

N° 137 • septembre 2001

*La réforme de l'aide sociale aux États-Unis, intervenue en 1996, en a profondément modifié l'esprit par l'introduction d'un principe de contrepartie demandée aux bénéficiaires sous forme de participation à des programmes d'activité (emplois subventionnés ou non, formation professionnelle...).*

*À « l'aide aux familles avec enfants dépendants (AFDC) » s'est ainsi substituée « l'aide temporaire aux familles dans le besoin (TANF) ».*

*Conçue pour favoriser le retour à l'emploi, cette dernière s'inscrit aussi dans un ensemble de mesures de lutte contre la pauvreté (EITC, Medicaid, etc.), largement centrées sur la valorisation de l'activité.*

*Sa mise en œuvre, décentralisée, ouvre de larges possibilités de modulation aux États fédérés. De fortes disparités sont d'ailleurs observées selon les États, tant en niveaux de barèmes (185 \$ mensuels au Tennessee, 920 \$ en Alaska) qu'en niveau moyen d'allocation par foyer bénéficiaire (1 290 \$ en Alabama, 6 850 \$ dans l'État de New York).*

*Le nombre de bénéficiaires du TANF a, de fait, fortement baissé entre 1994 (5,5 % de la population) et 1999 (2,5 %), les trois quarts des sorties du dispositif se faisant par l'emploi. Les études d'évaluation attribuent ces évolutions au jeu simultané de la croissance et des réformes, prises dans leur ensemble.*

*En matière de lutte contre la pauvreté, l'impact de la réforme a été plus discuté. Si elle semble avoir contribué à faire baisser le taux de pauvreté des femmes seules avec enfants, qui ont eu davantage accès à l'emploi, elle aurait aussi contribué, par son caractère conditionnel, à un appauvrissement des plus pauvres d'entre elles.*

**Christel GILLES**

Ministère de l'Emploi et de la solidarité  
DREES

## La réforme de l'aide sociale aux États-Unis Un bilan après 5 ans d'application

**L**a réforme de l'aide sociale mise en œuvre par la loi, *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, Public Law 104-193 (PRWORA)* adoptée le 22 août 1996, a modifié en profondeur le filet de sécurité, créé en 1935, que représentait le programme *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)*, principalement pour les femmes seules avec enfants. Un nouveau programme d'aide sociale sous conditions de ressources lui a été substitué, le *Temporary Aid to Needy Families (TANF)*. Il se caractérise par un principe de contrepartie centré sur l'accès à l'emploi des bénéficiaires et une mise en œuvre décentralisée. Cette réforme s'inscrit comme un élément d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté développée à partir du début des années 90 et fondée sur le retour à l'emploi des bénéficiaires et la valorisation du travail. Après une description détaillée de la réforme, deux de ses enjeux économiques majeurs seront abordés à travers les études d'éva-



luation disponibles : la hausse du taux d'activité des actuels et anciens allocataires et la diminution de la pauvreté parmi les femmes seules avec enfants. À cet égard, après les réformes des années 90 et dans un contexte de forte croissance économique, le nombre d'allocataires AFDC puis TANF a diminué de près de 50 % entre 1994 et 1999, et le taux de participation des bénéficiaires du TANF aux programmes d'insertion a augmenté de 10 points depuis 1997. Toutefois, cinq ans après la réforme fédérale PRWORA, les questions de la situation des familles monoparentales les plus pauvres, qui semblent s'être appauvries, et de la viabilité du nouveau système global d'aide sociale dans un contexte macro-économique plus défavorable restent en suspens.

### Le Temporary Aid for Needy Families : élément et figure de proue de la stratégie de Workfare

#### ■ Le contexte économique et politique de la réforme de l'aide sociale.

La réforme de l'aide sociale est intervenue dans un contexte où la croissance a par ailleurs été vive aux États-Unis et s'est accompagnée d'une réduction de la pauvreté. En 1999, 32,3 millions de personnes vivent en deçà du seuil de pauvreté<sup>1</sup> soit 11,8 % de la population totale contre 13,5 % en 1990 (tableau 1). Le taux de pauvreté a diminué en particulier chez les jeunes de moins de 18 ans et les femmes célibataires avec enfants. Plusieurs éléments d'explication sont avancés, au premier rang desquels la bonne santé de l'économie (Blank, 2000) : au cours de la période 1992-

1999, le PIB a crû sans discontinuer au rythme moyen annuel de 3,5 %, générant la création de plus de 20 millions d'emplois (CEA, 1999).

Si la croissance a eu un rôle dans la diminution de la pauvreté, elle a également favorisé la réorientation de la politique de lutte contre la pauvreté qui s'est progressivement opérée dans les années 90 et dont les effets spécifiques sont évalués ci-après. La réforme de l'aide sociale (PRWORA) de 1996 est un élément important de cette stratégie fondée sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale et la valorisation du travail «Make Work Pay ». L'ancien dispositif AFDC avait en effet été incriminé (Greenbook, 2000) et (Levine, 2000)<sup>2</sup> : situation de dépendance des bénéficiaires, ancienneté élevée dans le dispositif et, enfin, développement des naissances hors mariage et des foyers monoparentaux.

Le choix de donner la préférence à l'emploi et de valoriser le travail<sup>3</sup> s'est notamment traduit durant les années 1990 par :

- quatre revalorisations du salaire minimum entre 1989 et 1998 soit une hausse de 16,8 % en dollars constants ;
- l'amélioration de la couverture du crédit d'impôt (*Earned Income Tax Credit*)<sup>4</sup>.

	Taux de pauvreté aux États-Unis					
	Taux de pauvreté officiel	Selon la configuration familiale		Selon l'âge des individus		
		Ensemble des foyers	Femmes célibataires avec enfants	moins de 18 ans	18-64 ans	65 ans et plus
1990	13,5	12,0	37,2	20,6	10,7	12,2
1993	15,1	13,6	38,7	22,7	12,4	12,2
1995	13,8	12,3	36,5	20,8	11,4	10,5
1999	11,8	10,2	30,4	16,9	10,0	9,7

en %

Source : US Census Bureau, 2000.

1. Calculé par le *Census Bureau*, le seuil de pauvreté est un seuil absolu défini selon la configuration du foyer (nombre d'enfants et d'adultes et âge de la personne de référence). Le seuil de pauvreté équivaut à la valorisation d'une quantité de biens alimentaires nécessaires à un type de ménage, multipliée par un coefficient inverse à la part de l'alimentation dans le budget moyen des ménages. Le budget alimentaire type est basé à l'origine sur une enquête de consommation de 1955 selon laquelle une famille de trois personnes ou plus dépense un tiers de son budget (après impôts) en alimentation. Le seuil de pauvreté s'établit donc à trois fois le montant du budget alimentaire type. Depuis 1969, les seuils de pauvreté, calculés selon la configuration

du foyer, sont revalorisés annuellement à partir de l'indice des prix à la consommation (CPI-U). En 1999, le seuil de pauvreté pour une personne seule s'élève à 8 500\$ par an. Est considérée comme pauvre, toute personne vivant dans un ménage dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté officiel (11,8 % en 1999) fait référence à l'ensemble des personnes pauvres (et non pas des ménages) et à une définition précise des revenus des ménages : revenus avant impôts dont le crédit d'impôt, avant prestations en nature (bons alimentaires, aides au logement, *Medicaid*) et hors gains en capitaux. Les revenus des ménages sont mesurés à partir de l'enquête *Current Population Survey* (CPS), réalisée en mars de chaque

année sur l'ensemble du territoire américain (« *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. 2000* », La documentation Française ; *Census Bureau*).

2. D. Levine, (2000), « *Ending Welfare As We Know It Or Just Ending Welfare ?* » Haas School. Université de Berkeley. Mimeo.

3. Source : Blank (2000).

4. Pour une description détaillée, Cf. Olivier Bontout, (1999), « *L'EITC, un crédit d'impôt aux États-Unis* ». Document de travail, n° 11, collection Études et Statistiques, octobre, DREES.

Créé en 1975, l'EITC est un crédit d'impôt bénéficiant aux foyers dans lesquels une personne au moins travaille. C'est un dispositif fédéral qui donne lieu à un versement net direct ou à une réduction d'impôts. Son montant dépend de deux critères : le nombre d'enfants à charge et le niveau de revenus (revenus d'activité hors prestations sociales). Trois réformes majeures en 1986, 1990 et 1993 ont contribué à multiplier le nombre de foyers bénéficiaires par près de trois entre 1986 et 1998 (20,8 millions) et à multiplier par plus de quatre, en dollars constants, la prestation moyenne par foyer (1 595 \$ en 1998). Ces réformes ont consisté en plusieurs relèvements des barèmes (réformes de 1986, 1990 et 1993), et en leur différenciation selon le nombre d'enfants à charge (un, deux ou plus, réforme de 1990) et enfin en l'extension du dispositif à environ 4 millions de foyers sans enfant (réforme de 1993).

- la création d'un crédit d'impôt additionnel alloué par quelques états fédérés dans le cadre de *Waivers* (encadré 1) ;
- une augmentation des dépenses annuelles fédérales pour garde d'enfants de l'ordre de 50 % entre 1990-1998 (en dollars constants) ;
- un recours accru, avant la réforme de 1996, aux *Waivers*, pour des expérimentations concernant le dispositif AFDC et axées sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale et la valorisation du travail ;
- la réforme proprement dite de l'aide sociale de 1996.

Ces réformes se sont en outre accompagnées d'une amélioration de la couverture médicale pour les personnes à bas revenus dans le cadre

des programmes *Medicaid* et *SCHIP*<sup>5</sup> (encadré 2).

La réforme de l'aide sociale intervenue en 1996 apparaît ainsi comme l'un des éléments d'une stratégie d'ensemble de lutte contre la pauvreté qui s'est progressivement développée à partir du début des années 90 dans un contexte de croissance économique élevée.

#### ■ Les prestations monétaires sous conditions de ressources : Crédit d'impôt, bons alimentaires et TANF.

Le système fédéral de protection sociale se compose d'un système d'assurance sociale offrant des prestations sans condition de ressources et d'un système d'assistance sociale offrant des prestations sous conditions de ressources majoritairement catégorielles. Ce système est singulier en au moins trois points : absence de politique familiale universelle, couverture maladie largement assurée par des systèmes privés d'assurance et importance des prestations catégorielles sous conditions de res-

### E•1

#### Les *Waivers*

*Depuis 1962, le ministère des Affaires sociales accorde des dérogations aux États fédérés afin qu'ils puissent expérimenter des projets « pilotes » promouvant les objectifs généraux des programmes d'assistance sociale fédéraux : réduire la dépendance à l'aide sociale et favoriser le retour à l'emploi. Les *Waivers* ont marginalement été utilisés pour le Crédit d'impôt que certains États ont mis en place en sus du programme fédéral (Earned Income Tax Credit-EITC). En revanche, sous l'administration Clinton, le recours aux *Waivers* s'est fortement développé concernant le programme AFDC : entre 1992 et 1996, 70 *Waivers* relatifs à l'AFDC dont 27 majeurs (Blank, 2000) ont été adoptés concernant 43 États.*

*Ces dérogations, appliquées selon les cas à l'échelle des États ou des comtés, ont consisté en changements des règles d'application de l'AFDC visant principalement à faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires. Par exemple, en 1992, la Californie instaure son propre système d'intéressement, valable de 1992 à 1997. Sont désormais exclus du calcul des ressources des bénéficiaires, 120 \$ et 50 % du salaire restant alors que le mécanisme fédéral est moins favorable, l'abattement étant limité à 120 \$ et 30 % du salaire restant les 4 premiers mois, puis 120 \$ les 8 mois suivants et 90 \$ ensuite. En outre, la Californie a imposé, de 1995 à 1997, une limite temporelle à l'octroi de l'allocation AFDC sans contrepartie : les adultes aptes au travail et bénéficiaires de l'AFDC durant 22 mois au cours des 24 derniers mois, doivent ainsi participer à des travaux d'utilité collective à hauteur de 100 heures par mois, principe proche de celui qui a été adopté en 1996 par la loi PRWORA.*

### E•2

#### L'aide médicale : MEDICAID et SCHIP

*Medicaid et SCHIP sont deux programmes d'aide médicale sous conditions de ressources. Medicaid est financé et géré conjointement par le gouvernement fédéral et par les États fédérés. À l'origine destiné aux bénéficiaires de l'AFDC, aux invalides et aux personnes âgées, Medicaid a progressivement été autorisé par le Congrès, entre 1986 et 1991, à d'autres catégories : aux femmes enceintes, aux enfants de moins de 6 ans non bénéficiaires du Welfare et vivant dans des foyers dont les ressources sont inférieures à 133 % du seuil de pauvreté fédéral ainsi qu'à l'ensemble des enfants de moins de 19 ans vivant dans des foyers aux ressources inférieures à 100 % du seuil de pauvreté fédéral. En 1996, la loi fédérale PRWORA a indirectement amélioré la couverture des familles avec enfants à charge en conduisant de nombreux états à aligner les conditions financières d'éligibilité à Medicaid sur celles, moins strictes, du programme TANF (Greenbook, 2000). Enfin en 1997, la loi Balanced Budget Act améliore la couverture médicale des enfants : un nouveau dispositif est créé au niveau fédéral, le State Children Health Program (SCHIP) destiné aux enfants inéligibles à Medicaid vivant dans des foyers dont les ressources sont inférieures à 200 % du seuil de pauvreté fédéral (ou inférieures à 50 points de pourcentage au dessus du seuil fixé par les États lorsque celui-ci est supérieur à 200 % du seuil de pauvreté fédéral).*

5. Pour une description détaillée, cf. S. Chambaretaud, D. Lequet et V. Rodwin, (2001), « Couverture maladie et organisation des soins aux États-Unis », Études et Résultats, DREES, n° 119, juin.

sources. L'un des principaux dispositifs d'aide sociale qui, depuis la réforme de 1996, est le *Temporary Aid to Needy Families* (TANF), en est une illustration : comme l'AFDC dont il a pris le relais, il s'agit d'une prestation monétaire, différentielle, sous conditions de ressources et ciblée sur les foyers avec enfants.

Le système d'assurance sociale comprend cinq prestations majeures afférentes à cinq risques et catégories de population distincts : des prestations retraite dans le cadre d'un régime par répartition (*Old Age and Survivors Insurance*), une assurance maladie réservée aux personnes âgées (*Medicare*), une prestation invalidité (*Disability Insurance*), une prestation pour accidents du travail (des em-

ployés fédéraux) et enfin des allocations de chômage (encadré 3).

Ce système assurantiel est complété par un système d'assistance sociale offrant des prestations monétaires ou en nature, toutes sous conditions de ressources et principalement catégorielles. Parmi ces prestations, on en distingue principalement sept, prépondérantes par le nombre de personnes bénéficiaires (tableau 2) : le TANF, allocation monétaire ciblée sur les familles avec enfants, le crédit d'impôt (EITC) destiné aux foyers modestes dont au moins un membre travaille, une allocation monétaire pour handicapés (*Supplemental Security Income*, SSI), les aides au logement, les bons alimentaires (*Food Stamps*)<sup>6</sup>. Enfin, la couverture médi-

cale des foyers modestes est assurée par les programmes *Medicaid* ou SCHIP pour les enfants vivant dans des foyers dont les ressources sont supérieures aux conditions requises pour *Medicaid* mais inférieures à deux fois le seuil de pauvreté fédéral. Les dépenses générées par ces programmes représentent en 1999 près de 20 % de l'ensemble des dépenses sociales du gouvernement fédéral et 2,4 % du PIB. Les dispositifs les plus coûteux sont, par ordre d'importance, *Medicaid*, SSI et le Crédit d'impôt dont les dépenses représentent en 1999, 10,2 %, 2,50 % et 2,40 % respectivement de l'ensemble des dépenses sociales fédérales (encadré 4).

Dans cette architecture d'ensemble, le TANF est l'une des principales prestations monétaires sous conditions de ressources garantissant un revenu minimum aux familles pauvres avec enfants. Il peut s'analyser comme palliant en partie l'absence de politique familiale universelle et comme un complément au système d'assurance chômage dont l'accès est sélectif et la durée brève (cf. encadré 3). En 1999, le TANF couvre 7,2 millions de personnes et 2,6 millions de foyers et engendre 1,6 % de l'ensemble des dépenses sociales fédérales.

■ **Le dispositif TANF issu de la réforme de 1996 : un principe de contrepartie centré sur l'incitation au travail.**

Depuis le début des années 60, le système d'aide sociale a fait l'objet de plusieurs réformes et le principe de contrepartie a été envisagé à plu-

**E•3**

**L'assurance chômage aux États-Unis**

*L'assurance chômage, créée par la Loi de 1935 instituant la Sécurité sociale, est supervisée par le ministère de l'Emploi mais entièrement déclinée par les États fédérés qui déterminent les conditions d'éligibilité, les motifs de fin de droit et enfin le montant et la durée de l'allocation. En 1999, le montant de l'allocation chômage était en moyenne de 215 \$ par semaine, soit environ 85 % du seuil de pauvreté d'un foyer composé de trois personnes. La durée maximale légale d'indemnisation était de 26 semaines dans la plupart des États. Pour bénéficier d'une allocation chômage, un chômeur devait en moyenne avoir travaillé au moins deux trimestres et gagné 1 730 \$ durant l'année de référence, définie comme les quatre premiers trimestres des cinq trimestres précédant l'inscription au chômage.*

*Les conditions monétaires et non monétaires d'octroi de la prestation chômage rendent difficile son accès aux anciens bénéficiaires du TANF. Selon une étude de W. Vroman (1998), 20 % seulement des anciens bénéficiaires du TANF occupant un emploi pourraient prétendre à l'assurance chômage. Quatre raisons l'expliquent : des revenus salariaux et des périodes d'activité faibles, une définition de la période de référence ne tenant pas compte des revenus du trimestre précédant l'inscription au chômage, des motifs de perte d'emploi souvent disqualifiants (pour garde d'enfants malades par exemple) et enfin une définition de la disponibilité des chômeurs reposant sur la référence au travail à temps plein. Holzer (2000) considère en revanche que, depuis la réforme de 1996, les anciens bénéficiaires du TANF en emploi sont mieux couverts par l'assurance chômage du fait d'expériences professionnelles pérennes attribuables entre autres à la croissance économique forte des dernières années.*

**T•02** nombre de bénéficiaires des principaux programmes d'assistance sociale

	Prestations monétaires (ou quasi-monétaires)				Prestations en nature		
	TANF	SSI	Bons alimentaires	Crédit d'impôt	Medicaid	Aides au logement	SCHIP
Période	1999	1999	1998	1998	1998	2000	1999
Nombre de bénéficiaires	7,2	6,5	19,8	nd	40,6	nd	1,9
Nombre de foyers bénéficiaires	2,6	nd	8,2*	20,3	nd	5,1	nd

\* Estimation.  
Source : Greenbook 2000.

6. Les bons alimentaires sont des prestations monétaires affectées à l'achat exclusif de biens alimentaires répertoriés dans la loi et prenant la forme de coupon ou de compte alimenté et débité par transferts électroniques (*Electronic Benefit Transfer*).

sieurs reprises : par Ronald Reagan au début des années 80, en 1988 par l'adoption du programme *Job Opportunity Basis Skills* (JOBS), enfin au début des années 90 dans le cadre des *Waivers*. Mais c'est en 1996, par l'adoption de la loi PRWORA, que le principe strict de contrepartie, principalement en travail, fait son entrée dans la législation fédérale.

Selon la loi PRWORA qui supprime l'ancien dispositif de l'AFDC, et le remplace par le TANF, celui-ci doit désormais privilégier l'accès à l'emploi et répondre à quatre objectifs (Greenbook, 2000) : « procurer de l'aide aux familles nécessiteuses afin que les enfants puissent être élevés chez eux, mettre un terme à la dépendance en préparant à l'emploi et au mariage, réduire les grossesses hors mariage et enfin favoriser la création de foyers bi-parentaux ». Ces objectifs ont été définis à partir d'un bilan critique de l'AFDC qui était

supposé entretenir ses bénéficiaires dans une situation de dépendance et favoriser les foyers monoparentaux. Certains « faits stylisés » ont ainsi été mis en avant avant la réforme : le nombre de bénéficiaires avait atteint son plus haut niveau en 1994 lorsqu'un enfant sur huit était couvert par l'AFDC ; 50 % de ces enfants allocataires étaient conçus hors mariage et 75 % des foyers allocataires étaient monoparentaux. La réforme de l'aide

sociale aurait aussi, selon certaines analyses, répondu à l'attente d'une opinion publique relativement hostile à une aide sociale « non méritée » (Ellwood, 2000).

La loi PRWORA fixe à cet égard *a priori*, et ce pour l'ensemble des États, des taux de participation des allocataires du TANF (tableau 3) à des programmes d'insertion majoritairement orientés vers l'emploi. À ces taux de participation s'ajoutent

**T 03** taux de participation aux programmes d'activité

Année fiscale	Ensemble des configurations familiales		Foyers avec deux adultes	
	Taux de participation	Durée hebdomadaire d'activité (en heures)	Taux de participation	Durée hebdomadaire d'activité (en heures)
1997	25 %	20	75 %	35
1998	30 %	20	75 %	35
1999	35 %	25	90 %	35
2000	40 %	30	90 %	35
2001	45 %	30	90 %	35
2002	50 %	30	90 %	35

Source : Human Health Services, 2000.

**E•4**

**Les dépenses d'assistance sociale :  
près de 20 % des dépenses sociales du budget fédéral dont 1,6 % généré par le programme TANF**

Selon l'Office of Management and Budget, organe officiel chargé d'élaborer le budget fédéral, l'ensemble des dépenses sociales fédérales<sup>1</sup> représente, en 1999, 62 % des dépenses du budget fédéral et 11,5 % du PIB.

La répartition des dépenses sociales entre assurance et assistance est largement favorable aux prestations d'assurance, parmi lesquelles les retraites et Medicare représentent plus de 50 % des dépenses sociales du budget fédéral. Les dépenses fédérales des programmes d'assistance sociale comptent, en 1999, pour près de 20 % de l'ensemble des dépenses sociales fédérales, dont la moitié est allouée au programme Medicaid. En 1999, le TANF génère 1,6 % de l'ensemble des dépenses sociales

fédérales pour 2,6 millions de foyers bénéficiaires contre 2,4 % pour le crédit d'impôt alloué à environ 20 millions de foyers. Les dépenses d'assistance sociale représentent en 1999 près de 2,5 % du PIB (tableau).

Les dépenses sociales fédérales ne sont toutefois qu'une fraction des dépenses sociales totales, le système de protection social américain se caractérisant par une forte délégation de la gestion des programmes sociaux aux États et aux comtés<sup>2</sup> : selon les dernières données disponibles, les dépenses sociales totales se répartissaient en 1995 entre 59 % pour l'État fédéral et 41 % pour les États fédérés et les comtés et représentaient près de 21 % du PIB.

1. Source : Budget of the United States Government, Office of Management and Budget, Fiscal Year 2001. Calculs DREES.

2. Les États-Unis comptent en 1997, 50 états fédérés et 87 453 gouvernements locaux répartis en *counties*, municipalités, villes, districts définis par les écoles et enfin districts « spéciaux ». Source : Census Bureau, Statistical Abstract of the United States. 1999.

dépenses des principaux programmes fédéraux d'assistance sociale

1999	Prestations monétaires				Prestations en nature		
	TANF	SSI	Bons alimentaires	Crédit d'impôt	Medicaid	Aide au logement	Aide médicale pour les enfants*
Montant en millions de \$	16 917	26 698	19 005	25 632	108 042	22 731	565
En % dépenses sociales fédérales	1,60 %	2,50 %	1,80 %	2,40 %	10,20 %	2,10 %	0,10 %
En % dépenses fédérales	1,00 %	1,60 %	1,10 %	1,50 %	6,35 %	1,30 %	0,03 %
En % du PIB	0,20 %	0,30 %	0,20 %	0,30 %	1,20 %	0,20 %	0,01 %

\* State Children's Health Insurance Program (SCHIP).

Source : Budget of the United States Government, Office of management and Budget, Fiscal Year 2001. Calculs DREES.

deux contraintes temporelles : l'une limite à 24 mois maximum la durée possible de perception sans contrepartie de la prestation TANF, et l'autre à 5 ans maximum, sa durée totale de perception (avec ou sans contrepartie) au cours du cycle de vie. Le principe de contrepartie est, en outre, précisément défini : douze programmes d'activité sont envisagés et soutenus par le gouvernement fédéral ; ils sont répartis en activités prioritaires et non prioritaires assorties de durées minimales d'activité auxquelles le bénéficiaire doit se soumettre afin de préserver l'intégralité de sa prestation. Les activités prioritaires regroupent les emplois subventionnés et non subventionnés, la formation continue, les stages professionnels, les emplois d'utilité collective, la formation professionnelle spécialisée, la formation professionnelle générale et les activités de recherche d'emplois<sup>7</sup>. Les activités non prioritaires, principalement des formations générales, sont destinées en majorité aux allocataires adolescents. Enfin des pénalités à l'égard des bénéficiaires sont prescrites au niveau fédéral en cas d'infraction mais peuvent être librement déclinées par les États fédérés : un tiers des États interrompt ainsi le versement de la prestation dès la première infraction aux règles énoncées, la plupart ayant choisi de réduire progressivement le montant de l'allocation.

### ■ Une réforme très décentralisée dans son esprit et dans sa pratique.

#### • De fortes disparités de financement entre les États.

La loi offre un cadre d'application de la réforme et laisse aux États une forte marge de déclinaison des règles imposées. Le principe de conditionnalité, adopté au niveau fédéral, est couplé à un principe de décentralisation voulu par la majorité républicaine (Levine, 2000). Cette décentralisation s'exerce sur deux modes : celui de la libre définition du contenu des programmes sociaux entrant dans

le cadre du TANF et celui d'un nouveau mode de financement allouant aux États une plus forte responsabilité dans la gestion. En ce qui concerne le financement du dispositif, l'État fédéral y consacre une enveloppe annuelle globale fixée (Block Grant) à 16,5 Mds de dollars sur la période 1997-2002 et renégociable en 2002. L'enveloppe budgétaire accordée à chaque État est calculée à partir des dépenses annuelles moyennes générées au cours des années fiscales 1992-1995 par les dispositifs AFDC, JOBS et Emergency Aid<sup>8</sup>, (qui étaient associés au programme AFDC). Chaque État se voit par ailleurs imposer par la loi d'affecter au TANF 75 % minimum des dépenses qu'il assurait à ces trois programmes en 1994. Le non-respect de cette obligation de dépenses minimales, (Maintenance of Effort) est sanctionné par des pénalités financières<sup>9</sup> dont le principe repose sur une réduction de l'enveloppe budgétaire fédérale proportionnelle à l'écart des dépenses effectivement réalisées au niveau minimal prescrit<sup>10</sup>. Ce nouveau mode de financement a toutefois été critiqué par les démocrates qui y voient une incitation à la concurrence fiscale entre États (Levine, 2000).

Le principe de décentralisation de la gestion a conduit à de fortes disparités entre États en ce qui concerne les dépenses allouées au dispositif, leur répartition entre les diverses prestations et la part financée par l'État fédéral. En 1999, les dépenses par tête attribuables au TANF variaient de 7,5 \$ dans l'État d'Alabama à 140 \$ dans l'État de Californie, avec une moyenne de 38 \$ par État. Les dépenses par foyer allocataire allaient de 1 290 \$ dans l'État d'Alabama à 6 850 \$ dans l'État de New York. La part des dépenses du TANF financée par l'État fédéral atteint, quant à elle, son niveau le plus faible dans l'État de Floride où elle n'est que de 25 %, et son niveau le plus élevé, de 78 %, dans l'État du Ne-

braska. En moyenne, la part financée par le gouvernement fédéral est de 52 % en 1999. La répartition des dépenses totales (fédérales et des États) selon le type de prestations varie enfin fortement : dans l'État du Wisconsin, 30 % des dépenses totales du TANF sont attribuées aux allocations monétaires, 25 % aux programmes d'activité, 20 % aux gardes d'enfants, 5 % aux frais de gestion et 20 % aux frais divers. Dans l'État de Californie, la répartition de ces mêmes dépenses est respectivement de 70 %, 5 %, 7 %, 7 % et 11 % contre en moyenne 60 %, 8 %, 9 %, 10 % et 13 % pour l'ensemble des États.

#### • Des prestations de niveau différent selon les États.

Le TANF est défini par la loi comme une allocation monétaire différentielle sous conditions de ressources entièrement cumulable avec une aide médicale (*Medicaid*) et les bons alimentaires. L'allocation se calcule comme la différence entre l'allocation maximale et les ressources brutes desquelles est déduite une fraction des revenus salariaux et non salariaux. Avant la réforme, l'allocation AFDC était ouverte à des catégories de ménages définies à l'échelle fédé-

7. Entre 6 et 12 semaines selon les cas.

8. Pour une description détaillée des programmes EA & JOBS, cf. C. Gilles, (2001), Document de Travail n° 17, Série Études, DREES, juillet.

9. Des pénalités financières sont également imposées aux États qui ne répondent pas aux objectifs de taux de participation définis par l'État fédéral.

10. Le financement de l'ancien dispositif AFDC n'était pas plafonné et dépendait du nombre d'allocataires (*Matching Funds*) : l'État fédéral versait en moyenne 50 % des dépenses générées par les trois programmes sociaux AFDC, JOBS et EA, les États fédérés finançant le complément.

rale<sup>11</sup> et son octroi était soumis à des conditions de ressources « encadrées » par le gouvernement fédéral : les ressources brutes de la famille devaient être inférieures à 185 % au plus, du seuil de « besoins minimaux » défini au sein de chaque État. La réforme de l'aide sociale de 1996 alloue aux États l'entière liberté de définir les conditions de ressources comme celles qui fixent les catégories de ménages éligibles. La plupart des États ont d'ailleurs assoupli ces dernières : parmi les 49 états répertoriés par le State Policy Documentation Project, 18 seulement appliquent l'ancien critère d'accès exigeant que le deuxième adulte responsable des enfants à charge soit invalide ou sans emploi, les autres États n'imposant à leur égard aucune condition particulière. Les conditions de ressources liées au patrimoine, aux ressources brutes et nettes sont désormais entièrement déclinées par État. Il en est de même des barèmes de l'allocation mensuelle qui varient,

pour une famille de trois personnes, de 1 (Tennessee) à 5 (Alaska) pour s'inscrire à 185 \$ et 920 \$ respectivement, soit environ 17 % et 83 % du seuil fédéral de pauvreté.

• *Un accès à l'emploi également plus ou moins rémunérateur.*

Les règles d'intéressement auparavant définies au niveau fédéral sont, depuis la réforme PRWORA, également déclinées au niveau de chacun des États. Dans les faits, les trois quarts d'entre eux ont choisi d'étendre la possibilité de cumul entre l'allocation TANF et les revenus salariaux et d'améliorer les conditions financières applicables aux bénéficiaires en emploi. La décentralisation des règles d'application du TANF, montant maximum de l'allocation, calculs des ressources nettes (ressources brutes auxquelles sont déduits les revenus salariaux et non salariaux) et les différences de régimes fiscaux conduisent ainsi à des variations selon les États de 1 à 8 des seuils de sortie, définis comme le niveau de salaire à partir duquel l'allocataire perd la prestation. De la même manière, les ressources des bénéficiaires en cours d'emploi varient fortement : dans l'État d'Alabama, une femme célibataire avec deux enfants perd l'allocation TANF lorsqu'elle prend un emploi à mi-temps rémunéré au salaire minimum, ses ressources s'élèvent à 77 % du seuil de pauvreté fédéral. Elle conserverait la prestation TANF dans l'État du Connecticut et ses ressources (salaire net, crédit d'impôt, TANF, bons alimentaires) s'élèveraient

à 136 % du seuil de pauvreté fédéral (tableau 4).

Ces cas types<sup>12</sup> donnent une vision partielle des revenus des allocataires et des sortants en emploi et des propriétés incitatives du dispositif TANF articulé avec les autres prestations : ils ne prennent pas en compte certaines prestations en nature (*Medicaid*, aides au logement, gardes d'enfants), obéissant également au principe de décentralisation et dont la charge pour les ménages peut être une véritable entrave à l'emploi ; en 1995, les dépenses pour garde d'enfants représentent le tiers des revenus d'une famille pauvre contre 12 % des revenus de l'ensemble des familles américaines (Greenbook 2000).

• *La différenciation des programmes sociaux.*

Fondée sur un objectif de différenciation des programmes sociaux entre États, la loi PRWORA a effectivement conduit à la création de dispositifs d'aide sociale multiples et variés que l'on peut raccorder schématiquement à deux stratégies : l'une favorisant principalement la formation et l'autre, illustrée par l'expérience du Wisconsin<sup>13</sup>, privilégiant l'insertion par l'emploi (*Work First*). Dans cet État, la contrepartie est immédiate et consiste en quatre programmes centrés sur l'emploi : l'emploi non subventionné et, si les conditions économiques et le degré d'employabilité des bénéficiaires est faible, l'emploi subventionné, l'emploi d'utilité collective, la formation

11. Familles bi-parentales ayant des enfants à charge de moins de 18 ans si l'un des parents est au chômage ou invalide.

12. Pour une description des limites des cas types, se référer à l'article de N. Coe *et alii* (1999). « *Does Work Pay ? A Summary of the Work Incentives under TANF* ». Urban Institute.

13. Pour une description détaillée, cf. Document de travail n° 17, Série Études, DREES; opus cité.

**T 04** revenu annualisé d'une femme célibataire avec deux enfants, allocataire du TANF, en emploi à mi-temps et à plein temps, au salaire minimum

en % du seuil de pauvreté fédéral

États	Mi-temps au salaire minimum					Plein temps au salaire minimum				
	Salaire net	Crédit d'impôt	TANF	Bons alimentaires	Total	Salaire net	Crédit d'impôt	TANF	Bons alimentaires	Total
Alabama	37	16	0	24	77	74	29	0	14	117
Connecticut	44	19	57	16	136	88	29	57	16	190
New York City	37	16	34	14	101	74	29	13	10	126
Californie	41	18	44	10	113	83	29	21	6	139

Source : Greenbook, 2000.

mixte professionnelle et générale. Enfin, les États peuvent mettre en œuvre des exceptions aux règles définies dans le cadre du programme fédéral. Ainsi chaque État peut exempter jusqu'à un maximum de 20 % de ses allocataires de la contrainte des taux de participation ; les exigences de durée hebdomadaire d'activité sont modulables pour les femmes célibataires ayant des enfants à charge de moins de 6 ans et ne disposant pas de mode de garde, et les limites temporelles d'octroi des prestations peuvent être inférieures à celles définies par la loi fédérale.

### Les bénéficiaires du TANF

#### ■ Une forte diminution du nombre de bénéficiaires après 1994.

Le nombre d'allocataires du TANF a diminué de près de 50 % depuis son plus haut niveau, atteint en 1994 (à l'époque, l'AFDC). Cette diminution atteint 88 % pour les enfants allocataires. En 1999, 2,6 millions de familles bénéficiaient ainsi de l'allocation TANF, regroupant 7,2 millions de personnes et 5,1 millions d'enfants. Ce nombre d'allocataires correspond à 2,5 % de la population totale américaine en 1999 contre 5,5 % en 1994. La proportion d'enfants allocataires du TANF atteint encore 7,2 % des enfants de moins de 18 ans en 1999 contre 14,3 % en 1993, plus haut niveau jamais atteint.

#### ■ Une allocation qui serait encore quasi exclusivement allouée aux femmes seules avec enfants.

En 1999, 40 % des familles vivant en deçà du seuil de pauvreté disposent du TANF. C'est le cas des trois quarts des femmes seules avec enfants qui vivent en deçà de ce seuil. Depuis 1997, les rapports annuels officiels de l'Administration for Children and Families (ACF), organe gestionnaire des prestations familiales, ne rendent plus compte de la répartition par sexe des bénéficiaires adultes du TANF. Avant cette date, l'ACF faisait état de 87 % de femmes parmi les bénéficiaires adultes de l'AFDC et de 13 % d'hommes pour les années 1994, 1995 et 1996. Il est toutefois communément admis dans la littérature que le chef de foyer allocataire du TANF reste en général une femme. Selon l'ACF (2000), le foyer allocataire type se compose de trois personnes dont deux enfants. En 1999, l'âge moyen de l'adulte bénéficiaire est de 32 ans, celui des enfants allocataires est de 8 ans. Parmi ces enfants, 40 % ont moins de 6 ans, 35 % ont entre 6 et 11 ans et 25 % ont entre 12 et 19 ans.

Le niveau de formation du chef de ménage allocataire est faible relativement à celui de l'ensemble de la population : selon l'ACF (2000), 45 % d'entre eux ont moins de douze années de formation (équivalent du baccalauréat) comparativement à

15 % pour l'ensemble de la population (Census Bureau, 2000).

En 1998, près de 65 % des allocataires adultes du TANF étaient d'une origine ethnique « non blanche ». Selon la typologie du Census Bureau qui distingue six groupes ethniques, les allocataires du TANF sont pour 37 % d'entre eux « Noirs », 36 % « Blancs », 20 % Hispaniques, 5 % Asiatiques et originaires des îles Pacifiques et enfin 2 % Indiens. Cette répartition traduit en partie la plus grande pauvreté des « populations minoritaires » (tableau 5). Dans les États où elles sont importantes, la proportion des bénéficiaires adultes du TANF d'origine « non blanche » peut atteindre des niveaux particulièrement élevés : 85 % dans l'État de Louisiane et 86 % dans l'État du Mississippi.

Enfin, la répartition géographique des allocataires montre une assez forte polarisation des familles bénéficiaires dans les États urbains : à titre d'exemple, l'État de Californie et l'État de New York regroupent à eux deux plus d'un tiers de l'ensemble des 7,2 millions d'allocataires en 1999. Les proportions des personnes pauvres y atteignent respectivement 14,6 % et 15,4 % dépassant sensiblement le taux de pauvreté national (11,8 %).

#### ■ L'évaluation des réformes de l'aide sociale : du rôle de la croissance à l'évolution de la pauvreté.

Le *Workfare* présente au moins deux enjeux majeurs : celui de la reprise d'activité des bénéficiaires de l'aide sociale afin, selon les termes de la loi PRWORA, « de promouvoir l'autonomie des allocataires » et celui, moins explicite dans la loi, de réduire la pauvreté.

L'absence de recul temporel n'autorise aujourd'hui qu'une appréciation partielle et provisoire de la manière dont ces objectifs ont été atteints. L'évaluation de la réforme du *Welfare*, comprenant les 27 *Waivers*

T  
05

selon l'origine ethnique : répartition du nombre d'allocataires adultes du TANF ;  
taux de pauvreté

1998	En % du nombre d'allocataires adultes	Taux de pauvreté (en % de l'ethnie)
Non-hispanique blanc	35,8	8,2
Non hispanique noir	37,3	26,1
Hispanique	20,1	25,6
Asiatiques/Îles pacifiques	4,6	12,5
Indiens	1,6	nd
Autres	0,6	nd
<b>Ensemble</b>	<b>100,0</b>	<b>///</b>

Source : Greenbook 2000, Census Bureau.

majeurs instaurés avant 1996 et la réforme fédérale PRWORA de 1996, a généré une littérature qui aborde trois problématiques distinctes. Le premier corpus d'études (*Caseload studies*) tente d'estimer l'incidence de la réforme du *Welfare* sur le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en évaluant simultanément les effets induits par la croissance économique et ceux résultant des dispositions prises dans le cadre de la stratégie globale de lutte contre la pauvreté (Crédit d'impôts, hausse du salaire minimum, etc.). Le second groupe d'études (*Leavers studies*) évalue les conditions de vie des sortants du dispositif AFDC, TANF : ces études ont systématiquement été menées à l'échelle des comtés ou parfois des États et leurs résultats sont difficilement généralisables. Le dernier corpus d'études s'intéresse à l'évolution des taux d'activité et de ressources des différents groupes socio-économiques. Peu d'études permettent une évaluation nationale de la réforme de 1996 prenant en compte l'incidence du contexte macro-économique. Cependant les études réalisées par Blank et Schoeni, en 2000, W. Primus et le *Congressional Research Service* en 2000 et Loprest en 1999 permettent une première évaluation même si leurs résultats doivent

être nuancés. Ils ne s'agit pas, à cet égard, des effets des réformes de l'aide sociale au sens strict mais aussi ceux des réformes du crédit d'impôt, des hausses du salaire minimum et de l'ensemble des dispositions adoptées visant à inciter au travail. Enfin, les effets de la réforme de l'aide sociale englobent les effets « inattendus » liés à la perte des bons alimentaires et de *Medicaid*.

■ **L'évolution des bénéficiaires du revenu minimum : le rôle respectif de la croissance et des réformes.**

Une conjonction d'éléments a joué favorablement pour expliquer la baisse du nombre d'allocataires depuis 1994 et leur reprise d'activité (les trois quarts environ quitteraient le dispositif par l'emploi, Loprest, 1999). Selon deux études récentes (Meyer et Rosenbaum, 1998 et Dickers *et alii*, 1995), les relèvements successifs des barèmes du crédit d'impôt expliqueraient plus de la moitié de la hausse du taux d'activité des mères célibataires au cours de la période 1984-1996 et la réforme du crédit d'impôt de 1993 serait à l'origine d'une sortie de 500 000 familles du *Welfare* (AFDC).

D'autres études tentent principalement de dissocier les effets de la

croissance économique des effets des réformes sur le nombre d'allocataires. Leurs résultats (tableau 6) diffèrent en raison des différences de spécifications adoptées concernant le choix des variables, la période d'estimation ou la dynamique retenue. Elles permettent toutefois de souligner trois points :

- la croissance et les réformes ont joué simultanément un rôle significatif dans la diminution du nombre des allocataires depuis 1994 ;
- la réforme PRWORA aurait été la principale cause de la diminution du nombre d'allocataires sur la période 1996-1998 ;
- le nombre d'allocataires semble au cours du temps de plus en plus sensible à la conjoncture.

■ **L'effet d'entraînement de la réforme PRWORA sur l'accès aux autres prestations.**

La baisse du nombre d'allocataires de l'AFDC, TANF serait également à l'origine d'une diminution du recours à d'autres prestations sous conditions de ressources, principalement les bons alimentaires (-30 % entre 1994-1998) et la couverture maladie *Medicaid* (-4 % entre 1995 et 1997). Si la loi PRWORA a restreint les conditions d'éligibilité aux

**T 06** expliquer les variations du nombre d'allocataires AFDC puis TANF\*

Études	Part de la variation du nombre de bénéficiaires AFDC, TANF expliquée par la croissance économique	Part expliquée par les réformes	Période de décomposition des effets	Période d'estimation
Ziliak <i>et al.</i> (1997)	78 %	6 %	1993-1996	1987-1996
Figlio et Ziliak (1998)	Entre 18 % et 76 %	Négligeable	1993-1996	1976-1996
CEA (1997)	Entre 31 % et 45 %	Entre 15 % et 33 %	1993-1996	1976-1996
Levine et Whitmore (1998)	Identique à CEA (1997)	Identique à CEA (1997)	-	1976-1996
CEA (1999)	Entre 26 % et 35 % Entre 8 % et 10 %	Entre 12 % et 15 % Entre 35 % et 36 %	1993-1996 1996-1998	1976-1998
Wallace et Blank (1999)	50 % Entre 8 % et 12 %	21 % Entre 50 % et 75 %	1994-1996 1994-1998	1980-1996 1980-1998
Blank (2001)	29 % 59 %	22 % 28 %	1990-1994 1994-1996	1977-1996 1977-1996

\* Ce tableau s'appuie sur le recensement effectué par Blank (2000b) : ne sont reprises ici que les études fournissant des indications relatives à la décomposition effet cycle/ effet réforme.  
Source : *Greenbook 2000, Census Bureau.*

bons alimentaires<sup>14</sup> en même temps qu'elle instaure le TANF, en revanche, les conditions d'accès au dispositif *Medicaid* ont depuis été facilitées par la modification des règles d'éligibilité et la création d'un dispositif supplémentaire (SCHIP). Ceci peut rendre la baisse du nombre de bénéficiaires de *Medicaid a priori* paradoxale. Toutefois, il faut savoir que, depuis la réforme, il n'existe plus d'accès automatique des bénéficiaires du TANF au dispositif *Medicaid* (*Delinkage*). Les allocataires du TANF doivent désormais effectuer une démarche volontaire auprès des organismes de gestion de ces prestations afin de les obtenir. Selon Loprest (1999), un tiers des sortants du TANF perdrait ainsi *Medicaid* mais un quart seulement disposerait d'une couverture maladie privée financée par l'entreprise. Toutefois, selon le *Congressional Budget Office* (CBO)<sup>15</sup>, 20 % seulement de la diminution du nombre de bénéficiaires des bons alimentaires seraient dus aux nouvelles conditions d'éligibilité instaurées en 1996, le reste s'expliquerait par un effet désincitatif global de la réforme PRWORA sur le recours à l'aide sociale en général.

### ■ Une première approche de l'impact sur l'activité limitée au TANF : l'accès à l'emploi des bénéficiaires et des sortants.

Depuis la réforme de 1996, les taux de participation des allocataires aux programmes d'activité prévus dans la législation (tableau 7) ont progressivement augmenté, de 28 % en

1997 à 38 % en 1999 et répondent, dès 1997, aux objectifs assignés à l'ensemble des familles bénéficiaires. Les bénéficiaires effectuent une activité d'une durée moyenne de 27,5 heures par semaine. Plus de 70 % des bénéficiaires en activité ont un emploi non subventionné, 16 % un emploi subventionné, 14 % enfin suivent une formation professionnelle. Contrairement aux anciens programmes associés à l'AFDC (JOBS), le TANF s'accompagne de contreparties essentiellement en emploi non aidé, alors qu'en 1995, plus de 40 % des participants au programme JOBS suivaient une formation générale ou professionnelle. Sur une longue période, la proportion des bénéficiaires en emploi non subventionné augmente de moins de 10 % dans les années 80 à plus de 20 % aujourd'hui.

Si le taux d'activité des allocataires du TANF augmente depuis l'instauration du dispositif, la baisse de plus de 50 % du nombre d'allocataires conduit parallèlement à s'interroger sur les motifs de sortie et la situation des sortants vis-à-vis du marché de l'emploi. Les données et études nationales sont rares sur ce point et mobilisent des méthodologies différentes. Néanmoins, selon l'une des principales études effectuées sur le devenir des sortants (Loprest, 1999), trois quarts environ des bénéficiaires quittent le dispositif par l'emploi. Les autres sortent pour des raisons encore mal connues, selon le ministère de la Santé et des Affaires sociales qui relate des sorties pour changements réglementaires ou pénalités.

Selon les données du *Current Population Survey*, la situation des sortants vis-à-vis du marché de l'emploi a tendance à s'améliorer puisqu'en 1999 un allocataire sur trois, ayant quitté le dispositif un an auparavant, travaillait contre un sur cinq en 1992. Néanmoins, selon le rapport de l'*Assistant Secretary for Planning and Evaluation* (ASPE), entre 23 % et 35 % des anciens allocataires retournent dans le dispositif au cours de l'année suivant leur sortie.

### ■ Un lien de causalité encore peu exploré entre les réformes de l'aide sociale et les hausses globales des taux d'emploi.

Peu d'études quantitatives explorent le lien de causalité entre la réforme de l'aide sociale et l'évolution des taux d'activité qui se sont sensiblement accrus pour les femmes seules avec enfants tout au long de la période, et ce beaucoup plus que l'ensemble des taux d'activité féminins<sup>16</sup>. Une étude récente (Blank & Schoeni, 2000) estime toutefois que les *Waivers* auraient contribué à accroître notablement le taux d'emploi des femmes peu qualifiées (*proxy* des bénéficiaires de l'aide sociale), contrairement à la réforme PRWORA. Depuis 1996, la hausse du taux d'emploi des femmes peu qualifiées incomberait essentiellement à la situation favorable du marché du travail

14. La loi PWRORA renforce l'exigence de contrepartie en emploi, durcit les pénalités et annule l'éligibilité à tous les non-citoyens américains légaux.

15. « *Economic and Budget Outlook Report* » Congressional Budget Office, January 1998 cité dans W. Primus *et alii* (2000).

16. Selon le Census Bureau, à partir de 1997, les données de taux d'activité ne sont plus « strictement comparables » avec celles des années antérieures en raison de modifications intervenues en 1997, 1998 et 1999 apportées à l'enquête *Census Population Survey*. Source : *Census Bureau*, « *Statistical Abstract* », 2000.

**T** 07 évolution des taux de participation aux programmes d'activité

Année fiscale	Pour toutes configurations familiales confondues		Pour familles bi-parentales	
	Objectifs	Taux de participation observés	Objectifs	Taux de participation observés
1997	25 %	28,1	75 %	34,3
1998	30 %	35,3	75 %	42,3
1999	35 %	38,3	90 %	54,7
2002	50 %	-	90 %	-

Source : *Human Health Services*.

et non aux positions de la loi relatives à l'emploi, notamment l'emploi aidé. Depuis cette date, les auteurs attribuent les sorties du dispositif aux pénalités imposées par la réforme (sanctions, limite temporelle de perception de l'allocation). Ces résultats ne contredisent donc pas ceux énoncés plus haut qui allouent à la réforme fédérale un rôle important dans la baisse du nombre d'allocataires. La même étude estime d'ailleurs que l'incidence de la loi PRWORA sur le nombre de bénéficiaires est deux fois plus élevée que celle des *Waivers*, suggérant que les dispositions relatives à la « mise en emploi » (limite temporelle, taux d'activité, pénalités financières) appliquées à l'échelle nationale auraient contribué à accélérer le nombre de sorties ou de non entrées dans le dispositif.

### ■ Les réformes de l'aide sociale et l'évolution de la pauvreté.

L'impact des réformes sur la pauvreté a donné lieu à deux principaux types d'analyse : l'un, illustré par les travaux de R. Blank et R. Schoeni (2000), consiste à isoler les effets de la croissance et à mesurer « l'effet net » de la réforme de l'aide sociale sur la pauvreté des femmes peu qualifiées. L'autre illustré par les travaux de W. Primus et du *Congressional Research Services* (CRS) évalue, à partir des « écarts de pauvreté », l'incidence des transferts avant et après la réforme sur l'évolution de la pauvreté parmi différents groupes de la population, sans neutraliser cette fois

les effets induits par la croissance. Ces études ont des limites quant à leur champ et leur méthodologie mais convergent néanmoins sur un certain nombre de points.

Selon l'étude de Blank et Schoeni (2000), les *Waivers* et la réforme fédérale PRWORA auraient contribué à diminuer de plus de deux points la proportion des femmes peu qualifiées vivant sous le seuil de pauvreté au cours de deux sous-périodes correspondant à la mise en application des *Waivers* puis de la loi PRWORA. Ces derniers auraient eu le même effet d'augmenter les revenus salariaux et les ressources du foyer respectivement d'environ 9 % et 6 %.

Si le lien de causalité entre la réforme de l'aide sociale et la réduction de la pauvreté parmi les femmes seules avec enfants paraît conforté par cette analyse, les études de W. Primus (2000) et du CRS apportent un résultat plus nuancé : elle font apparaître en relatif un appauvrissement des mères célibataires et des enfants les plus pauvres. Le CRS (Greenbook, 2000) souligne de plus le rôle primordial et croissant du crédit d'impôt (EITC) dans la réduction de la part des femmes seules avec enfants vivant sous le seuil de pauvreté : calculé à partir des revenus monétaires hors transferts, leur taux de pauvreté<sup>17</sup> a ainsi diminué de 47,4 % en 1993 à 38,8 % en 1998. En 1998, l'EITC contribue à diminuer la pro-

portion de femmes seules avec enfants pauvres de plus de cinq points de pourcentage contre environ deux points en 1993. Comparativement, les contributions respectives du TANF et de l'AFDC n'étaient que de un point et demi en 1998 et deux points en 1993.

Les analyses effectuées par W. Primus et le CRS se fondent sur une mesure de la pauvreté appelée « l'écart de pauvreté », défini comme la somme des écarts de revenus au seuil de pauvreté des personnes en deçà de ce seuil<sup>18</sup>. L'écart de pauvreté par tête est donc un indicateur permettant d'apprécier l'intensité de la pauvreté. Il faut noter que la comparaison dans le temps du niveau de ces indicateurs, écart de pauvreté total et écart de pauvreté par tête, traduit à la fois l'évolution de la pauvreté et de son intensité, mais aussi l'effet lié à la composition de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Selon l'analyse de W. Primus, au cours de la période 1993-1999, période d'application des *Waivers* (1993-1995) et la réforme fédérale (1996-1999), l'écart de pauvreté se réduit d'une même ampleur pour l'ensemble de la population et pour les femmes seules avec enfants (tableau 8). Cette réduction globale de l'écart de pauvreté tient à la hausse relative des revenus d'activité dans les ressources des foyers, y compris pour les femmes seules avec enfants. Après transferts sociaux et impôts (y compris crédits

17. Ce taux de pauvreté est calculé différemment du taux de pauvreté officiel, les revenus pris en compte dans son calcul n'incluant pas les prestations monétaires.

18. Exemple : dans le pays A, en l'année t, le seuil de pauvreté est défini à 100 FRF. 10 personnes ont des revenus inférieurs à ce seuil. Chacune dispose d'un revenu égal à 50 FRF. L'écart de pauvreté total est égal à 500 FRF (10\*(100-50)) FRF. L'écart de pauvreté par tête est égal à 50 FRF (=Ecart total (500 FRF)/ Nombre de personnes pauvres(10)).

**T**  
**08** évolution de l'écart de pauvreté total avant et après impôts et transferts

en mds de \$ 1999			
Ensemble des foyers	1993	1995	1999
Écart de pauvreté (revenus monétaires)	89	74,2	57,7
Écart de pauvreté après impôts et transferts	35,3	25,7	23,6
Contribution des impôts et transferts à la réduction de l'écart de pauvreté en %	60,3	65,4	59,7
<b>Femmes seules avec enfants</b>			
Écart de pauvreté (revenus monétaires)	55,3	47,2	35,6
Écart de pauvreté après impôts et transferts	19,4	15,5	14,4
Contribution des impôts et transferts à la réduction de l'écart de pauvreté en %	65	67,2	59,6
Lecture : en 1999, il manque 57,7 mds de dollars pour que l'ensemble des foyers pauvres sorte de la pauvreté. Après impôts et transferts, il manque encore 23,6 mds de dollars. La contribution des impôts et transferts à la réduction de l'écart de pauvreté est de 59,7 % [(57,7-23,6)/57,7]*100].			
Source : W. Primus (2000), mimeo.			

d'impôt), la réduction de l'écart de pauvreté pour les femmes seules avec enfants apparaît toutefois plus faible que pour la population totale (-26 % contre -33 %). Pour les femmes, la part des revenus d'activité dans leurs ressources se serait relativement plus accrue que pour l'ensemble de la population, du fait de la hausse notable de leurs taux d'activité et d'emploi. Cette progression des taux d'emploi se serait accompagnée d'une contraction nette des prestations sous conditions de ressources, qui expliquerait la moindre réduction de l'écart de pauvreté constatée après transferts.

Néanmoins, les autres indicateurs que sont l'intensité de la pauvreté, l'écart de pauvreté par tête et l'écart

de pauvreté après impôts et transferts par tête, seraient en hausse pour l'ensemble de la population sur la période 1993-1999<sup>19</sup>, témoignant selon cette analyse d'un appauvrissement des plus pauvres, ce phénomène valant pour les femmes seules avec enfants.

La décomposition des revenus disponibles des femmes seules avec enfants entre revenus salariaux et prestations sous conditions de ressources montre en outre que pour le premier quintile de la distribution, la baisse des prestations sous conditions de ressources entre 1995 et 1999 a été deux fois supérieure à la hausse de leurs revenus salariaux (tableau 9). Le CRS tend à confirmer ces résultats : chez les femmes seules avec enfants, les gains

salariaux nets augmentés de l'EITC n'ont en moyenne permis, pour le premier quintile de la distribution, de compenser que 56 % de la diminution des prestations sous conditions de ressources entre 1996 et 1998. Selon ces analyses, la réforme de l'aide sociale pourrait donc avoir été à l'origine, du fait de la réduction des prestations du *Welfare*, d'une certaine paupérisation chez les plus pauvres des femmes seules avec enfants.

En conclusion, les réformes des dispositifs d'aide sociale initiées au cours des années 90 semblent donc avoir atteint leurs objectifs sur un certain nombre de points, avec notamment la baisse de 50 % du nombre des bénéficiaires des dispositifs de revenu minimum sous conditions de ressources depuis 1994, et une forte hausse du taux d'activité de leurs bénéficiaires comme des sortants. Néanmoins, si la plupart des anciens bénéficiaires ont maintenu ou augmenté leurs ressources, une fraction d'entre eux semble s'être appauvrie. En durcissant les conditions d'octroi de deux des principales prestations sous conditions de ressources, l'éligibilité pour les bons alimentaires et la durée de perception limitée à cinq ans pour le TANF, la réforme fédérale de 1996 a, à cet égard, réduit le filet de sécurité qui existait pour les personnes exclues de l'emploi et n'accédant pas aux assurances privées ou sociales. En outre, l'absence de recul temporel ne permet pas d'apporter des réponses concluantes à la question de l'évolution des conditions de vie des sortants et de la viabilité du nouveau système d'aide sociale dans un contexte macro-économique plus défavorable. Face au ralentissement de l'économie américaine, la réforme du *Welfare*, fondée sur la stratégie *Work First*, risque à cet égard de laisser une fraction de la population sans véritable filet de sécurité, l'actuel système d'indemnisation du chômage leur étant peu accessible.

19. Pour des informations chiffrées sur ce point, cf. C. Gilles (2001), déjà cité.

**T 09** distribution des revenus annuels moyens des femmes seules avec enfants

En mds de \$ 1999				Variation en %	
	1993	1995	1999	1993-1995	1995-1999
Quintile 1	7 877	8 721	8 405	10,7	-3,6
Quintile 2	13 954	16 069	17 109	15,2	6,5
Quintile 3	18 633	21 126	22 507	13,4	6,5
Quintile 4	26 735	28 965	31 491	8,3	8,7
Quintile 5	45 903	48 095	55 867	4,8	16,2
				Variation en \$	
<b>Quintile 1</b>				<b>1993-1995</b>	<b>1995-1999</b>
Revenus salariaux	1 322	1 744	2 360	422	616
Prestations sous conditions de ressources	5 547	5 614	4 279	68	-1 335
Revenu disponible	7 877	8 721	8 405	843	-316

Source : W. Primus (2000), mimeo.

### Pour en savoir plus

- BLANK R. (2000), « Distinguished Lecture on Economics in Government. Fighting Poverty : Lessons from Recent US History ». *Journal of Economic Perspectives*. Vol 14, n° 2. 2000.
- BLANK R. (2000b), « Declining Caseload/ Increased Work : What Can We Conclude about the Effects of Welfare Reform », article présenté lors de la conférence « Welfare Reform Four Years Later : Progress and Prospects » à la Banque Fédérale de New York, octobre.
- BLANK R. et SCHOENI R. (2000), « What Has Welfare Reform Accomplished ? Impacts on Welfare Participation, Employment, Income, Poverty, and Family Structure ». *NBER. Working Papers 7627*.
- BURTLESS G. (2000), « Can The Labor Market Absorb Three Million Welfare Recipients ? ». *Discussion Papers. Brookings Institution*.
- Committee on Ways and Means. *U.S. House of Representatives. Greenbook (2000)*.
- LOPREST P. (1999), « Families Who Left Welfare : Who are They and How Are They Doing ». *Discussion Papers. Urban Institute*.
- MOREL S. (2000), « Les logiques de la réciprocité ». *Le Lien Social. PUF*.
- MEYER B. et ROSENBAUM D. (2000), « Making Single Mothers work : Recent Tax and Welfare Policy and Its Effects ». *NBER. Working Papers 7491*.
- PRIMUS W., RAWLINGS L., LARIN K., PORTER K. (1999), « The initial Impacts of Welfare Reform on the Incomes of Single-Mothers Families », *CBPP*.
- SCHOLTZ J.K. (2000), « Combating Exclusion : The U.S. Approach ». *Mimeo. Institute for Research on Poverty. University of Wisconsin*.