich, nous verrons que celles-ci comportent des problèmes importants, mais l'une bien davantage que l'autre. Nous analyserons enfin la réforme adoptée en août 1996 ainsi que ses effets appréhendés.

Évolution du système américain de sécurité du revenu

Programmes fédéraux

La constitution américaine ne prévoit pas le niveau de gouvernement, fédéral ou des États, qui aura la responsabilité des affaires sociales. Le dixième amendement prévoit que «the powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people». Cependant, ce document confie au Congrès [fédéral] le devoir d'assurer «the general welfare»⁸. Tel que le souligne Alice Rivlin :

The Constitution did not permanently resolve the controversies about which level of government should have which functions. It did, however, create a framework for debating and resolving conflicts between the federal government and the states that has stood the test of more than two centuries⁹.

Avant la Dépression des années 1930, durant une période de « fédéralisme dual », ce sont surtout les États qui occupaient cette sphère d'activité quoique avec des moyens et programmes extrêmement limités. Après la Dépression et jusqu'aux années 1970, durant une période de fédéralisme coopératif, autant les États que le gouvernement fédéral ont pris de l'expansion, et les programmes sociaux ont été centralisés au niveau fédéral. Depuis le début des années 1980 par contre, cette tendance centralisatrice est sérieusement remise en question et les deux niveaux tentent de contrôler les politiques sociales. On parle maintenant de fédéralisme compétitif.

C'est donc de 1930 à 1960 que l'État-providence américain a d'abord été établi. Durant les trois premières années de la Dépression, environ un

⁸ Alice Rivlin, *Reviving the American Dream; The Economy, the States, and the Federal Government*, Washington, The Brookings Institution, 1992, p. 83.

⁹ *Ibid.*

tiers des organismes de charité privés ont simplement disparu à cause d'un manque de fonds. De nombreux autres organismes étaient menacés du même sort. Tel que noté à l'époque : «Trying to turn back this tide of distress through private philanthropic contributions is about as useless as trying to put out a forest fire with a garden hose»¹⁰. Durant les trois prochaines décennies, en bonne partie en vertu du *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, une série de programmes gouvernementaux allaient être établis pour les pauvres dits «méritants». Malgré certaines modifications, une partie de ces programmes constituait toujours, avant la réforme de 1996, les fondements des politiques américaines de sécurité du revenu.

Il s'agit : (a) de l'assurance sociale pour les personnes âgées (OAST)¹¹ et, dans les années 1950, pour les personnes handicapées, aveugles ou les deux (DI)¹²; (b) des assurances liées à l'emploi telles l'assurance chômage (UC et EB)¹³ et les prestations pour accidents de travail (WC)¹⁴; (c) de l'assistance sociale (pour les pauvres) pour les familles monoparentales, situation alors habituellement liée au décès du père (ADC¹⁵, devenu AFDC¹⁶ en 1961), et pour les personnes âgées et les personnes handicapées (APTD¹⁷ et OAA¹⁸, remplacés par SSI¹⁹ en 1972)²⁰. Le niveau des prestations pour l'ensemble des programmes établis à cette époque était cependant très modeste.

Un autre type de programme fut également créé durant la Dépression. Selon l'économiste John Kenneth Galbraith, il s'agissait du «pilier central» de la politique du *New Deal* : la création directe d'emplois publics²¹. Les deux principaux organismes créés pour administrer ces programmes furent la *Civil Works Administration* (CWA) remplacée par la *Work(s) Project Administration* (WPA)²².

¹⁰ Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State; A History of Social Welfare in America*, New York, Free Press, 1994, p. 274.

¹¹ Old Age and Survivors Insurance.

¹² Disability Insurance.

¹³ Unemployment Compensation et Extended Benefits.

¹⁴ Workers' Compensation.

¹⁵ Aid to Dependent Children.

¹⁶ Aid to Families with Dependent Children.

¹⁷ Aid to Permanently Disabled.

¹⁸ Old Age Assistance.

¹⁹ Supplemental Security Income.

²⁰ Les programmes de ce second volet étaient, à l'époque, peu controversés: considérés comme temporaires ou marginaux, ils complétaient simplement ceux qui sont décrits au premier volet.

²¹ John Kenneth Galbraith, *A Journey Through Economic Times*, New York, Houghton Mifflin, 1994, p. 17.

²² Il y eut également le *Civilian Conservation Corps* (CCC), administré par le ministère de la Défense, qui employa des jeunes dans des camps de travail en région rurale. Plusieurs parcs nationaux (dont le Camp David) furent ainsi

La très temporaire *Civil Works Administration* (CWA) a employé, durant l'hiver 1933-1934, quatre millions de personnes, incluant, entre autres, de la main-d'œuvre qualifiée. Contrairement au WPA, les salaires avaient fait l'objet de négociations collectives avec l'employeur (la CWA) et les emplois étaient ouverts à tous. Ce programme dura quatre mois. La WPA, créée en 1935, employa pour sa part plus de trois millions de personnes, surtout de la main-d'œuvre peu qualifiée. Pour être éligible, il fallait démontrer que l'on touchait un faible revenu. Quoique le Congrès ait réduit le budget de la WPA de moitié en 1937, environ 15 milliards de dollars²³ furent redistribués au moyen de ce programme entre 1935 et 1942, année de son abolition.

Cependant, de tels programmes d'emplois publics doivent éviter les sphères d'activités où le travail est commercialement rentable, car cela entrerait en compétition avec les emplois du secteur privé ce qui, à long terme, entraverait la productivité. D'autre part, ces programmes exigent évidemment un encadrement des participants, qui n'est pas nécessaire lorsque les transferts sont accordés, sans exiger de travail en échange, en envoyant un simple chèque par la poste. Tout cela a tendance à faire en sorte que de tels programmes d'emplois publics, si on ne tient pas compte de la valeur du travail accompli (habituellement de nature communautaire), sont plus coûteux que les programmes de transfert conventionnels. C'est ce qui a fait que, comme le souligne l'historien Michael B. Katz : «By 1940, a « great body of support » encouraged the elimination of work relief and the substitution therefore of a presumably less costly and less competitive dole»²⁴.

De 1960 à 1976 on assiste à une expansion considérable des programmes sociaux²⁵. C'est, entre autres, durant cette période que la «guerre à la pauvreté» du président Johnson fut menée. Les prestations d'assurances sociales furent doublées en termes réels puis indexées. Des programmes, tels que le *Job Corps* et *Head Start*, furent lancés et des

aménagés. En août 1935, ce programme employait 505,000 hommes. La *National Youth Administration* (NYA), qui faisait partie du *Work Projects Administration* (WPA), subventionnait l'équivalent de stages en milieu de travail employant environ 400,000 étudiants après l'école. La *Public Works Administration* (PWA), établie par le *National Recovery Act*, subventionna la construction de plusieurs infrastructures, immeubles et monuments publics. Le volet «work relief» de la *Federal Emergency Relief Administration* (FERA) employa également environ 120,000 personnes.

²³ Il s'agit ici, comme à travers tout l'article, de dollars américains.

²⁴ Katz, Michael B., *In the Shadow of the Poorhouse : A Social History of Welfare in America*, New York, Basic Books, 1986, p. 224.

²⁵ Guy Lachapelle, Frédéric Lesemann et Patrick Villeneuve, «La politique sociale», dans Edmond Orban et Michel Fortmann, *Le système politique américain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1994, p. 351-381.

projets de développement urbain établis. De plus : (a) Les tickets alimentaires (*Food Stamps*), accordés à toutes les personnes à faibles revenus, sont créés; (b) le *Supplementary Security Income* (SSI) remplace l'APTD et l'OAA; (c) les programmes d'assurance maladie *Medicare* et *Medicaid* sont instaurés pour couvrir, respectivement, les prestataires de l'assurance sociale pour personnes âgées ou handicapées (OASI et DI) et de l'aide sociale (AFDC ou SSI); (d) en plus de voir ses prestations augmenter, l'assurance chômage (UC et EB) couvre dorénavant des employés provenant de nouveaux secteurs; (e) le supplément au revenu de travail *Earned Income Tax Credit* (EITC) est créé à la fin de cette période.

Mentionnons cependant que le projet de loi sur la *Negative Income Tax* (NIT), une formule d'impôt négatif universel, est défait au Congrès. Durant toute cette période, le nombre de prestataires de l'AFDC augmente de façon significative.

Depuis 1976, l'État a surtout de plus en plus limité ses interventions : (a) les prestations de l'AFDC, en tenant compte de l'inflation, ont diminué de 30 à 50 % selon les États (voir figure 2 à la fin de cet article) et les revenus de travail permis jusqu'alors pour bonifier les prestations ont été réduits; (b) les revenus d'assurance chômage (UC et EB) sont devenus imposables et la durée de couverture a été réduite.

Par contre (c) depuis 1990, les familles biparentales où un des adultes en chômage pouvait démontrer avoir occupé un (des) emploi(s) de façon consistante étaient éligibles durant au moins six mois par année (selon les États) à l'AFDC en vertu de AFDC-UP²⁶. Cette mesure existait auparavant dans certains États mais ne faisait pas l'objet d'une garantie («entitlement») fédérale. Seulement 7,2 % des prestataires de l'AFDC étaient couverts en vertu de ce volet en 1993²⁷. De plus (d), depuis 1991, la protection de *Medicaid*, accordée aux prestataires de l'AFDC et du SSI, est prolongée pour couvrir tous les enfants nés après le 30 septembre 1983 dont la famille se trouve sous le seuil de pauvreté.

Deux programmes ont également, durant un certain temps, fait l'objet d'un consensus bipartisan. Premièrement, le *Family Support Act* (FSA), modifiant le programme AFDC, fut ainsi adopté en 1988. Il prévoyait un resserrement des mesures de collecte des pensions alimentaires pour enfants ainsi que la création des programmes JOBS d'insertion en milieu de travail. Ces derniers ont cependant donné des résultats limités.

²⁶ *Aid to Families with Dependent Children and Unemployed Parents*

²⁷ United States House of Representatives Committee on Ways and Means, *Overview of Entitlement Programs*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1994, p. 325.

Tableau 1 Le supplément au revenu de travail EITC (1975 - 1996)

Année fiscale	Nombre de familles l'ayant reçu (milliers)	Montant total alloué (millions)	Portion allouée en remboursement d'impôt (millions)	Montant moyen par famille
1975	6 215	1 250 \$	900 \$	201 \$
1976	6 473	1 295	890	200
1977	5 627	1 127	880	200
1 978	5 192	1 048	801	202
1979	7 135	2 052	1 395	288
1980	6 954	1 986	1 370	286
1 981	6 717	1 912	1 278	285
1982	6 395	1 775	1 222	278
1983	7 368	1 795	1 289	224
1984	6 376	1 638	1 162	257
1985	7 432	2 088	1 499	281
1986	7 156	2 009	1 479	28 1
1987	8 738	3 931	2 930	450
1988	11 148	5 896	4 257	529
1989	11 696	6 595	4 636	564
1990	12 612	6 928	5 303	549
1991	13 105	10 589	7 849	808
1992 ¹	13 433	12 434	9 625	926
1993 ²	14 004	13 239	10 883	945
1994 ²	18 059	19 647	16 549	1 088
1995 ²	18 411	22 806	19 220	1 239
1996 ²	18 692	25 058	21 026	1 341
1. Préliminaire				
2. Projection				

Source : U.S. House of Representatives (Committee on Ways and Means), *Overview of Entitlement Programs; The 1994 Green Book*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, juillet 1994, p. 704.

Deuxièmement, le supplément au revenu de travail (EITC) a été haussé (voir tableau 1 et figure 4) en 1986 et 1990 par les présidents Reagan et Bush, mais surtout en août 1993 lors du premier budget du président Clinton qui avait promis de faire en sorte que le travail rapporte («make work pay»).

Mentionnons qu'au moment de la transition entre la période d'expansion des années 1960 et de compressions des années 1980, dans une période de chômage élevé, on a assisté à la mise sur pied d'une série de programmes de création directe d'emploi. En 1971, le *Public Employment Program* fut établi avec l'adoption du *Emergency Employment Act*. Ce programme fut remplacé, en 1973, par le volet *Public Service Employment* (PSE) du *Comprehensive Employment and Training Act* (CETA), puis amendé à trois reprises avant d'être éliminé en 1981. Au

plus fort du programme, en avril 1978, le PSE employait à temps plein 755,000 Américains.

Une analyse des coûts et bénéfices de projets de CETA pour prestataires de l'AFDC, effectuée par la *Manpower Demonstration Research Corporation* (MDRC) en vertu d'un devis expérimental conclut que ce programme est rentable pour toutes les parties concernées (pour les participants, les non-participants et donc pour la société dans son ensemble)²⁸.

Une étude de la *National Academy of Sciences* soulignait pour sa part les bénéfices découlant de cette création d'emplois ainsi que des travaux effectués par les personnes ainsi embauchées. Elle soulignait cependant quelques questions non encore résolues :

During the 7 years since the passage of the Emergency Employment Act of 1971, the nation has become increasingly committed to public service jobs programs as an instrument of economic and social policy. However several unresolved issues cloud these programs and new ones arise as the scale of public service jobs programs is expanded. Among those that require our attention are : (a) the appropriate limits of public service jobs programs for public policy purposes, (b) the divergent interests of national and local governments, (c) multiple program objectives, (d) the utility of PSE as a mean of employability development, and (e) the incentive structure of PSE²⁹.

Aucune de ces difficultés n'était cependant considérée comme insurmontable par les auteurs. Commentant la fin appréhendée du programme, les auteurs d'une étude du *Brookings Institution* écrivaient en prologue :

This proposal met with relatively little resistance. We think the reason for this is that the 1978 amendments significantly reduced the value of the program to local [government] operators. State and local governments seemed to be more concerned about proposed reductions in other forms of federal aid. Nonetheless, if the program is ended, several fiscally distressed cities will be forced to make painful adjustments because they have been more

²⁸ Cette étude visait plus particulièrement quatre groupes : les jeunes, les mères seules à l'aide sociale, les ex-toxicomanes et les personnes ayant un dossier criminel. Voir Peter Kemper, David A. Long et Craig Thornton, «A Benefit-Cost Analysis of the Supported Work Experiment», dans Robinson Hollister, Peter Kemper and Rebecca Maynard (dir.), *The National Supported Work Demonstration*, Madison, Wis., University of Wisconsin Press, 1984, p. 239-285.

²⁹ William Mirengoff *et al.*, *CETA : Assessment of Public Service Employment Programs*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1980, p. 10.

likely than better-off cities to assign PSE workers to basic services. This fiscal flow has also become a major lifeline for community-based nonprofit organizations. They too will be especially hard hit if the PSE program is ended or sharply reduced³⁰.

Programmes des États

Les États couvraient près de la moitié des frais du programme AFDC³¹ et ont traditionnellement fourni, en vertu d'un programme appelé *General Assistance* (GA), certaines prestations pour les personnes pauvres ne pouvant se prévaloir d'autres programmes. Depuis les années 1970 cependant, les prestations du GA, déjà maigres, ont été considérablement réduites. Aujourd'hui, de nombreux États ont carrément éliminé ce programme ou en ont limité la période d'éligibilité à deux ou trois mois par année (tel que s'apprêtait à le faire même le nouveau gouverneur de l'État de New York, un État habituellement considéré comme progressiste, avant que le projet de loi ne soit rejeté par la législature).

Sous l'énorme pression politique exercée à la suite de l'élection de 1994, le président Clinton a promis aux gouverneurs, majoritairement républicains, que leurs demandes d'exemption au régime standard d'AFDC seraient étudiées en 30 jours. Ce qui constituait, auparavant, une mesure d'exception permettant de réaliser des projets-pilotes relatifs à de nouvelles approches en matière de sécurité du revenu, est devenu la norme, l'exigence d'une véritable contribution scientifique étant devenue toute relative.

Tel que souligné par l'Association des gouverneurs, jusqu'à maintenant «The Clinton administration has approved 50 demonstrations in 35 states, launching welfare reform for thousands of families in more than half of the states, more than the two previous administrations combined»³². Cette utilisation sans précédent d'exemptions s'inscrit dans ce que l'Association des gouverneurs a appelé «The Devolution Revolution»³³. Au début de 1996, un peu plus des deux tiers des

³⁰ Richard P. Nathan *et al.*, *Public Service Employment : A Field Evaluation*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1981, p. 119.

³¹ Les États payaient, selon leurs ressources, entre 20 % et 50 % des montants accordés en prestations (la moyenne étant de 55 %) et 50 % des frais administratifs.

³² Council of Governors' Policy Advisors, *The States Forge Ahead Despite the Federal Impasse*, CGPA's January 1996 Survey of States on the 'Devolution Revolution', Washington, D.C., C.G.P.A., février 1996.

³³ *Ibid.*

prestataires d'aide sociale [AFDC]³⁴ aux États-Unis faisaient l'objet de telles mesures³⁵.

Secteur privé

Plus du tiers (39,3 %) des dépenses sociales aux États-Unis (incluant l'éducation et les services de santé) sont effectuées par le secteur privé. Alors que les dépenses publiques en ces domaines représentaient, en 1991, 20,5 % du produit intérieur brut, celles du secteur privé en représentaient 13,3 %. Évidemment, les petits salariés et autres personnes pauvres sont sous-représentés parmi les consommateurs de ces programmes³⁶.

Au cours des vingt dernières années, la croissance la plus forte des dépenses du secteur privé (19,4 %, en dollars constants) a été observée dans le secteur des programmes privés d'assurance revenu: régimes privés de pensions (146,8 milliards), prestations en cas de maladie ou d'événement entraînant un handicap (13,8 milliards), assurance vie (9,5 milliards) et suppléments au régime public d'assurance chômage (1,0 milliards)³⁷.

En matière d'assistance sociale, les dépenses d'organismes privés représentaient 9,3 % des 71,5 milliards de dollars qui y étaient consacrés en 1991 aux États-Unis. En 1972, cette proportion était de 7,9 %³⁸.

Situation existant avant la réforme de 1996

Tel qu'on l'a vu plus haut et, en synthèse, au tableau 2, le système américain de sécurité du revenu était, durant les débats ayant précédé l'adoption de la réforme de l'aide sociale, hautement ciblé en ce sens que les récipiendaires devaient répondre à toute une série de critères pour obtenir des prestations ou des services somme toutes limités. On retrouvait donc surtout des programmes catégoriels d'*assistance sociale* (aide gouvernementale limitée aux plus pauvres parmi certaines catégories de la population), mais également des programmes d'*assurance sociale* (aide provenant, en théorie du moins, d'un programme public d'assurance où les personnes ayant contribué peuvent éventuellement être bénéficiaires).

Il existait, et c'est toujours le cas, quatre grandes catégories de couvertures qui ne sont cependant pas nécessairement mutuellement exclusives. Les programmes s'adressant aux personnes de *65 ans et plus*

³⁴ L'expression «aide sociale» correspond au terme «welfare», ce qui comprend toujours, au niveau des programmes fédéraux, AFDC (incluant UP) et parfois, selon le contexte, les tickets alimentaires *Food Stamps* et l'aide au logement.

³⁵ Council of Governors' Policy Advisors, *op. cit.*

³⁶ Wilmer L. Kerns, «Private Social Welfare Expenditures, 1972-91», *Social Security Bulletin*, vol. 57, no 1, printemps 1994, p. 88.

³⁷ Ces chiffres correspondent ici aussi à l'année 1991. Source : *Ibid.*, p. 92.

³⁸ *Ibid.*, p. 90.

ainsi qu'aux personnes handicapées ont connu une expansion importante depuis les années 1960. Ils étaient nombreux et, en termes relatifs, généreux, tant en ce qui concerne les programmes d'assurances sociales que les programmes d'assistance sociale. Lorsque Ronald Reagan et Newt Gingrich ont tenté de limiter leur expansion, l'*American Association of Retired Persons* (AARP) et autres organismes bien organisés et influents ont en grande partie assuré leur protection. À lui seul, le SSI représentait 24,0 milliards de dollars en 1993³⁹. C'était plus que pour l'AFDC et près du double de l'EITC de la même année (avant son expansion).

À travers ce dédale de programmes de sécurité du revenu, les personnes de plus de 65 ans ainsi que les personnes handicapées ont donc su tirer leur épingle du jeu et se retrouvaient bien couvertes, autant en termes de programmes d'assistance sociale que d'assurance sociale.

Les travailleurs bénéficiaient principalement de quelques programmes d'assurance sociale bien précis, soit l'assurance chômage (*Unemployment Compensation* et *Extended Benefit*), des compensations en cas d'accident du travail (*Workers' Compensation*) ainsi que d'un programme d'assistance sociale, le supplément au revenu de travail (*Earned Income Tax Credit*). Rappelons que ce dernier n'a connu une expansion importante que ces dernières années (voir tableau 1 et figure 4). Les travailleurs à revenus extrêmement faibles ou ayant des enfants pouvaient également être éligibles à l'aide sociale (AFDC, *Food Stamps* et éventuellement une aide au logement) ainsi que *Medicaid*.

Le caractère hautement ciblé du système américain de sécurité du revenu a donc fait en sorte, surtout avant l'expansion toute récente du EITC, que les travailleurs n'ont reçu que très peu d'aide de la part de l'État. Ceci a certainement fortement contribué à nourrir chez une bonne partie de la population un fort sentiment d'iniquité face à un système d'assistance sociale perçu comme aidant beaucoup plus les pauvres soi-disant «non méritants» (voir pourtant les programmes de la «troisième catégorie» décrits ci-dessous) que les pauvres «méritants».

La troisième grande catégorie de programmes était celle qui s'adressait aux *familles monoparentales pauvres* et, dans une moindre mesure, aux *familles biparentales pauvres*. Outre ceux qui s'adressaient aux travailleurs, on retrouvait spécifiquement les programmes d'assistance sociale *Food Stamps*, AFDC (incluant AFDC-UP) et *Medicaid*. Les niveaux médians des prestations sont illustrés à la figure 2.

³⁹ United States House of Representatives Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 209.

Tableau 2 Programmes fédéraux de sécurité du revenu avant la réforme de 1996

	Assurances sociales ¹				Assistance sociale (si faibles revenus)					
	Medicare ²	Unempl. Comp., E.B. et Workers' Comp. ³	OASI ⁴	DI ⁵	Medicaid ⁶	EITC ⁷	SSI ⁸	AFDC (et AFDC-UP) ⁹	Food Stamps (+ School lunch) ¹⁰	Housing Assist. (+ Home Energy) ¹¹
1a) 65 ans ou plus (et leur famille)	X	Si a été salarié	X		X	Si salarié ET a un ou des enfants	X		X	Selon le cas (pas un droit)
1b) Handicapés (et leur famille)	X	Si a été salarié		X	X	Si salarié ET a un ou des enfants	X		X	Selon le cas (pas un droit)
2) Travailleurs (et leur famille)		X			Si AFDC ou SSI ou pour enfants pauvres nés après sept. 1983	Si a un ou des enfants	Si très faible revenu ET a plus de 65 ans ou est handicapé	Si très faible revenu ET a un ou des enfants	X	Selon le cas (pas un droit)
3a) Familles monoparentales ¹²		Si a été salarié			X	Si salarié		X	X	Selon le cas (pas un droit)
3b) Familles biparentales ¹²		Si a été salarié			Si AFDC-UP ou pour enfants pauvres nés après sept. 1983	Si salarié		Si peut démontrer avoir travaillé de façon régulière	X	Selon le cas (pas un droit)
4) Autres									X	Selon le cas (pas un droit)

1 Aux États-Unis, ce sont habituellement OASI et DI (ou, moins souvent, l'ensemble des programmes d'assurance sociale) qui sont désignées par le terme de *Social Security* et non l'ensemble des programmes sociaux comme c'est le cas en Europe.

2 Assurance maladie.

3 *Unemployment Compensation, Extended Benefits et Workers' Compensation*. Les deux premières mesures constituent l'assurance-chômage alors que la troisième est une assurance en cas d'accident de travail.

4 *Old-Age and Survivors Insurance*.

5 *Disability Insurance*.

6 Assurance maladie dont la couverture est généralement moins étendue que celle de *Medicare*.

7 *Earned Income Tax Credit*.

8 *Supplemental Security Income*.

9 *Aid to Families with Dependent Children* (incluant le volet *Unemployed Parents*).

10 Les *Food Stamps* sont versés au(x) parent(s) et échangeables à l'épicerie. Le *National School Lunch Program* et le *School Breakfast Program* subventionnent les repas que les enfants pauvres prennent à l'école.

11 Le *Federal Housing Assistance* est une combinaison éclectique de programmes de logements sociaux, de subvention au loyer et d'aide à l'achat de logements. Le *Low-Income Home Energy Assistance Program* est un programme administré différemment selon les États. Ces deux programmes, contrairement aux autres programmes fédéraux d'assistance sociale, ne sont pas des droits («entitlements») pour les prestataires.

12 Avec enfant(s) de moins de 18 ans.

L'aide au logement ne constituait pas un droit (un «entitlement» dans le jargon américain) et n'était donc garantie pour aucune des clientèles. En 1992 par exemple, alors que 96,2 % des ménages d'AFDC se prévalaient de *Medicaid* et que 86,2 % bénéficiaient des tickets alimentaires, seulement 29,5 % des ménages d'AFDC bénéficiaient d'une aide au logement⁴⁰.

L'AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*), principal programme de cette catégorie, était de loin le plus controversé de tous les programmes de sécurité du revenu, et ce, malgré, tel qu'on l'a vu à la figure 1, que la proportion des Américains qui en était prestataire était demeurée inchangée depuis le début des années 1970. On peut constater à la figure 3 que les coûts en étaient également restés stables. En fait, pour le gouvernement fédéral, qui assumait un peu plus de la moitié des coûts de l'AFDC (contre 100 % pour les autres programmes sociaux) ceux-ci ne représentaient qu'environ 1 % du budget (voir figure 5).

Les familles monoparentales à l'aide sociale recevaient donc des prestations d'AFDC et des *Food Stamps* modestes qui n'ont cessé de diminuer depuis 25 ans si l'on tient compte de l'inflation. Les programmes JOBS de réinsertion en milieu de travail instaurés lors de l'adoption du *Family Support Act* de 1988 n'ont donné que des résultats très limités et n'ont pas réussi à restaurer la légitimité de l'AFDC. Les prestations de l'AFDC étaient de plus en plus perçues comme une subvention à la monoparentalité et à la dépendance.

En ce qui concerne les familles biparentales pauvres, il est important de préciser que malgré l'AFDC-UP (*Aid to Families with Dependent Children and Unemployed Parents*), qui prévoyait depuis 1988 que l'AFDC soit accordée à ces familles sous certaines conditions strictes, celles-ci ne constituaient qu'une faible proportion des familles prestataires de l'AFDC. En 1993, elles ne représentaient en effet que 7,2 % des familles et recevaient 10,3 % des montants versés⁴¹. Tel que mentionné au tableau 2, elles devaient démontrer qu'un des adultes avait travaillé de façon régulière durant un certain temps auparavant. De plus, selon les États, la couverture accordée pouvait être limitée à six mois par année. Les familles biparentales ne recevaient donc qu'une aide très conditionnelle et temporaire, ce qui n'encourageait évidemment pas, dans une certaine mesure, la stabilité familiale en cas de chômage prolongé.

Le programme *Medicaid*, qui couvrait les frais médicaux des prestataires de l'AFDC et du SSI, couvrait aussi les enfants nés après le 30 septembre 1983 et dont la famille était sous le seuil de pauvreté.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 755.

⁴¹ *Ibid.*, p. 325.

La quatrième et dernière catégorie de programme de sécurité du revenu s'adressait aux «autres» : *les personnes seules et les couples ou familles sans enfant mineur*. Un seul programme d'assistance fédérale garantissait à cette catégorie d'Américains une certaine aide : il s'agissait des tickets alimentaires (*Food Stamps*).

Les tickets alimentaires constituaient ainsi le seul programme dont l'accès était garanti, sauf exceptions⁴², à toutes les catégories de pauvres. La stigmatisation associée à l'usage de ces coupons échangeables à l'épicerie contribuait cependant au fait qu'environ le tiers des personnes y ayant droit ne s'en prévalaient pas. Malgré cela, 27,0 millions d'Américains (10,4 % de la population) les utilisaient⁴³. Tel qu'on peut le voir à la figure 5, ce programme représentait environ 2 % du budget fédéral. Les montants accordés étaient calculés en fonction des revenus et du nombre de personnes résidant à la même adresse. La prestation mensuelle moyenne était, en 1994, de 68\$ par personne, alors que les prestations mensuelles maximales variaient entre 112\$ et 85\$ (diminuant en fonction du nombre de personnes au foyer).

Tout comme les familles biparentales non éligibles à l'AFDC-UP, les personnes seules, couples ou familles sans enfant mineur, se retrouvaient donc, en cas de pauvreté, à dépendre de ces tickets alimentaires, d'une aide du gouvernement de l'État si celle-ci existait et de l'aide d'organismes privés.

Rappelons finalement que les clientèles recevant de l'aide sociale (AFDC et FS) étaient de plus affectées par les réformes entreprises au niveau des États incluant, d'une part, l'utilisation d'exemptions fédérales pour modifier certaines modalités du programme AFDC et, d'autre part, des compressions parfois draconiennes dans leurs programmes de *General Assistance*.

La réforme de l'aide sociale adoptée en août 1996 et entrant en vigueur le 1^{er} octobre de la même année devait modifier, comme nous le verrons, les règles d'attribution du SSI et des *Food Stamps*. Elle devait également abolir l'AFDC au profit d'un transfert en bloc aux États serti de certaines conditions, telles que des durées maximales à l'aide sociale.

Contexte socio-économique des réformes

Mutations économiques : stagnation et polarisation des revenus

La figure 6 illustre la croissance annuelle des revenus des familles américaines selon l'endroit où elles se situent dans la distribution des revenus, et ce, durant trois périodes couvrant les années 1947 à 1990. On

⁴² Ce programme était refusé aux personnes en grève ou bien ayant démissionné d'un emploi dans les 90 derniers jours sans motif jugé valable.

⁴³ United States House of Representatives Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 776.

peut voir que de 1947 à 1973, la croissance de ces revenus s'est produite de façon plutôt uniforme pour l'ensemble des familles. Tous ont profité de cette croissance; la classe moyenne légèrement plus que les autres.

Durant les années 1970, une période où la croissance économique a, dans l'ensemble, considérablement ralenti, tous ont été affectés quoique l'on voyait déjà que les familles à revenus moyens et faibles étaient plus affectées que les autres.

Les changements les plus frappants ont cependant eu lieu depuis la fin des années 1970. Alors que les familles à revenu élevé et très élevé ont connu une croissance de leurs revenus supérieure à celle des années 1970, les familles à revenu moyen ont connu un ralentissement supplémentaire dans la croissance de leur revenu et les familles à faible revenu ont carrément connu une baisse de leur niveau de vie. Des données encore plus récentes examinant l'évolution du revenu familial médian révèlent que de 1973 à 1993, celui-ci n'a, dans l'ensemble, pas augmenté⁴⁴.

La figure 7 illustre l'évolution du coefficient de Gini depuis 1947. Cet indicateur du niveau d'inégalité des revenus dans l'ensemble de la société révèle que celui-ci a atteint un niveau sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale et ne cesse de croître. Au sujet de la progression continue du coefficient de Gini durant les années 1980, l'économiste Sheldon Danziger commente :

This decade stands out as a historical anomaly, a period of rising inequality. Part of this increase can be attributed to the two recessions of the early 1980s. Inequality usually increases during recessions, as the lowest income families typically suffer the largest percentage declines in income. Inequality has historically declined during recoveries, however. It is the continued sharp increase in the Gini coefficient during the 1980s recovery, from .380 in 1982 to .401 in 1989, and the increase in the share of the richest 5 percent of families, from 16.0 to 17.9 percent, that ran counter to previous expectations. This pattern plays a central role in explaining the high current poverty rate⁴⁵.

Tel qu'on peut le voir à la figure 8, alors que cette progression des inégalités des revenus avant taxes et transferts est particulièrement marquée aux États-Unis, les politiques de taxation et de transfert,

⁴⁴ United States Council of Economic Advisors, «The Annual Report of the Council of Economic Advisors», dans *The Economic Report of the President*, Bernan, Lanham (Maryland), 1995, p. 21 et 113-16.

⁴⁵ Sheldon H. Danziger and Daniel H. Weinberg, «The Historical Record: Trends in Family Income, Inequality and Poverty», dans Sheldon H. Danziger *et al.* (dir.), *Confronting Poverty; Prescriptions for Change*, New York, Russell Sage Foundation, 1994, p. 25.

contrairement à ce qui se produit dans bien d'autres pays industrialisés, ne compensent que très faiblement cette tendance. La croissance des inégalités au niveau des revenus des familles n'a ainsi été réduite que de 5,8 % aux États-Unis, contrairement à 50,4 % au Canada, par exemple.

Cette situation n'est pas nouvelle. Les modifications apportées au régime fiscal et l'érosion des prestations versées en vertu de plusieurs programmes de transfert ayant eu lieu depuis les années 1970 n'ont pas contribué à cette croissance des inégalités autant qu'on aurait pu le croire au premier abord, entre autres grâce à l'expansion du EITC. Selon Alice Rivlin, en effet :

On balance, income transfer changes in the 1970s and 1980s contributed to increasing inequality in the distribution of income — but not very much. The biggest increase in inequality occurred in incomes *before* taxes and transfers, especially in earnings of men⁴⁶.

Les revenus de travail ont en effet connu une polarisation importante. Comme l'ont constaté Robert Haveman et John Karl Scholtz de l'*Institute for Research on Poverty* au sujet d'un groupe particulièrement vulnérable : «In 1973, the median income of men aged 25 and older who had completed 1-3 years of high school was 24,079 \$ (in 1989 dollars); by 1989, it had fallen to 14,439 \$»⁴⁷. Entre le tiers et la moitié de l'augmentation des inégalités de revenu observée durant les années 1980 est attribuable aux fluctuations que les individus subissent d'une année à l'autre, leurs sources de revenu étant devenues plus instables, «volatiles»⁴⁸.

Mutations familiales : croissance de la monoparentalité

Tout cela se produit également dans un contexte où l'institution familiale continue de se transformer. Le taux d'activité des femmes sur le marché du travail continue d'augmenter. Mais la transformation la plus notée sur la scène politique est l'augmentation de la proportion des familles monoparentales (voir tableau 3). Une bonne partie du malaise ressenti au sujet de ce groupe est lié à sa grande vulnérabilité économique et aux facteurs de risque qui y sont associés.

⁴⁶ Alice Rivlin, *op. cit.*, p. 71-72.

⁴⁷ Robert H. Haveman et John Karl Scholtz, *The Clinton Welfare Reform Plan : Will It End Poverty As We Know It ?* (2^e éd.), Discussion Paper no. 1037-94, Institute for Research on Poverty, juillet 1994.

⁴⁸ Sheldon Danziger et Peter Gottschalk, *America Unequal*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

Tableau 3 Proportion des familles biparentales et monoparentales de 1970 à 1992

	Dans l'ensemble					Blancs			Noirs		
	1970	1980	1985	1988	1992	1970	1988	1992	1970	1988	1992
Familles biparentales	87,1	78,5	73,6	72,7	70,3	89,9	78,3	75,9	64,3	40,6	37,7
Familles monoparentales	12,9	21,5	26,3	27,3	29,7	10,1	21,7	24,1	35,7	59,4	62,3
Dirigée par une femme	11,5	19,4	23,2	23,7	25,5	8,9	18,1	19,9	33,0	55,6	58,0
Jamais mariée	0,8	3,3	6,6	9,0	9,3	0,3	7,0	4,8	5,4	31,7	34,8
Époux absent	4,6	5,4	5,2	5,2	5,5	3,0	4,0	4,6	17,7	11,6	10,6
Séparée	3,2	4,6	4,6	4,4	4,7	1,8	3,3	4,0	14,9	10,2	9,3
Divorcée	3,7	8,5	9,7	9,1	9,5	3,6	9,1	9,3	5,3	9,3	10,7
Veuve	2,3	2,2	1,7	1,6	1,3	2,0	1,3	1,1	4,6	2,9	1,9
Dirigée par un homme	1,3	2,2	3,1	3,6	4,2	1,2	3,5	4,1	2,6	3,8	4,3

Source: United States House of Representatives Committee on Ways and Means, *Overview of Entitlement Programs*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1994, p. 1111.

Ici aussi, tel qu'on peut le voir au tableau 4, l'impact redistributif des taxes et transferts est extrêmement limité aux États-Unis, comparativement à la situation qui existe dans les autres pays industrialisés.

Tableau 4 Pauvreté, efficacité des transferts, dépendance et proportion de familles monoparentales dirigées par une mère seule dans sept pays industrialisés

	Pourcentage pauvre (sous la moitié du revenu médian)	Pourcentage de réduction de la pauvreté dû aux transferts	Pourcentage des mères seules pour qui les transferts constituent plus de la moitié des revenus	Pourcentage des familles dirigées par une mère seule
Canada	45	19	39	13
France	16	59	25	12
Allemagne	25	34	39	11
Pays-Bas	7	89	75	12
Suède	6	81	33	12
Grande-Bretagne	18	75	71	13
États-Unis	53	5	38	22

Source : Irwin Garfinkel et Sara McLanahan, « Single-mother Families and Government Policy », dans Sheldon H. Danziger *et al.* (dir.), *Confronting Poverty*, New York, Russell Sage Foundation, 1994, p. 209.

Quoiqu'il y ait un accord relatif concernant les mutations économiques et sociales décrites jusqu'à maintenant, leurs causes, et surtout les solutions possibles, sont toujours chaudement débattues. Dans les prochaines sections, nous examinerons quelles ont été les principales perspectives véhiculées par les deux partis ces dernières années et les solutions envisagées, en particulier en matière d'aide sociale, question qui est au centre des politiques sociales des deux partis.

La solution initiale du «New Democrat» Bill Clinton

Perspective

La plupart des progressistes, dont Robert Reich, influent membre du cabinet Clinton, insistent surtout sur l'importance des *mutations économiques* liées au marché du travail, et plus particulièrement à la mondialisation de l'économie et à l'impact croissant des progrès technologiques en cette nouvelle ère de l'information. Dans le jargon de Reich :

America's symbolic analysts [main-d'œuvre hautement scolarisée] will become even wealthier; routine producers [main-d'œuvre peu scolarisée] will grow poorer and fewer in number; and, with the enhanced mobility of world labor and the versatility of labor-saving machinery, in-person servers [main-d'œuvre peu scolarisée aussi] will become less economically secure⁴⁹.

Dans le cadre de cette analyse les progressistes donnent la priorité, d'une part, aux mesures d'investissement dans le capital humain des individus, en assurant l'accessibilité et la qualité des programmes d'éducation et de formation professionnelle; et, d'autre part, à la création d'un filet de sécurité sociale mieux adapté au nouveau contexte socio-économique.

Ce filet de sécurité sociale serait plus étendu en ce qu'il veillerait, par exemple, à ce que tous soient couverts par une assurance maladie, mais il serait également plus restrictif en ce qu'il exigerait qu'après une période de deux ans à l'aide sociale, les prestataires aptes au travail gagnent leurs prestations en faisant du travail communautaire au salaire minimum.

Comme le soulignent Danziger et Gottschalk, les transformations économiques ont eu un effet plus marqué sur la croissance de la pauvreté que les transformations familiales⁵⁰. L'impact respectif des diverses causes demeure cependant sujet à débats. Steven Davis et Robert Topel écrivent par exemple, au sujet de la thèse selon laquelle les avancées

⁴⁹ Robert Reich, *The Work of Nations*, New York, Vintage, 1992, p. 302.

⁵⁰ Sheldon Danziger et Peter Gottschalk, *op. cit.*, p. 93-110.

technologiques sont le principal responsable de cette transition, que les indicateurs utilisés pour mesurer ces avancées et leur impact demeurent limités ou relativement imprécis. En somme :

It is a bit like inferring the presence of Pluto, because Neptune's orbit does not otherwise fit the predictions of theory. Surely, the hypothesis of Pluto's existence became more compelling when Pluto was actually sighted in a telescope. Likewise, explanations for a rising skill premium that stressed skill-based technical change will become more compelling when we observe Pluto's counterparts on our computer screens⁵¹.

Au-delà des débats sur les causes exactes de la croissance des inégalités, l'approche initiale adoptée par l'administration Clinton sur le plan des programmes sociaux prenait surtout acte de ces transformations et tentait d'en amortir l'impact sans pour cela créer des conditions désincitatives au travail.

Le Work and Responsibility Act

La réforme proposée par Bill Clinton était fortement inspirée des travaux de David Ellwood, économiste de Princeton, et de Mary Joe Bane⁵², de la J. F. Kennedy School of Government (Harvard). Ceux-ci se sont d'ailleurs joints à l'administration Clinton peu après l'élection⁵³.

Cette réforme, centrée sur le travail et l'insertion des prestataires en milieu de travail, comptait, dans un premier temps, sur la modification de deux programmes connexes afin de réduire d'importants éléments désincitatifs au travail («to make work pay» selon l'expression rendue célèbre par le président). L'instauration d'un système universel d'assurance maladie était l'une de ces conditions. Nous y reviendrons un peu plus loin. Une bonification du supplément au revenu de travail EITC était l'autre condition. Tel qu'on l'a vu, cette dernière fut réalisée dès le premier budget Clinton en 1993 et est pleinement entrée en vigueur en 1996. Six millions de travailleurs à faible revenu ont maintenant droit à ce crédit, ce qui doit

⁵¹ Steven J. Davis et Robert H. Topel, Commentaire sur «International Trade and American Wages in the 1980s» de Robert Z. Lawrence et Matthew J. Slaughter, dans *Brookings Papers on Economic Activity : Microeconomics 2*, p. 214-221.

⁵² Voir entre autres : (1) Mary Joe Bane et David Ellwood, *Welfare Realities, From Rhetoric to Reform*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1994 et (2) David Ellwood, *Poor Support, Poverty in the American Family*, New York, Basic Books, 1988.

⁵³ Ils ont tous deux quitté l'administration Clinton depuis. David Ellwood, après deux ans au gouvernement, est retourné à Princeton. Mary Joe Bane devait, pour sa part, partir moins d'un mois après l'adoption, décrite plus bas, du *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* de 1996.

réduire l'écart de pauvreté de 6,4 milliards de dollars et permettre à un million de parents et à leurs enfants de se hisser au-dessus du seuil de pauvreté⁵⁴.

Au centre de la réforme de l'AFDC initialement proposée par le président Clinton, se trouvait la création d'un «plan personnel d'employabilité». Ce plan devait être établi avec un agent de l'aide sociale dès le premier jour à l'AFDC et viser l'insertion du prestataire le plus tôt possible dans un programme de formation, à l'école ou en emploi. Comme environ 70 % des prestataires quittaient déjà l'aide sociale en moins de 24 mois, la plupart de ces plans auraient visé un retour en milieu de travail avant deux ans. La recherche d'emploi aurait été encadrée et les prestataires n'auraient pas pu refuser les emplois offerts sans motif jugé valable.

Cette réforme aurait limité, pour les prestataires aptes au travail nés après 1972, la durée durant laquelle ils auraient pu recevoir des prestations conventionnelles. Cette limite à vie aurait été de 24 mois⁵⁵. 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 communautaire ou un emploi subventionné (dans le secteur privé) dans le cadre du programme WORK.

WORK se serait distingué du *workfare* (*work for welfare*) en ce que les montants versés au prestataire auraient correspondu exactement au nombre 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, ceux-ci n'auraient pas été éligibles au supplément au revenu de travail EITC. De plus, les participants auraient été assistés régulièrement dans leur recherche d'un emploi hors du programme, en particulier après deux contrats, chacun ayant 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

⁵⁴ John Charles Scholz, «The Earned Income Tax Credit : Participation, Compliance, and Antipoverty Effectiveness», *National Tax Journal*, 47, no 1, 1994, p. 59-81.

⁵⁵ Il existait quelques exceptions. Ainsi :

- 1) Les mois de réception d'AFDC avant qu'une mère ait atteint 18 ans n'auraient pas compté (il y aurait plutôt eu obligation de poursuivre ses études ou un programme de formation tout en demeurant chez les grands-parents ou dans un milieu substitut);
- 2) La période de 24 mois aurait été prolongée tant qu'il y avait un enfant de moins d'un an (si l'enfant avait été conçu durant réception de l'AFDC, cette période de grâce n'existait que jusqu'à ce que l'enfant ait atteint 12 semaines);
- 3) Chaque période de quatre mois de travail après une sortie de l'AFDC aurait permis de «racheter» un mois d'AFDC jusqu'à concurrence de six mois.

jugée valable, jusqu'à la suspension complète de l'AFDC pour six mois ou jusqu'à ce que l'offre d'emploi soit acceptée. Dans le cas d'un abandon du programme WORK toujours sans cause jugée valable, les sanctions auraient été plus graduelles mais auraient abouti, à la quatrième occasion, à six mois de suspension sans possibilité de réintégration avant terme.

Les places en garderie auraient été garanties et ce jusqu'à un an après réinsertion dans le marché du travail. Les revenus mensuels exemptés du calcul de l'AFDC seraient passés de 50 \$ à 120 \$. Le montant d'économies permises aurait également été majoré. Finalement, l'AFDC-UP serait devenu un programme permanent dans tous les États et ceux-ci auraient pu retirer les mesures qui discriminaient les familles biparentales.

L'adoption, en premier lieu, d'un système universel d'assurance maladie (appelé *socialized medicine*) constituait cependant un élément essentiel à une telle réforme. Le fait que les familles quittant l'AFDC perdaient leur couverture médicale (*Medicaid*) représentait en effet une mesure décourageant fortement le travail. On se souviendra que c'est à sa femme, Hillary Rodham Clinton, que le président a confié cette tâche délicate. Il est cependant devenu clair, quelques mois avant l'élection de 1994, que le *Health Security Act*, victime de mille délais, ne serait pas adopté par le Congrès.

C'est dans ce contexte que le projet de réforme de l'aide sociale fut soumis au Congrès sous le nom du *Work and Responsibility Act*. Après à une série de revirements et d'échecs, celui de l'assurance maladie n'étant pas le moindre, la crédibilité de l'administration Clinton était à la baisse, et son parti en sérieuse difficulté dans les sondages. Cette réforme de l'aide sociale ne fut jamais adoptée.

Ce projet présentait trois principaux problèmes. Tout d'abord, la sévérité des sanctions en cas de non-respect des règles après la période initiale de deux ans était particulièrement préoccupante. C'est une chose que de créer une mesure incitative; c'en est une autre que de couper les vivres presque entièrement⁵⁶, d'autant plus quand des enfants sont en cause.

Le second problème majeur de ce projet de réforme de l'aide sociale concernait son impact global sur la pauvreté. Tel que l'ont souligné en effet les économistes Haveman et Scholz : «The Clinton proposals are not likely to reduce poverty in America, primarily because of the limited resources that have been allocated to them. While welfare as we know it may end, poverty as we know it will not»⁵⁷.

Troisièmement, malgré tous les efforts investis dans la réinsertion en emploi, il est clair qu'un grand nombre de prestataires aurait tout de même

⁵⁶ Il serait resté les *Food Stamps* et, le cas échéant, une aide de l'État.

⁵⁷ Robert H. Haveman et John Karl Scholz, *op. cit.*

atteint la limite des 24 mois, ce qui aurait nécessité la création d'un grand nombre d'emplois communautaires (sans parler des places en garderie). Or cet aspect de la réforme fut constamment minimisé par les promoteurs du projet. Quoique cela ait pu rendre celui-ci moins difficile à «vendre» à court terme, une fois instauré, cela lui aurait attiré des reproches et aurait donné l'impression d'un échec en cette ère où le président lui-même affirmait, au début de 1996, lors de son discours annuel sur l'état de la nation : «The era of big government is over».

La «Révolution républicaine» de Newt Gingrich

Perspective

Dans leur recherche de solutions, de nombreux conservateurs «purs et durs», dont faisait partie Newt Gingrich, blâment surtout les *mutations sociales* en dénonçant ce qu'ils considèrent être une érosion des «valeurs familiales» traditionnelles. Pour les promoteurs de cette perspective, l'aide sociale est présentée comme une véritable subvention aux naissances hors-mariage et à la monoparentalité et en est venue à symboliser ce qui ne va pas au pays. De façon plus large, toutes les mesures d'assistance sociale auprès des personnes aptes au travail sont perçues comme des subventions à la dépendance, celle-ci étant associée à toutes sortes de vices.

Pour les défenseurs de ce point de vue, il est impératif de retourner à un programme d'économie de l'offre en comprimant énergiquement les dépenses publiques (les programmes d'assistance sociale étant les premiers visés) pour offrir des réductions de taxes. Ces dernières sont considérées comme prioritaires et doivent être appliquées immédiatement, même si l'équilibre budgétaire ne sera atteint que dans sept ans.

Les changements observés dans la structure familiale (en particulier la croissance de la monoparentalité) ont en effet eu un impact marqué sur le revenu des familles (ces changements sont associés, en particulier, à une croissance annuelle d'environ 0,1 % du taux de pauvreté ces 20 dernières années)⁵⁸, mais le lien de cause à effet entre l'aide sociale et ces transformations familiales est faible. En effet, tel que le souligne *The Economist* : «Teenage mothers have children for many reasons, only some

⁵⁸ Plusieurs études économétriques en arrivent à ce résultat. Danziger et Gottschalk en arrivent à 1,6 % entre 1973 et 1991; Cutler et Katz parlent de 2 % à 3 % en 26 ans; Blank et Card en arrivent à 2,5 % à 3,5 % en 24 ans. Voir Sheldon Danziger et Peter Gottschalk, *op. cit.* Outre leurs résultats, ces auteurs citent: David M. Cutler et Lawrence F. Katz, «Macroeconomic Performance and the Disadvantaged», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1991, p. 1-74; Rebecca M. Blank et David Card, «Poverty, Income Distribution and Growth : Are they Still Connected?», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1993, p. 285-339.

of them economic»⁵⁹. Plus précisément, Irwin Garfinkel et Sara McLanahan écrivent :

The expansion of public assistance and increase in benefits that occurred between 1960 and 1975 accounted for no more than 15 % of the overall growth in female headship and no more than 30 % of its increase among low-income population. Furthermore, although welfare benefits have declined since 1975, female headship has continued to grow. The most recent review of the literature comes to the same conclusion : welfare has had very little effect on female headship (Moffitt, 1992)⁶⁰.

De plus, couper les prestations d'aide sociale (*AFDC* et *Food Stamps*) de façon draconienne ne constitue pas la seule façon de réduire cette faible incitation à la monoparentalité. Rendre l'aide sociale accessible aux familles biparentales, comme le font les autres pays inscrits au tableau 4, par exemple, serait évidemment une autre solution⁶¹. Ces pays ont ainsi des taux inférieurs de monoparentalité malgré une aide beaucoup plus généreuse.

The Personal Responsibility Act

À l'occasion des élections fédérales de 1994 où les sièges de la Chambre des représentants et une partie des sièges du Sénat étaient en jeu, les Républicains, alors menés d'une main de fer par Newt Gingrich, ont dévoilé leur projet soi-disant «révolutionnaire»: le *Contract with America*. Au terme d'un processus où seulement 39 % des électeurs inscrits ont voté, les Républicains, après 40 années de domination démocrate, ont remporté la majorité des sièges des deux côtés du Congrès.

Dans cette foulée, le *Personal Responsibility Act* (PRA) fut adopté par la Chambre des représentants et le Sénat afin d'effectuer d'importantes compressions dans les tickets alimentaires (FS), le programme d'aide sociale pour les personnes inaptes au travail (le *Supplemental Security*

⁵⁹ *The Economist*, 25 mars, 1995, p. 17.

⁶⁰ Irwin Garfinkel et Sara McLanahan, «Single-Mother Families and Government Policy», dans Sheldon H. Danziger *et al.* (dir.), *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*, New York, Russell Sage Foundation, 1994, p. 211. La revue de la littérature à laquelle les auteurs renvoient est : Robert Moffitt, «Incentive Effects of the U.S. Welfare System : A Review», *Journal of Economic Literature*, vol. 30, p. 1-61.

⁶¹ Tel que mentionné précédemment, cette clientèle pouvait recevoir de l'aide sociale en vertu de l'AFDC-UP mais les conditions strictes et, généralement, les limites imposées à ce volet du programme AFDC faisaient en sorte que seulement 7,2 % des prestataires d'AFDC bénéficiaient de cette couverture en 1993.

Income ou SSI), mais surtout afin de remplacer le principal programme d'aide sociale, l'AFDC, par un transfert en bloc (*block grant*) aux États.

Alors que le *Contract with America* prévoyait des investissements accrus pour financer une expansion des services de réinsertion en milieu de travail, le PRA ne faisait aucune mention de tels investissements. Malgré le maintien de l'exigence de créer un nombre important de places dans les programmes de réinsertion au travail, le PRA aurait plutôt, après quelques années, considérablement réduit, comparativement au *statu quo*, les montants versés aux États.

Le concept de droit (*entitlement*) à l'AFDC établi sous F.D. Roosevelt en vertu du *New Deal*, aurait été abandonné, les règles d'attribution auraient été déterminées par les États quoique l'argent fédéral n'aurait pu être utilisé dans certains cas. En particulier, la majeure partie des familles ayant accumulé un total à vie de cinq ans à l'aide sociale n'auraient pu recevoir d'aide financière provenant du nouveau transfert fédéral.

Quatre des principaux problèmes de cette réforme étaient les suivants. Tout d'abord, en vertu du nouveau système, les budgets versés aux États par le gouvernement fédéral auraient été, après quelques années, nettement inférieurs à ce qu'ils auraient été sans la réforme. Cela aurait forcé les États à augmenter les sommes qu'eux-mêmes consacrent à ce programme ou à diminuer de façon significative le niveau des prestations et l'accessibilité au programme. L'exigence de mettre sur pied des programmes de réinsertion en emploi aurait de plus coûté, à court terme, environ 60 % des sommes totales versées par le fédéral en matière d'AFDC ou bien la pénalité associée au non-respect de cette «obligation» aurait été de 5 %⁶².

Ensuite, en vertu de leur constitution, la plupart des États n'ayant pas le droit d'avoir un déficit budgétaire, ils se seraient retrouvés en situation particulièrement difficile s'il y avait eu une récession, à un moment où le nombre de prestataires, normalement, augmente mais où les recettes fiscales diminuent. S'ils avaient alors refusé d'augmenter les taxes pour ne pas nuire davantage à l'économie, ils auraient été forcés de couper de nouveau les prestations ou de restreindre davantage l'accessibilité à l'aide sociale (ou les deux). Le PRA prévoyait bien la création d'un fonds spécial pouvant prêter aux États dans ce type de situation, mais son ampleur sous-estimait considérablement les besoins potentiels⁶³.

⁶² On pouvait alors évidemment s'attendre à ce que plusieurs États préfèrent assumer les coûts, nettement inférieurs, de la pénalité. Voir : *The Economist*, 5 août 1995, p. 25-26.

⁶³ Wayne Vroman, «Rainy Day Fund : Contingency Funding for Welfare Block Grants», dans Isabel V. Sawhill (dir.), *Welfare Reform: An Analysis of the Issues*, *op. cit.*, p. 11-14.

Troisièmement, dans un pays où la mobilité géographique de la population est grande, les États, soucieux de ne pas attirer de nouveaux prestataires en paraissant accorder une couverture plus généreuse qu'un État voisin, auraient pu être portés à couper davantage. Cette situation aurait, particulièrement en temps de récession, pu connaître un effet d'entraînement menant à ce que certains analystes ont appelé une «course vers le fond» («race to the bottom»)⁶⁴. Notons qu'en vertu d'une décision de la Cour suprême, les États n'ont pas le droit de faire de discrimination entre les prestataires établis dans leur État depuis un certain temps et les nouveaux arrivants.

Le quatrième important problème que posait ce projet de réforme concernait l'imposition d'une limite à vie de cinq ans. Aucune option de travail communautaire en échange des prestations n'aurait été offerte au terme de cette période. Si cela était entré en vigueur en 1996, 1,42 million de familles auraient potentiellement été affectées en l'an 2001 et 1,92 million en 2005. Pourtant, tel que le souligne La Donna Pavetti du *Urban Institute* :

The employability of those who would reach a five-year time limit does not look especially promising. Half of those who spend longer than five years on the welfare rolls enter AFDC with no labor market experience and 63 percent have less than a high school education⁶⁵.

Tenant pour acquis qu'une bonne partie des personnes ainsi affectées intégreraient le marché du travail (ou augmenteraient leur nombre d'heures travaillées), une microsimulation de l'*Office of Management and Budget* tenant compte de l'ensemble des modifications révèle que la version du PRA initialement adoptée par la Chambre des représentants aurait entraîné 2,1 millions d'enfants sous le seuil de la pauvreté. La version quelque peu adoucie du Sénat pour sa part aurait entraîné 1,2 million d'enfants sous le seuil de la pauvreté. La version du *Personal Responsibility Act* proposée au président se situait quelque part entre les deux⁶⁶. Ce projet de loi fit l'objet d'un veto présidentiel et ne fut pas adopté.

⁶⁴ Paul E. Peterson, «State Response to Welfare Reform : A Race to the Bottom ?», dans Isabel V. Sawhill (dir.), *op. cit.*, p. 7-10.

⁶⁵ LaDonna Pavetti, «Who is Affected by Time Limits ?» dans Isabel V. Sawhill (dir.), *op. cit.*, p. 31-34.

⁶⁶ Office of Management and Budget, *Potential Poverty and Distributional Effects of the Welfare Reform Bills and Balanced Budget Plans*, 9 novembre, 1995.

Dénouement : Le *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*

En août 1996, à trois mois des élections présidentielles, Bill Clinton signait le *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, entérinant ainsi, après avoir imposé son veto aux deux versions précédentes, le troisième projet de réforme de l'aide sociale piloté par les Républicains de Newt Gingrich. Clinton a bien obtenu quelques concessions, mais, essentiellement, cette loi est très semblable au *Personal Responsibility Act* décrit plus haut. En plus de remplacer le programme AFDC par le *Block Grant for Temporary Assistance for Needy Families*, cette réforme procède à des compressions importantes dans les tickets alimentaires (FS) et dans le programme d'aide sociale pour les personnes inaptes au travail: le *Supplemental Security Income* (SSI). Après un bref examen de l'impact budgétaire, nous verrons plus en détail les nouvelles règles d'attribution.

Au cours des six prochaines années, alors que les compressions prévues par la réforme se feront de plus en plus sentir, environ 55 milliards seront épargnés par le gouvernement fédéral, surtout pour FS et SSI⁶⁷. En l'an 2002, comme on peut le voir au tableau 5, les sommes versées aux États pour remplacer le programme AFDC seront, selon le réputé *Urban Institute*, de 23 % inférieures à ce qu'elles auraient été en vertu de l'ancien programme, et les montants alloués aux tickets alimentaires et au SSI seront pour leur part réduits, respectivement de 23 % et 20 %. Ces compressions représenteront au total 15,6 milliards par année (ou environ 22 % des sommes allouées en vertu des programmes existant avant la réforme).

De nombreuses clientèles ne recevront plus, dorénavant, d'aide sociale fédérale. Dans le cas du transfert remplaçant l'AFDC, les États sont libres d'établir leurs propres règles à l'intérieur de certains paramètres fédéraux. La garantie d'aide sociale aux familles monoparentales pauvres est abolie. Les fonds du transfert fédéral ne peuvent être utilisés pour les prestataires ayant accumulé un total à vie de cinq ans à l'aide sociale (jusqu'à 20 % des familles à l'aide sociale peuvent cependant être exemptées de cette exclusion, selon les normes établies par l'État concerné)⁶⁸. Les immigrants arrivés au pays depuis moins de cinq ans et qui ne sont pas encore citoyens

⁶⁷ David A. Super, Sharon Parrott, Susan Steinmetz et Cindy Mann, *The Welfare Conference Bill*, Washington, D.C., Center on Budget and Policy Priorities, août 1996.

⁶⁸ Les chiffres apparaissant au tableau 5 sont fournis en tenant pour acquis que les États utilisent cette exemption maximale.

Tableau 5 Impact des principaux volets de la réforme de l'aide sociale de 1996 (En l'an 2002, en dollars de 1996)

	Total	AFDC	Food Stamps	SSI
Dépenses (milliards)				
Avant réforme	\$72,2	\$23,7	\$23,8	\$24,6
Après réforme	(\$15,6)	(\$5,3)	(\$5,5)	(\$4,8)
Réduction	(22 %)	(22 %)	(23 %)	(20 %)
Nombre de familles (milliers)				
Avant réforme	---	6 300	11 700	5 820
Après réforme	---	(990)	(870)	(850)
Réduction	---	(16 %)	(7 %)	(15 %)

Source : Sheila Zedlewski, Sandra Clark, Eric Meier et Keith Watson, *Potential Effects of Congressional Welfare Reform Legislation on Family Incomes*, Washington, D.C., Urban Institute, juillet 1996.

sont également exclus. Après avoir accumulé un total à vie de deux ans à l'aide sociale, les prestataires devront participer à un programme d'emplois subventionnés ou communautaires.

Les États seront cependant fortement tentés d'utiliser des normes encore plus strictes étant donné que d'ici 1999, seul un nombre équivalent à 65 % du nombre de prestataires de 1995 ne sera pas soumis à l'exigence de participer à un programme d'emplois communautaires ou subventionnés. Ces programmes d'emplois représentent cependant des frais supplémentaires non couverts par le transfert fédéral, alors qu'en vertu d'une autre clause de la réforme (créant le *caseload reduction credit*), une réduction du nombre de prestataires équivaut à la création de places dans le programmes d'emplois⁶⁹. La pénalité subie par les États pour ne pas respecter cette exigence sera graduellement majorée, passant, sur une

⁶⁹ Par exemple, si le nombre de prestataires de l'aide sociale diminuait, de 1995 à 1999, de 15 %, seuls 20 % du nombre de prestataires de 1995 serait requis de participer à des programmes d'emploi en 1999. Si, pour la même période, le nombre de prestataires diminuait de 35 %, aucune place dans des programmes d'emplois n'aurait besoin d'être créé. David A. Super, Sharon Parrott, Susan Steinmetz et Cindy Mann, *The Welfare Conference Bill*, *op. cit.*

période de neuf ans, de 5 % à 21 % du transfert fédéral. Les autres problèmes décrits précédemment au niveau du PRA s'appliquent également ici⁷⁰.

Les tickets alimentaires ne seront disponibles aux adultes de moins de 50 ans sans emploi et sans enfant que pour une durée de trois mois à chaque trois ans. Ces tickets constituaient pourtant, comme on l'a vu au tableau 2, la seule forme d'assistance fédérale dont pouvait bénéficier cette clientèle. Les immigrants qui ne sont pas encore citoyens sont également exclus. Les tickets alimentaires seront de plus, pour toutes les clientèles encore éligibles, moins généreux en vertu de nouvelles procédures affectant la méthode de calcul des revenus ainsi que les niveaux maximums versés. Le *Supplemental Security Income* (SSI) exclut dorénavant les immigrants qui ne sont pas encore citoyens ainsi que les enfants qui ont de graves problèmes d'adaptation et qui se qualifiaient antérieurement en vertu de l'*Individual Functional Assessment* (IFA).

Le président Clinton a obtenu deux principales concessions de la part des Républicains. Tout d'abord, les critères d'admissibilité pour *Medicaid*, qui précédemment étaient ceux de l'AFDC, sont demeurés inchangés. Ensuite, un nouveau transfert alloué aux États pour subventionner les places en garderies afin de favoriser, entre autres, la réinsertion des prestataires d'aide sociale dans le monde du travail, a été majoré pour atteindre 14 milliards \$ en six ans. Il faut noter cependant que, selon le *Congressional Budget Office*, les trois programmes existant avant la réforme, et remplacés par ce transfert, auraient procuré annuellement en compensation aux États en l'an 2002 jusqu'à 1,8 milliard \$ supplémentaire⁷¹.

Conclusion

Bilan des débats

L'évolution de l'aide sociale en vigueur aux États-Unis avant la réforme de 1996, où les prestations étaient soumises à une érosion constante, apparaissant inéluctable étant donné l'état de l'opinion publique en cette matière⁷², était tout à fait conforme à la thèse de Korpi. Au cours

⁷⁰ Notons que les sommes allouées au fonds de dépannage (*Contingency Fund*) ont été majorées comparativement au PRA, mais que celles-ci demeurent nettement insuffisantes. Ainsi, alors que durant la récession de 1990, l'augmentation des frais d'AFDC furent de 6 milliards \$ en trois ans, le nouveau fonds de dépannage ne prévoit qu'un maximum de 2 milliards \$ en cinq ans. Cette dernière récession était pourtant moins grave que les précédentes. Source : *Ibid.*

⁷¹ Projections du *Congressional Budget Office* tenant compte des demandes accrues imposées aux États en matière de réinsertion dans l'emploi des assistés sociaux. Source : *Ibid.*

⁷² Voir la note 4.

des dernières années, caractérisées par des transformations économiques et sociales profondes qui ont affecté le niveau de vie et la sécurité économique de nombreux Américains et remis en cause certaines valeurs familiales dites traditionnelles, il y a eu de fortes pressions pour que ces programmes d'aide soient modifiés. Ceux-ci étaient souvent perçus comme des mesures accordant des privilèges à des personnes qui ne les méritaient pas forcément, et cela, dans un contexte où l'État n'offrirait finalement que très peu de soutien aux travailleurs pauvres et aux familles de classe moyenne. Dès lors, on pouvait envisager deux principaux types de réformes de l'aide sociale : on pouvait soit comprimer encore ces programmes et de façon draconienne, soit modifier la répartition des bénéficiaires afin de rendre celle-ci plus équitable.

Comme le soulignait *The Economist*: «Republicans are trying to do welfare reform on the cheap. As a result, they are (...) simply shifting the current system from the control of federal bureaucrats to state bureaucrats, with less money and no direction»⁷³.

Les Démocrates, par contre, avaient initialement opté pour le second type de réforme. Leur approche, quoique, selon nous, trop dure à certains égards et n'améliorant pas à court terme de façon significative la situation financière des prestataires de l'AFDC, visait tout de même, par l'augmentation du EITC et l'instauration d'une assurance maladie universelle, une amélioration importante du sort des travailleurs à revenu faible et modéré.

L'instauration du volet WORK, en plus de permettre la réalisation de travaux socialement utiles, aurait pu contribuer à déstigmatiser l'aide sociale et, ainsi, à stopper l'érosion constante des prestations. Un tel programme aurait cependant représenté des coûts supplémentaires importants en ce qui concerne l'encadrement et les services de garderie, alors que, par définition, les bénéficiaires n'auraient pas été monnayable ou l'auraient été faiblement. C'est, comme on l'a vu, ce qui a rendu difficile le maintien de tels projets entrepris dans le passé. Pourtant selon le sociologue W.J. Wilson, spécialiste des problèmes de pauvreté urbaine :

Policies to enhance economic growth and reduce unemployment will do little to increase the job prospects of low wage workers, especially in inner cities. The jobs problem for inner-city workers cannot be addressed without considering public-sector employment as a last resort. We should be talking about work not done now — collecting trash twice a week, opening libraries on Saturdays and evenings, supervising municipal parks and playgrounds to promote safety and build communities. If you

⁷³ *The Economist*, 5 août, 1995, p. 25-26.

describe these as putting America back to work, it will be supported, even if it means increasing taxes⁷⁴.

Évidemment, le programme d'emplois publics envisagé dans une réforme à la Bane et Ellwood, repris dans le projet initial de Bill Clinton, n'est pas aussi progressiste que ceux, par exemple, conçus par Danziger et Gottschalk⁷⁵ ou existant au niveau du RMI français⁷⁶. Son aspect coercitif, en particulier, est préoccupant. La solution de rechange proposé par Charles Murray, reprise en bonne partie par les Républicains, pose cependant, comme on l'a vu, des problèmes beaucoup plus graves. Quant à la situation qui existait avant la réforme de 1996, elle semblait également, à terme, mener à une conclusion semblable à celle que souhaitait Murray. Des trois possibilités, on sait laquelle fut choisie.

Perspectives d'avenir

Le président Clinton affirme que la réforme adoptée constituait la meilleure occasion qui s'est présentée à lui de modifier le système d'aide sociale, ce à quoi il s'était engagé quatre ans plus tôt. Il dit souhaiter changer ainsi une «culture de l'aide sociale», une culture de dépendance. Dès l'annonce de la signature de cette réforme, il a assuré qu'il veillerait à en corriger certaines «failles» au cours de son prochain mandat. Jusqu'à maintenant cependant, seules l'exclusion des immigrants légaux ainsi que l'abolition d'une exemption bien précise intervenant dans le calcul des tickets alimentaires⁷⁷ ont été explicitement identifiées à ce titre.

De façon beaucoup plus vague, Bill Clinton a souligné à quelques occasions que les entreprises privées, les gouvernements des États et les organismes communautaires ont la responsabilité de veiller à ce que les prestataires se cherchant un emploi aient des possibilités d'embauche. Quoiqu'il affirme que le gouvernement fédéral suivra la situation de près, on ne sait pas précisément ce qu'il ferait si cette responsabilité n'était pas assumée de façon satisfaisante ou si, en général, des problèmes tels que ceux appréhendés plus haut devenaient réalité.

D'une part, la signature de cette réforme a presque fait cesser la rhétorique incendiaire relative à l'aide sociale, qui a souvent été l'élément central d'un discours antigouvernemental. Les solutions de rechange pourront peut-être maintenant être débattues dans un climat moins envenimé et permettre d'en arriver à des solutions plus constructives. C'est

⁷⁴ *The New York Times*, 9 mars 1996, p. 12.

⁷⁵ Sheldon Danziger et Peter Gottschalk, *op. cit.*

⁷⁶ Revenu minimum d'insertion.

⁷⁷ Il s'agit de l'*Excess Shelter Reduction*. Cette exemption pour les parents sur le marché du travail devait entrer en vigueur en 1997, mais a été abolie par la réforme de l'aide sociale de 1996.

ce que semble croire Mickey Kaus qui affirme : «The Republicans may soon discover that the voters never hated government; they just hated welfare». Cet analyste devenu influent à la Maison Blanche souligne que l'adoption de la réforme de 1996, en restaurant l'éthique du travail, abolit la raison d'être politique de Newt Gingrich et de ses acolytes, ouvrant finalement la voie à une véritable «reconstruction», par les progressistes, d'un gouvernement actif établi sur des bases plus solides⁷⁸.

Selon Kaus, en matière d'aide sociale, plus spécifiquement, lorsque les gouverneurs auront des difficultés financières, ils n'hésiteront pas à réclamer de Washington une aide supplémentaire pour mettre en vigueur, entre autres, les programmes d'emplois prescrits par la réforme. Le Congrès et l'administration ne pourront, affirme-t-il, refuser une telle demande. Comme on peut le voir au tableau 6, quoique hostiles face au système traditionnel d'aide sociale, les Américains, selon les mêmes sondages, considèrent tout de même qu'on devrait faire davantage pour aider les personnes pauvres.

Tableau 6 Opinion publique au sujet du niveau des dépenses en 1994
(En pourcentage des opinions exprimées)

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

Source: En pourcentage des opinions exprimées pour les variables «natfare» et «natfare» du National Opinion Research Center, *General Social Surveys 1994*, Chicago, NORC, 1994.

D'autre part cependant, les enjeux sont considérables. Si les États maintiennent leurs niveaux actuels de dépenses en matière d'aide sociale et selon un scénario plutôt optimiste en fonction duquel les deux tiers des adultes exclus de l'aide sociale à cause des limites de durée se trouveront un emploi, le *Urban Institute* prévoit, à l'aide d'une microsimulation informatique, que si la réforme était pleinement en vigueur en 1996 (comme elle le sera en l'an 2002) environ huit millions de familles avec enfants perdraient des revenus équivalant, en moyenne, à 1300 \$ par année. En somme, l'Institut prévoit que 2,6 millions de personnes additionnelles deviendront pauvres à cause de cette loi, dont 1,1 million

⁷⁸ Mickey Kaus, jouant sur le double sens du mot «end», est l'auteur de *The End of Equality*, Basic Books, New York, 1992. Il exprimait le point de vue cité plus haut dans *The New York Times*, 9 mars 1996, p. A27.

d'enfants⁷⁹. Si, tel que promis par le président, l'exclusion des immigrants est retirée de la réforme, ces chiffres seront, respectivement, de 1,4 million et 0,76 million⁸⁰.

Dans un discours prononcé devant l'Association des gouverneurs des États du Sud au sujet de la réforme de l'aide sociale qui venait tout juste d'être adoptée en août 1996, Bill Clinton disait, essentiellement, aux gouverneurs et aux gens d'affaire réunis : «Vous avez exigé cette réforme; la balle est maintenant dans votre camp». Après avoir insisté sur le rôle important du secteur privé, des États et du secteur communautaire dans la création de possibilités d'embauche pour les prestataires de l'aide sociale, il conclut :

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 reality⁸¹.

Une situation transitoire, qui peut éventuellement mener à une conclusion semblable à celle prévue par Mickey Kaus ? Cela reste à voir. Si c'est réellement l'intention du président, cela constitue en effet un énorme pari de sa part, avec des conséquences, on l'a vu, majeures. Entretemps, c'est par contraste au terme d'une campagne électorale dont la conclusion apparaissait certaine que Bill Clinton fut aisément réélu.

⁷⁹ La définition de la pauvreté utilisée ici tient compte de l'ensemble des revenus post-transfert (en argent ou sous forme de coupons, crédits, etc., moins les taxes). En vertu de la définition officielle de la pauvreté utilisée par le *Bureau of the Census* (qui ne tient compte que des revenus versés en argent comptant), le nombre de personnes pauvres augmenterait de 0,8 million, passant de 39,1 à 39,9 millions. Sheila Zedlewski, Sandra Clark, Eric Meier et Keith Watson, *Potential Effects of Congressional Welfare Reform Legislation on Family Incomes*, Washington, D.C., Urban Institute, 26 juillet 1996.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ White House (Office of the Press Secretary), *Remarks by the President to the Southern Governors Association*, Kansas City, Missouri, 10 septembre 1996.

LEXIQUE :

AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*) : principal programme d'assistance sociale.

Aide sociale (*Welfare*) : Au sens large, il s'agit de l'ensemble des programmes d'assistance sociale. Le plus souvent cependant, ce terme désigne plus spécifiquement l'AFDC et les tickets alimentaires (*Food Stamps*).

Assistance sociale (programmes d') : aide gouvernementale accordée aux plus pauvres, habituellement aussi limitée à une catégorie bien spécifique de clientèle.

Assurance sociale (programmes d') : aide provenant, en théorie du moins, d'un programme public d'assurance dont peuvent éventuellement être bénéficiaires les personnes qui y ont contribué.

DI (*Disability Insurance*) : pensions pour personnes handicapées.

EITC (*Earned Income Tax Credit*) : supplément au revenu de travail pour les parents ayant de faibles revenus.

Federal Housing Assistance et *Low-Income Home Energy Assistance Program* : combinaison éclectique de programmes de logements sociaux, de subvention au loyer et d'aide à l'achat de logements.

FS (*Food Stamps*) : tickets alimentaires pour personnes pauvres.

Medicaid : services de santé plutôt limités offerts aux personnes pauvres.

Medicare : assurance maladie pour les personnes de 65 ans et plus ainsi que pour les personnes handicapées.

OASI (*Old-Age and Survivors Insurance*) : pensions de vieillesse.

Sécurité du revenu : ensemble des programmes d'assistance et d'assurance sociales de nature monétaire.

Sécurité sociale : Aux États-Unis, ce sont habituellement OASI et DI (ou, moins souvent, l'ensemble des programmes d'assurance sociale) qui sont désignées par le terme de *Social Security* et non l'ensemble des programmes sociaux comme c'est le cas en Europe.

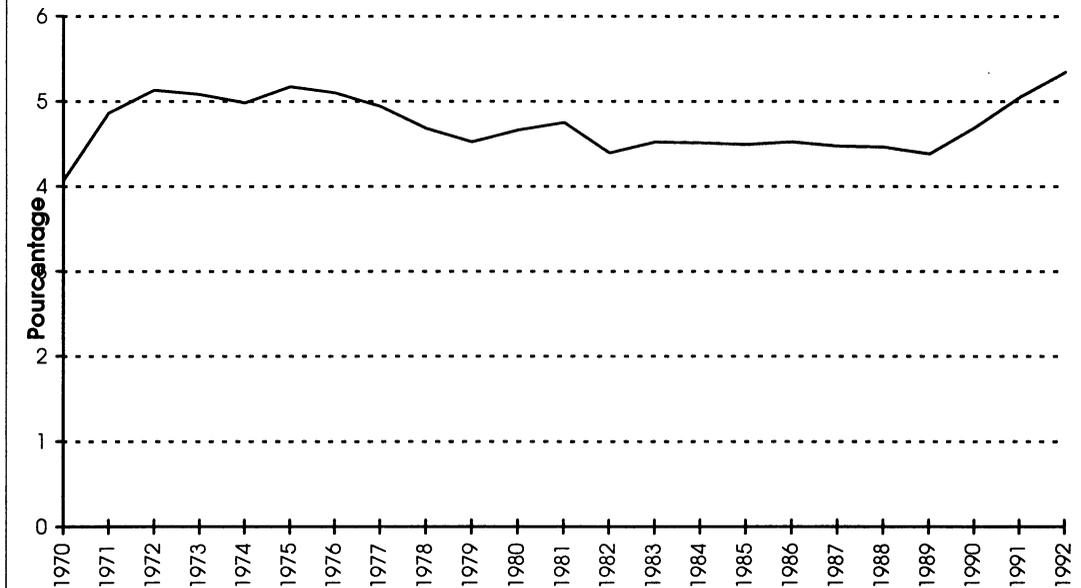
SSI (*Supplemental Security Income*) : assistance sociale pour personnes handicapées pauvres.

TANF (*Block Grant for Temporary Assistance for Needy Families*) : transfert aux États ayant remplacé l'AFDC lors de la réforme de l'aide sociale de 1996.

Unemployment Compensation et *Extended Benefits* : assurance-chômage.

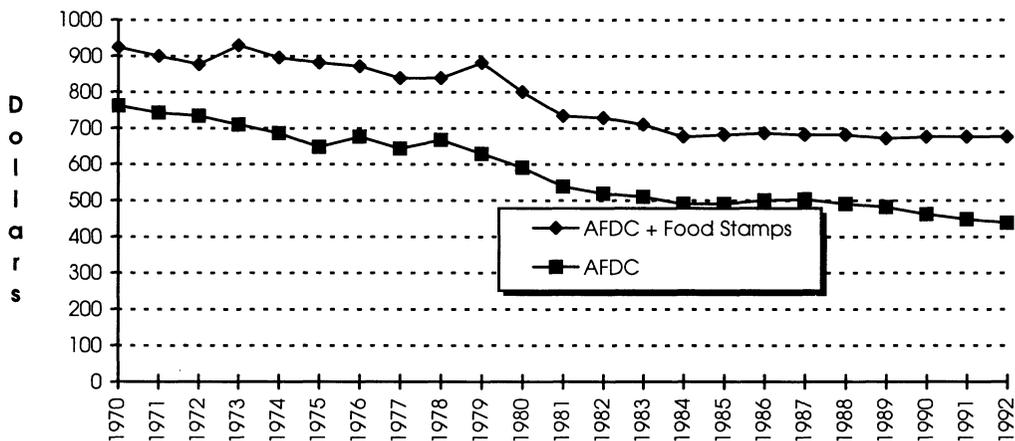
Workers' Compensation : assurance pour accidentés du travail.

Figure 1: Pourcentage des Américains prestataires d'AFDC
1970 - 1992



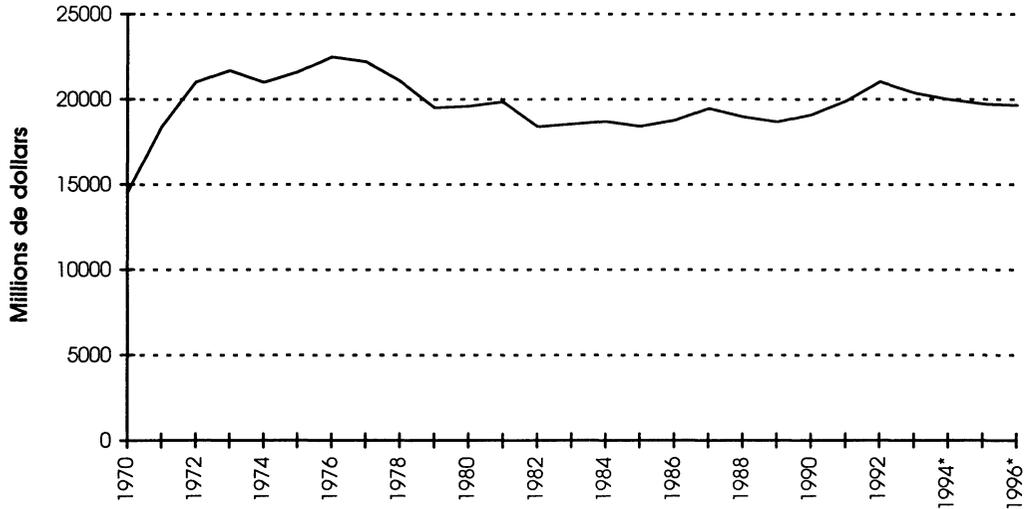
Source: U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means, *Overview of Entitlement Programs: The 1994 Green Book*, Washinton D.C., U.S. Printing Office, juillet 1994, p.399.

Figure 2: Prestations mensuelles d'aide sociale pour une famille de quatre dans un État médian (dollars constants de 1992)



Source: Rebecca M. Blank, "The Employment Strategy: Public Policies to Increase Work and Earnings," dans Sheldon H. Danziger *et al.* (dir.), *Confronting Poverty*, New York, Russell Sage Foundation, 1994, p. 180.

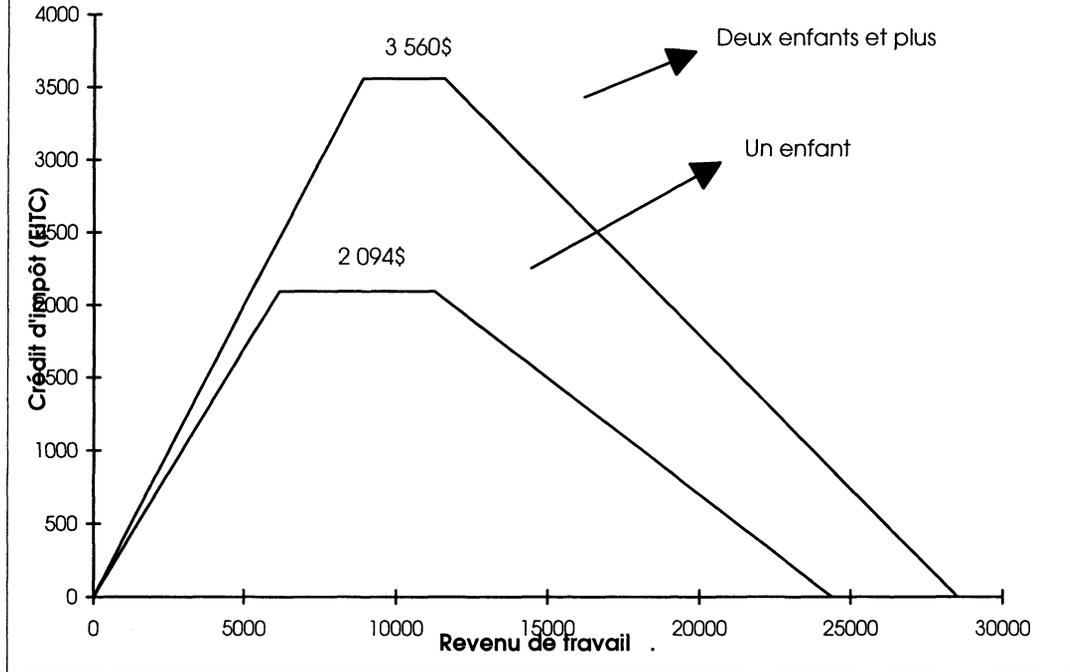
Figure 3: Fonds versés en vertu de l'AFDC (incluant UP) par le gouvernement fédéral et les États en dollars constants de 1993
1970 - 1992



* Projections effectuées en vertu des règles en vigueur avant les réformes.

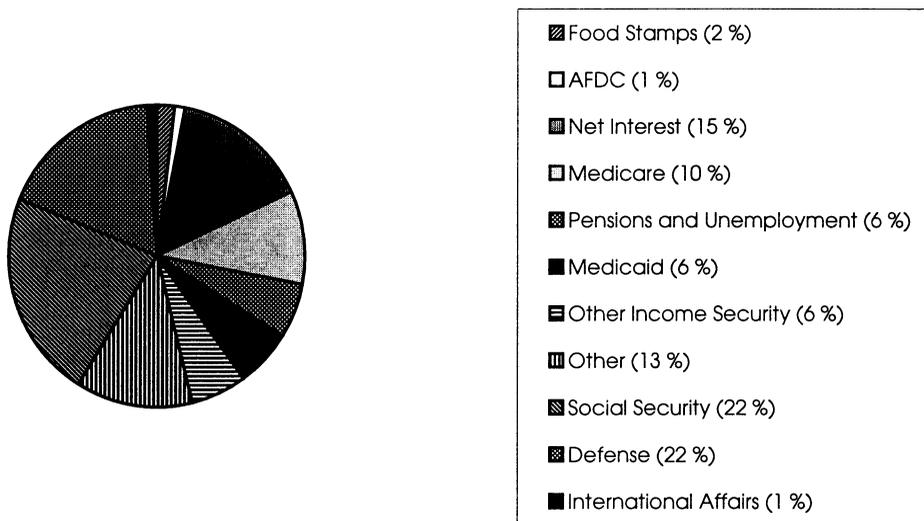
Source: U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means, *Overview of Entitlement Programs: The 1994 Green Book*, Washinton D.C., U.S. Printing Office, juillet 1994, p. 399.

Figure 4: Supplément au revenu de travail EITC (1996)



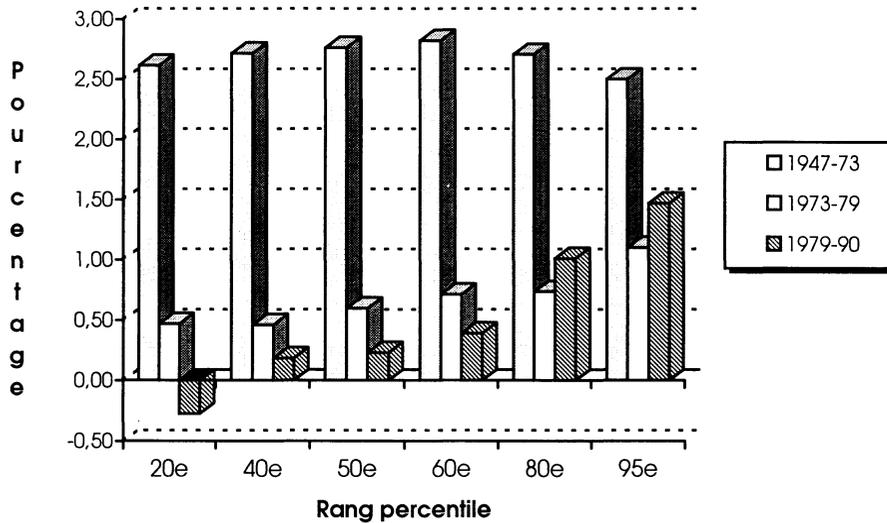
Source: U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means, *Overview of Entitlement Programs: The 1994 Green Book*, Washinton D.C., U.S. Government Printing Office, juillet 1994, p. 700.

Figure 5: Dépenses du gouvernement fédéral (1995)



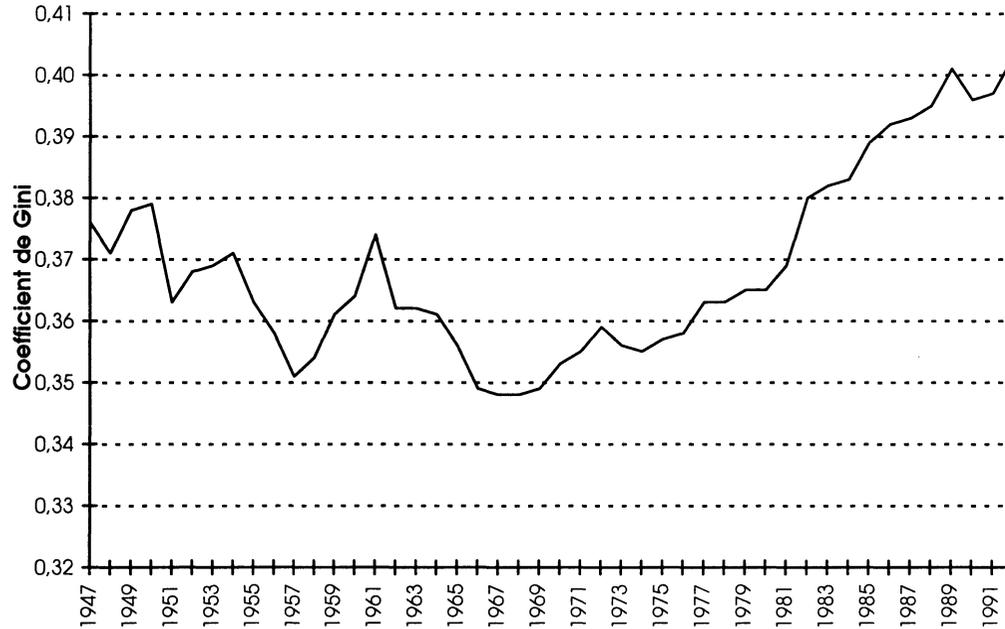
Source: U.S. Council of Economic Advisors, "The Annual Report of the Council of Economic Advisors", dans *The Economic Report of the President*, Lanham (Maryland), Bernan, 1995, p. 73.

**Figure 6: Croissance annuelle des revenus familiaux
pour divers percentiles**
Périodes sélectionnées, 1947 - 1990



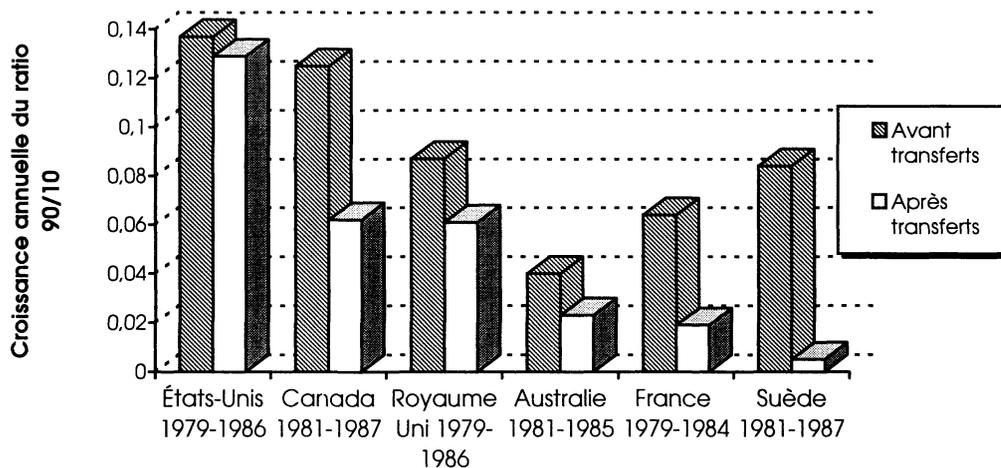
Source: Gary T. Burtless, "Trends in the Distribution of Earnings and Family Income: Effects of the Current Recessions", témoignage devant le Comité sénatorial sur le Budget, 22 février 1991, fig.3.

**Figure 7: Évolution de l'inégalité des revenus familiaux
1947 - 1992**



Source: Sheldon H. Danziger et Daniel H. Weinberg, "The Historical Record", dans Sheldon H. Danziger *et al.* (dir.), *Confronting Poverty*, New York, Russell Sage Foundation, 1994, p. 22-23.

Figure 8: Croissance annuelle de la disparité des revenus avant et après transferts dans six pays industrialisés *



* Note: Le ratio 90/10 constitue une mesure sommaire de l'inégalité des revenus. Il provient du revenu d'une personne située au 90e percentile divisé par le revenu d'une personne située au 10e percentile. Sont incluses les familles ayant des revenus positifs et dont le chef a moins de 55 ans.

Source: Peter Gottchalk, "Changes in Inequality of Family Income in Seven Industrialized Countries", *American Economic Review*, vol.83, no 2, mai 1993, p. 138.