

DIX ANS APRÈS LA RÉFORME DU WELFARE AMÉRICAIN

Hélène PÉRIER

Département des études

Depuis la fin des années 1980, l'aide sociale américaine a changé. La montée en charge du crédit d'impôt, EITC (*Earned Income Tax Credit*)¹, qui associe le droit à l'aide publique au devoir de travailler, a enclenché le passage du Welfare au Workfare. Le vote du *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA), le 22 août 1996, a entériné cette transition. Les fondements de l'aide sociale ont été bouleversés, Bill Clinton en appelant à la fin du Welfare traditionnel (« *The end of the Welfare as we know it* »). Les dispositifs sociaux, qui pour certains dataient des années 1930, ont laissé place à d'autres, qui exigent des bénéficiaires une implication sur le marché du travail. Dix ans après son vote, le bilan du nouveau dispositif est l'objet de controverses. Certains voient dans ces orientations de l'État providence la clé de voûte d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté. D'autres, plus sceptiques, dénoncent les effets pervers d'une politique sociale qui laisse de côté des personnes inemployables et dont les bons résultats dépendent du dynamisme du marché du travail. Ce débat permet d'ouvrir des pistes de réflexion pour la France.

Une aide à la « pauvreté méritante »

L'opinion publique américaine n'a jamais perçu l'aide sociale comme un droit. Elle vise donc traditionnellement des populations jugées inaptes à travailler (invalides, veuves, personnes âgées...). Le *Social Security Act*, voté en 1935, incluait un dispositif à destination des veuves avec enfants, *Aid for Families with Dependant Children* (AFDC)²; le faible taux d'emploi des femmes de l'époque justifiait qu'on leur apporte une aide spécifique. À partir des années 1980, ce transfert a été étendu à toutes les mères isolées quel que soit leur statut matrimonial³. Tout comme l'AFDC, le programme garantissant des services médicaux subventionnés ou gratuits, *Medicaid*, n'est pas ouvert à tous; deux tiers des personnes couvertes sont des mères isolées qui

1. Il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable offert dès la première heure travaillée, dont le montant croît avec le salaire jusqu'à un certain seuil.

2. En 1996, l'AFDC représentait 24 milliards de dollars.

3. En 1981, le programme a été étendu aux couples dans lequel le travailleur principal est au chômage (*AFDC-Unemployed Parent*), sous condition qu'il ait travaillé suffisamment dans le passé.

perçoivent également l'AFDC. Les personnes âgées ou handicapées, quant à elles, peuvent bénéficier depuis 1972 du programme *Supplementary Security Income* (SSI). Pour les autres individus, il n'existe pas au niveau fédéral de transfert monétaire généralisé de même nature que le RMI, et qui garantirait systématiquement un minimum de revenu à tous ceux qui sont sans ressource. Néanmoins, un dernier filet de sécurité existe sous forme de tickets d'alimentation (*Food Stamps*)⁴. Certains États, douze au total, financent et administrent un programme pour tous ceux qui échappent aux aides fédérales, le *General Assistance Program*, mais les montants offerts s'érodent faute de revalorisations régulières.

En résumé, l'aide publique américaine est guidée par la notion de « pauvreté méritante », qui revient à ne venir en aide qu'aux seules personnes dont on pense qu'elles ne peuvent pas, pour des raisons jugées valables, subvenir à leurs propres besoins. Or le champ de cette pauvreté a changé. En particulier, si jusqu'aux années 1960 on admettait qu'une mère isolée ne pouvait décemment pas travailler (seule une américaine sur deux était active), il n'en est rien aujourd'hui (désormais, elles sont huit sur dix). Ainsi, les fondements de l'AFDC ont pour l'essentiel disparu. Devenu impopulaire, on lui a également reproché de décourager les bénéficiaires de chercher un emploi et de favoriser les naissances hors mariage. Il est devenu le symbole de la « culture de la pauvreté ». Une réforme s'imposait, sinon du point de vue de la lutte contre la pauvreté, du moins politiquement.

La réforme de l'aide sociale

Le vote du PRWORA a entériné le remplacement de l'AFDC par le *Temporary Aid for Needy Families* (TANF)⁵. Pour éviter les trappes à inactivité, il exige des bénéficiaires un minimum d'activité et la durée du droit à cette aide est limitée. Les États reçoivent une subvention fédérale annuelle pour financer leur

4. En 2002, le SSI et les *Food Stamps* représentaient respectivement 34,6 et 23 milliards de dollars; le montant moyen perçu par personne était respectivement de 415 et 80 dollars par mois.

5. Il intègre le *Job Opportunity and Basic Skill training* qui visait à former les bénéficiaires de l'AFDC.

programme, à laquelle s'ajoute leur propre participation. En 2004, les dépenses totales allouées au TANF s'élevaient à 10,4 milliards de dollars, soit 0,09 point de PIB. Les États ont toute liberté de déployer l'enveloppe fédérale comme ils le souhaitent, à condition qu'elle soit utilisée pour aider les parents pauvres à devenir indépendants des aides publiques en retrouvant un emploi (et donc à diminuer le nombre de dossiers sociaux), ou pour réduire le nombre de naissances hors mariage et pour promouvoir le mariage. Les États s'engagent auprès du pouvoir central à atteindre un taux de participation au marché du travail des adultes appartenant aux familles bénéficiaires de 50 % au minimum⁶. Dans le cas contraire, ils supportent des pénalités budgétaires sous forme d'une réduction des fonds fédéraux versés au titre du TANF allant de 1 à 5 % par année durant laquelle l'objectif n'a pas été atteint (encadré).

Fonctionnement du *Temporary Assistance for Needy family*

Les objectifs

1. Aider les familles pauvres avec enfants.
2. Réduire la dépendance des parents pauvres en les aidant à trouver un emploi et en encourageant le mariage.
3. Prévenir les grossesses hors mariage.
4. Encourager les parents à rester ensemble pour élever leur enfant.

Les critères d'activité

1. Les allocataires doivent (sauf exception) travailler dès lors qu'un emploi leur est proposé, et au plus tard deux ans après leur entrée dans le programme.
2. Les parents isolés doivent travailler au moins trente heures par semaine et les couples entre trente-cinq et cinquante-cinq heures (selon les circonstances) par semaine à eux deux.
3. Tout manquement au critère d'activité minimale peut entraîner la suppression totale de l'aide.
4. Les parents isolés ne satisfaisant pas à ce critère ne sont pas pénalisés s'ils ont un enfant de moins de six ans et s'ils n'ont pas trouvé de mode de garde adéquat.

Une aide limitée dans le temps

1. Les familles comprenant un adulte ayant perçu une aide fédérale sur un total de plus de cinq années (ou moins selon les États) ne sont plus éligibles au TANF.
2. Les États ne peuvent prolonger ce droit au-delà de soixante mois que dans la limite de 20 % des dossiers sociaux dont ils ont la charge.

Le financement et les obligations des États

1. Les fonds fédéraux doivent être complétés par les États.
2. Les fonds fédéraux sont réduits si l'État ne remplit pas les conditions suivantes :
 - l'application de l'exigence du minimum d'activité ;
 - l'application de la limite des cinq ans de droit ;
 - la sanction des allocataires qui refusent de participer à un programme d'insertion dans l'emploi ;
 - le refus de fournir les données requises par l'État fédéral.

Emploi et formation

1. Les États doivent offrir un bilan de compétence aux bénéficiaires de l'aide.
2. Ils doivent développer un accompagnement personnalisé vers l'emploi pour chacun.
3. Ils peuvent utiliser les fonds pour financer des emplois de service public ou inciter les employeurs à embaucher les bénéficiaires du TANF.

Désormais, les mères isolées, qui constituent l'essentiel de la population visée, doivent impérativement travailler (ou suivre une formation, ou chercher activement un emploi) pour avoir droit au TANF. Dans la plupart des États, le minimum d'activité requis est de trente heures par semaine. Des sanctions sont appliquées en cas de non-respect de ce critère : elles peuvent aller de la suppression totale⁷ du droit à l'aide (Iowa) à une réduction des montants perçus. La majorité des États réduisent l'aide de 25 % pour une première sanction, exception faite du Massachusetts et du Dakota du Sud qui n'appliquent aucune sanction ; l'État fédéral les y autorise à condition que cela ne concerne pas plus de 20 % des cas. Le droit au TANF est limité à soixante mois par individu. Certains États limitent l'aide à vingt et un mois (Connecticut) et d'autres n'imposent pas de limite du tout (Maine ou Massachusetts). Les États les plus généreux sont les plus riches et se situent plutôt au Nord. Comme l'État fédéral ne corrige pas les inégalités entre États par une dotation plus importante aux plus pauvres, la générosité des programmes varie sensiblement d'un État à l'autre : le montant maximum versé à une famille de trois personnes est en moyenne de 414 dollars par mois, mais l'Alaska offre jusqu'à 923 dollars, la Californie 704 dollars, alors que l'Alabama n'offre que 164 dollars ; la moitié des États donne moins de 400 dollars.

Le PRWORA a également impliqué une contraction d'environ 55 milliards de dollars de certains pans de l'aide à la pauvreté : les *Food Stamps* et les transferts vers les immigrants légaux ont été réduits et les critères d'éligibilité au programme SSI pour les enfants handicapés ont été resserrés⁸. Même si le Congrès est revenu sur certaines de ces coupes, la plupart ont été maintenues. En revanche, le PRWORA a permis de renforcer l'aide aux enfants pauvres. En particulier, l'aide à la garde des jeunes enfants pour les familles les plus défavorisées a plus que doublé entre 1996 et 2005, pour atteindre 4,8 milliards de dollars, afin de permettre aux mères isolées, désormais dans l'obligation de travailler, de le faire. Au final, « autonomie » et « emploi » sont devenus les maîtres mots de l'aide sociale.

Le temps de la réussite

Les premières années suivant la réforme ont vu l'emploi augmenter et la pauvreté diminuer sensiblement ; au total, le nombre de dossiers sociaux s'est réduit de 57 % entre 1996 et 2005, pour finalement concerner un peu moins de deux millions de familles. Ces tendances étaient déjà amorcées avant la réforme, sous l'impulsion d'une conjoncture économique favorable (graphique). Durant les années 1990, l'emploi a fortement augmenté, en particulier celui des mères isolées : leur taux d'emploi est passé de 58 % en 1993 à 73 % en 2000⁹. Ceci est particulièrement marqué pour les non-qualifiées (celles n'ayant pas le *High School degree*) dont le taux d'emploi a augmenté de 26 points sur cette même période, pour culminer à 73,1 % en 2000. Les tendances diffèrent fortement selon le statut matrimonial passé de ces femmes. Le nouveau dispositif TANF

6. En 1996, le taux de participation exigé était de 25 % ; il est passé à 40 % en 2000 pour finalement atteindre 50 % en 2002.

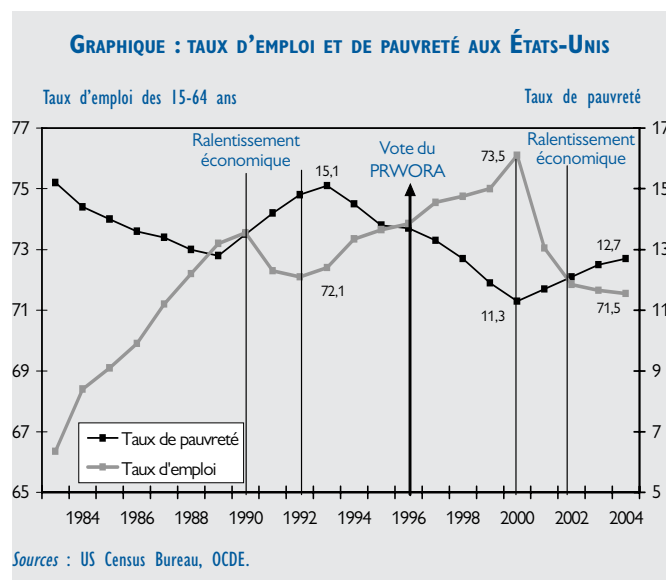
7. Jusqu'à ce que les critères relatifs à l'activité soient à nouveau remplis.

8. Sharon Parrott et Arloc Sherman, 2006 : « TANF at 10. Program Results are More Mixed than Often Understood », *Center on Budget and Policy Priorities*, août.

9. Le taux d'emploi des mères isolées a dépassé celui qui prévaut en France (68 %). En France, elles sont particulièrement affectées par le chômage ; leur taux d'activité est proche de 80 %.

et l'extension de l'EITC expliqueraient respectivement 26 % et 22 % de l'amélioration de l'emploi des mères isolées¹⁰. La progression de l'emploi a permis de faire reculer la pauvreté, en particulier celle des familles monoparentales, qui est passée de 22,7 % à 16,2 % en 2000¹¹. La baisse de la pauvreté des enfants (presque 3 points entre 1996 et 2004) n'a pas été aussi marquée qu'attendu, ce qui serait dû à l'entrée continue de nouveaux immigrants hispaniques qui constituent le groupe ethnique ayant le plus d'enfants pauvres.

Enfin, la réduction de la pauvreté a induit une baisse du nombre de personnes aidées par le *Welfare*. Ces sorties de la pauvreté et du *Welfare* se sont faites via l'emploi : environ 60 % des mères isolées ayant quitté le *Welfare* ont un emploi et, en moyenne, leur revenu a augmenté. En effet, leur salaire est complété par le versement de l'EITC, qui représente une aide substantielle¹² : en moyenne, une mère isolée avec deux enfants perçoit 2 612 dollars par an au titre de l'EITC (175 euros par mois). La réforme du *Welfare* expliquerait 44 % de la baisse des dossiers sociaux entre 1993 et 1999 et l'extension de l'EITC 23 %¹³. D'autres aspects positifs, moins tangibles ceux-là, ont résulté de la réforme par exemple le lien continu avec l'emploi et la dignité retrouvée des anciens bénéficiaires de l'aide.



Les dangers du *Workfare*

Mais le passage au *Workfare* se heurte à une réalité complexe et les conséquences d'une telle politique sur une partie des bénéficiaires de l'ancien *Welfare* peuvent être désastreuses. Le marché du travail doit être suffisamment dynamique pour pouvoir intégrer une population peu ou pas qualifiée, qui était antérieurement inactive et vivait du *Welfare*. Durant la seconde moitié des années 1990, les États-Unis ayant connu une période de croissance économique et un taux de chômage faible (autour

de 4,5 %), la conjoncture fut favorable à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'ancien *Welfare* : 17 % de l'augmentation de l'emploi des mères isolées entre 1993 et 1999 s'expliqueraient par l'embellie économique de l'époque¹⁴. Mais cela ne garantit pas que tout individu puisse trouver un travail : certains ne sont pas « employables », ou difficilement par le secteur privé, du fait de problèmes de santé, ou bien d'un manque de qualification, d'éducation ou d'expérience professionnelle. Ils ne peuvent remplir la condition d'activité et sont donc exclus du programme. Robert Solow préconise la création d'emplois publics adaptés à cette population, insistant sur le fait qu'il ne faut pas compter sur le secteur privé pour les embaucher¹⁵. Ces personnes ont subi de plein fouet les effets du *Workfare* : entre 1996 et 2004, le nombre de mères isolées recevant le TANF a diminué de 2 millions, mais le nombre de celles qui travaillent a augmenté de 1 million seulement. Il y a donc davantage de mères isolées (au total 400 000 supplémentaires) « sans emploi et hors *Welfare* » (c'est-à-dire ne percevant ni TANF, ni SSI ni assurance chômage), et qui ne vivent pas avec d'autres personnes percevant un revenu. Cette situation concerne désormais 2 millions d'enfants.

Ensuite, une fois l'emploi trouvé, il n'est pas certain qu'il leur garantisse des revenus suffisants pour sortir de la pauvreté. Certes les mères ayant quitté le *Welfare* pour l'emploi ont des revenus supérieurs à ceux qu'elles percevaient lorsqu'elles étaient encore bénéficiaires du TANF, mais elles restent pauvres, ou presque pauvres, compte tenu des coûts fixes liés à l'emploi. Dès 1998, Robert Solow mettait en garde contre les effets pervers de la réforme, en pointant le fait que les emplois auxquels les anciens bénéficiaires du *Welfare* peuvent prétendre sont très mal payés et le plus souvent ne fournissent pas de revenus réguliers, ce qui accentue les dangers d'une durée de droit restreinte ; un recalibrage de l'EITC pourrait compenser les faibles salaires de ces personnes. En outre, les conditions de travail des anciens bénéficiaires du *Welfare*, le plus souvent des mères isolées, sont souvent difficiles : ils multiplient les employeurs pour satisfaire au nombre d'heures de travail requis et ont des temps de transport importants.

Enfin, l'efficacité de la réforme est conditionnée à la façon dont les individus éligibles y recourent. Or, en 2002, seulement 48 % des familles éligibles au TANF l'ont effectivement demandé, contre 80 % pour l'ancien dispositif (AFDC) au début des années 1990. Comment expliquer ce non-recours ? Tout d'abord, le rationnement temporel de l'aide envoie un signal fort aux demandeurs. Chaque dollar d'aide perçu au cours d'un mois réduit la durée de droit d'un mois, ce qui explique que certains hésitent à y recourir. Ensuite, pour faire baisser le nombre de dossiers, les services sociaux locaux insistent sur le fait que les ayants droit doivent impérativement tout faire pour éviter de le percevoir. Dans certains États, l'administration décourage les familles d'y recourir ou clôt leur dossier rapidement en rendant la procédure complexe et implacable (oubli d'un papier, non-assiduité aux rendez-vous avec le tuteur...)¹⁶. L'ampleur du non-recours est un élément essentiel car il explique plus de la moitié de la baisse du nombre de dossiers TANF depuis 1996. Autrement dit, 57 % de cette baisse durant cette première décennie reflète plutôt une moindre efficacité du programme à

10. Adam Looney, 2005 : « The Effects of Welfare Reform and Related Policies on Single Mothers' Use and Employment in the 1990's », *Federal Reserve Board*, 2005-45.

11. Le taux de pauvreté est défini comme la proportion de personnes vivant en dessous du seuil établi à 19 500 dollars par an pour une famille de quatre personnes, en 2004.

12. En 2001, l'EITC représentait 34 milliards de dollars et concernait 22 millions de familles, dont les trois quarts étaient monoparentales.

13. A. Looney, 2005, *op.cit.*

14. A. Looney, 2005, *op.cit.*

15. Robert Solow, 1998 : « Guess Who Pays for Workfare ? », *The New York Review*, Vol.45, n° 17.

16. Parrott et Sherman, 2006, *op.cit.*

aider les familles éligibles qu'une réduction du nombre de familles pauvres. Lorsqu'elles ne participent pas au programme TANF, les personnes très pauvres se privent non seulement d'une source de revenu, mais également de l'aide à la recherche d'un emploi et de l'encadrement que leur offre le programme.

Chronique d'une chute annoncée

À partir de 2001, sous l'effet du ralentissement économique, l'emploi s'est contracté entraînant une baisse des recettes fiscales et une augmentation des aides des États (en liaison avec celle des dossiers sociaux). Pour autant l'enveloppe fédérale n'a pas été augmentée ; elle n'a même pas été ajustée de l'inflation durant ses dix ans d'existence, et a perdu 22 % en pouvoir d'achat¹⁷. En 2001, le déficit cumulé de l'ensemble des États s'élevait à 300 milliards de dollars, ce qui les a obligés à puiser dans leurs réserves ainsi qu'à limiter leurs dépenses sociales¹⁸.

L'affaiblissement du marché du travail a engendré une augmentation de la pauvreté : le taux d'emploi des mères isolées est passé de 73 % en 2000 à 69,1 % en 2005 et sur cette même période, 1,4 million d'enfants sont tombés dans la pauvreté, portant le taux de pauvreté des enfants à 17,8 % en 2004. L'intensité de la pauvreté s'est elle aussi accentuée : le nombre d'enfants vivant dans une famille dont les ressources sont inférieures à la moitié du seuil de pauvreté a augmenté de 774 000. Dans le même temps, le nombre d'enfants appartenant à une famille bénéficiant du TANF a baissé, alors que les derniers filets de sécurité (*Food Stamps* et *Medicaid*) concernent de plus en plus de personnes. Le travail se faisant plus rare, davantage de familles sont sanctionnées et se voient retirer leur droit au TANF. Elles se trouvent hors du *Welfare* et sans emploi. L'augmentation de la pauvreté s'explique aussi par le fait que cinq ans après l'instauration de la réforme (en 2001), certaines bénéficiaires ont épuisé leur droit et se retrouvent sans emploi et sans aide. Dans ce contexte difficile, la réponse de l'État fédéral a été de resserrer l'état budgétaire pesant sur les États : le *Deficit Reduction Act* (DRA), voté en 2005, les a obligé à revoir leur programme TANF. Ils ont perdu une partie de leurs prérogatives concernant l'application des programmes de *Welfare to Work*. Leurs possibilités de financer des mesures d'intégration sur le marché du travail pour les personnes qui en sont le plus éloignées ont été réduites. Les programmes de formation ne doivent plus excéder douze mois et ne peuvent concerner qu'au maximum 30 % des bénéficiaires du *Workfare*. Ces mesures réduisent les chances des moins qualifiés d'accéder à l'emploi, et donc celles de percevoir une aide¹⁹. Le *Workfare* engendre une politique sociale pro-cyclique, généreuse durant des phases de dynamisme économique (dans ce cas, l'aide réduit substantiellement la pauvreté), mais restrictive en cas de ralentissement économique, lorsque l'emploi se contracte, alors que c'est précisément dans ces périodes que l'aide sociale devrait être étendue.

17. Il n'est pas prévu de la revaloriser avant 2011.

18. The Urban Institute, 2006 : « A Decade of Welfare Reform : Facts and Figures ».

19. Parrott et Sherman, 2006, *op.cit.*

20. Robert Solow, « Quelques enseignements de la réforme de l'aide sociale aux États-Unis », *Prisme*, n° 2, 2003.

21. 32 % des allocataires sont dans le dispositif depuis plus de cinq ans.

Quelles leçons pour la France ?

Le bilan de la réforme du *Welfare* est aujourd'hui controversé. Pour beaucoup d'analystes, le *Workfare* a permis de réduire sensiblement la pauvreté en permettant aux individus, autrefois assistés, de devenir autonomes. Robert Solow est plus critique : les bons résultats du TANF sur l'emploi ont été facilités par la période de prospérité économique. En outre, il souligne que la situation globale des individus employés s'est dégradée relativement à celle des anciens bénéficiaires qui étaient sans emploi avant la réforme et l'économiste conclut : « *Que dire d'une politique qui met une partie de la population assistée au travail, mais qui la laisse plus mal en point qu'avant, et oublie totalement la fraction restante ?* »²⁰. Ceci est d'autant plus inquiétant que l'augmentation de l'emploi liée à la réforme du *Welfare* n'a pas été suffisante pour compenser la baisse du recours aux prestations sociales qu'elle a engendrée. Au final, si le revenu des familles américaines les 20 % plus pauvres a progressé suite à la réforme, ce n'est pas le cas des 5 % les plus pauvres.

La question de la dépendance à l'État providence et son corollaire, à savoir l'exigence d'une activité minimale, se pose également en France. Comme l'EITC, la Prime pour l'emploi (PPE) constitue un moyen de compléter le revenu des travailleurs à bas salaire. En s'inspirant de l'exemple américain, la France s'est dotée d'un instrument permettant de redistribuer du pouvoir d'achat sans pour autant peser sur le coût du travail ; en même temps, elle a fait un pas vers le *Workfare*. La création du RMI avait déjà introduit l'obligation de participer à un processus d'insertion, mais elle ne s'est jamais généralisée à tous les Rmistes, sans qu'aucune sanction ne soit appliquée. Beaucoup considèrent que le RMI est un échec puisqu'il compte désormais environ 1 million d'allocataires, dont moins de 20 % ont un emploi. Certains Rmistes alternent périodes de chômage et emploi précaire ; d'autres stagnent dans ce dernier filet de sécurité²¹, dont le montant relatif se réduit régulièrement. Pour autant, il serait dangereux de vouloir imiter les États-Unis en allant au-delà de l'aide à l'insertion et en exigeant des allocataires une activité minimale. En effet, les bons résultats outre-Atlantique sont à mettre en relation avec un marché du travail dynamique et une croissance économique incomparable avec ce que connaît la France. Le contrat d'insertion et les programmes de formation constituent déjà des moyens qui pourraient être développés davantage pour faciliter le retour en emploi des allocataires « employables », ce qui vaut pour le RMI comme pour l'API (allocation parent isolé). Restent les personnes les moins qualifiées, celles qui, même en période de réduction du chômage, ont peu de chance de trouver un travail. Pour celles-ci, l'expérience du TANF américain a échoué ; il est donc peu probable que le marché du travail français fasse mieux ; or cela concerne entre un tiers et la moitié des Rmistes. Ainsi, aux États-Unis comme en France, la lutte contre la pauvreté doit aller bien au-delà de l'encouragement à travailler ; elle exige de déployer les budgets nécessaires pour permettre au maximum d'individus d'accéder à l'emploi sans pour autant sacrifier les plus démunis. C'est le prix à payer pour aller vers une société plus juste ■