

Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques
DREES

Série Études

**DOCUMENT
DE
TRAVAIL**

La réforme de l'aide sociale
aux États-Unis

Christel GILLES
n° 17 – juillet 2001

MINISTÈRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITÉ

SOMMAIRE

LA RÉFORME DE L’AIDE SOCIALE AUX ÉTATS-UNIS	5
INTRODUCTION	5
1. LE TEMPORARY AID FOR NEEDY FAMILIES (TANF) : FIGURE DE PROUE DE LA STRATÉGIE DE WORKFARE	5
LA RÉFORME DE L’AIDE SOCIALE ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE	5
DESRIPTIF DU TANF	9
<i>MISE EN PERSPECTIVE DU TANF DANS LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE AMÉRICAIN</i>	<i>9</i>
<i>UNE VOLONTÉ AFFICHÉE DE RUPTURE AVEC LES ÉLÉMENTS DE DÉINCITATION AU TRAVAIL DES PROGRAMMES ANTÉRIEURS... MAIS AUSSI UNE MESURE À FORT CONTENU IDÉOLOGIQUE</i>	<i>13</i>
2. LE TANF : POIDS BUDGÉTAIRE, POPULATION BÉNÉFICIAIRE, TRAJECTOIRE DES ALLOCATAIRES	17
UN DISPOSITIF DÉCENTRALISÉ	17
<i>UN POIDS FINANCIER TRÈS MESURÉ</i>	<i>17</i>
<i>UNE CONTRIBUTION FÉDÉRALE VARIABLE SELON LES ÉTATS</i>	<i>17</i>
<i>UN EMPLOI TRÈS LIBRE PAR LES ÉTATS DE L’AFFECTATION DES DÉPENSES DU TANF</i>	<i>17</i>
<i>DES PRESTATIONS TRÈS INÉGALES SELON LES ÉTATS</i>	<i>18</i>
LES POPULATIONS CONCERNÉES	20
<i>DEPUIS 1994, DIMINUTION DE 50% DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES</i>	<i>20</i>
<i>UNE STRATÉGIE DE « WORK FIRST » VÉRIFIÉE SUR LE TERRAIN</i>	<i>21</i>
3. LES EN JEUX DU WORKFARE	22
LA CROISSANCE ET LES RÉFORMES ONT FACILITÉ LA REPRISE D’ACTIVITÉ DES BÉNÉFICIAIRES DE L’AIDE SOCIALE	23
<i>UN NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L’AFDC/TANF EN FORTE BAISSSE QUI S’EXPLIQUE À LA FOIS PAR LES RÉFORMES ET PAR LA CROISSANCE</i>	<i>23</i>
<i>UN LIEN DE CAUSALITÉ ENCORE PEU EXPLORÉ ENTRE LA RÉFORME ET LA HAUSSE DU TAUX D’ACTIVITÉ</i>	<i>25</i>
LA RÉFORME A T-ELLE RÉDUIT LA PAUVRETÉ ?	26
CONCLUSION	29
BIBLIOGRAPHIE	31
ANNEXE 1. L’AIDE SOCIALE AUX USA : DÉFINITION ET HISTORIQUE	33
ANNEXE 2. LES WAIVERS	35
ANNEXE 3. CONDITIONS D’ÉLIGIBILITÉ À L’AFDC ET AU TANF	37
ANNEXE 4. COMPARAISON DES PROGRAMMES AFDC/ TANF	41
ANNEXE 5. LES BONS ALIMENTAIRES	42
ANNEXE 6. NOMENCLATURE ET PRÉVISIONS DE L’OMB DES DÉPENSES SOCIALES FÉDÉRALES	44
ANNEXE 7. LES « LEAVERS STUDIES »	47

Introduction

La réforme de l'aide sociale est votée le 22 août 1996. Cette loi (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation act (PRWORA) Public Law 104-193*) modifie en profondeur le filet de sécurité, créée en 1935, que représentait le programme « *Aid to Families with Dependent Children* » (AFDC) principalement ciblé ex-post sur les femmes seules avec enfants. Un nouveau programme d'aide sociale sous conditions de ressources lui est substitué, le « *Temporary Aid to Needy Families* ». Deux traits distinctifs de ce programme sont : le principe de contrepartie et une mise en œuvre décentralisée de ce dispositif. L'ancien dispositif d'aide catégorielle AFDC était incriminé comme cause d'effets pervers : situation de dépendance, ancienneté élevée dans le dispositif et développement des naissances hors mariage et des foyers monoparentaux (Greenbook 2000). Pour y « remédier », le TANF obéit à des objectifs de mise en emploi de ses bénéficiaires.

Après une description détaillée de la réforme, deux enjeux économiques majeurs de la réforme seront abordés : la hausse du taux d'activité des anciens allocataires et la diminution de la pauvreté.

1. Le Temporary Aid for Needy Families (TANF) : figure de proue de la stratégie de Workfare

La réforme de l'aide sociale et son contexte économique et politique

La réforme de l'aide sociale intervient dans un contexte où la croissance s'est accompagnée d'une réduction de la pauvreté. En 1999, 32,3 millions de personnes vivent en deçà du seuil de pauvreté conventionnel¹ soit 11,8 % de la population totale comparativement à 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 enfant(s). Plusieurs éléments d'explication sont avancés dont la croissance économique : au cours de la période 1992-1999, le PIB a cru sans discontinuer au rythme moyen annuel de 3,5 générant plus de 20 millions d'emplois².

Tableau 1- Taux de pauvreté

En %	Taux de pauvreté total, définition usuelle	Selon la configuration familiale		Selon l'âge		
		Toutes familles confondues	Femmes célibataires avec enfants	moins de 18 ans	18-64 ans	65 ans et plus
1990	13,5	12	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	9,7

Source : US Census Bureau

Malgré des difficultés méthodologiques à mesurer l'incidence de la croissance économique sur les revenus des ménages dans les années 1990, Blank (2000) distingue deux périodes au

¹ Le taux de pauvreté fait ici systématiquement référence au taux de pauvreté officiel défini comme le nombre d'individus rapporté à la population totale dont les ressources monétaires (avant impôts hors gains en capitaux et hors prestations en nature) sont inférieures à un seuil monétaire équivalent à trois fois le montant du budget alimentaire type. Cf. Oschansky M. (1965). Pour une personne, ce seuil est fixé en 1999 à 8501 \$ (annuel).

² Source : « *20 million jobs. January 1993-November 1999* ». Council of Economic Advisers. December 1999.

cours desquelles le taux de pauvreté est positivement corrélé au taux de chômage : 1960-1970 et 1990-1999 ; la relation s'inverse au cours de la décennie 80, marquée par une diminution des salaires réels des personnes peu qualifiées. La liaison pauvreté-chômage estimée à partir de variables relatives au groupe des femmes seules avec enfants conclut à une corrélation plus élevée entre le taux de pauvreté et le taux de chômage au cours des années 1990.

La croissance semble donc avoir eu un rôle dans la diminution de la pauvreté, et cet élément a pu jouer en faveur d'une réorientation de la politique de lutte contre la pauvreté dans les années 1990. La réforme de l'aide sociale (PRWORA) de 1996 est un élément de cette stratégie fondée sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale et la valorisation du travail « *Make Work Pay* ».

Le choix de donner la préférence à l'emploi et de valoriser le travail s'est traduit durant les années 1990 par³ :

- quatre revalorisations du salaire minimum entre 1989 et 1998 soit une hausse de 16,8 % en \$ constants ;
- une forte revalorisation des barèmes du crédit d'impôt (encadré 1) et la création d'un crédit d'impôt additionnel alloué par quelques États fédérés dans le cadre des *Waivers* (dérogations accordées par le Ministère des Affaires sociales, annexe 2) ;
- une augmentation des dépenses annuelles fédérales pour garde d'enfants de l'ordre de 50 % entre 1990-1998 (en \$ constants) ;
- une augmentation de la couverture médicale pour les bas revenus (MEDICAID et *State Children Health Insurance Program* (SCHIP) ;
- une augmentation importante des *Waivers* concernant l'AFDC avant la réforme de 1996 : 43 états ont modifié les règles fédérales de l'AFDC dans le sens d'un retour des bénéficiaires à l'emploi et d'une meilleure valorisation leur travail ;
- la réforme de l'aide sociale de 1996.

La réforme de l'aide sociale de 1996 apparaît ainsi comme un élément d'une stratégie d'ensemble de lutte contre la pauvreté intervenue dans un cycle de croissance économique élevée.

³ Source : Blank (2000).

Encadré 1

L'EITC dans les années 1990, élément d'une stratégie d'ensemble de lutte contre la pauvreté

Définition et champ d'application du crédit d'impôt

L'EITC est un crédit d'impôt bénéficiant aux foyers dans lesquels une personne au moins travaille⁴ contrairement à l'impôt négatif qui est une prestation monétaire universelle offerte à l'ensemble des foyers répondant aux conditions de ressources. Créé en 1975, réformé en 1986, 1990 puis 1993, le crédit d'impôt est un dispositif fiscal fédéral. A l'origine, le crédit d'impôt avait une double vocation : alléger les cotisations de sécurité sociale pour les familles salariées et encourager les familles à bas revenus à prendre un emploi. Les réformes successives ont érigé le crédit d'impôt en principal instrument d'incitation au travail, en le valorisant, et s'inscrit comme partie intégrante de la stratégie de lutte contre la pauvreté mise en place au début des années 1990. Les sortants des dispositifs AFDC/TANF en emploi peuvent bénéficier, pour la plupart, du crédit d'impôt.

En 1999, l'EITC couvre environ 20 millions de foyers soit près de 20 % des foyers américains pour un coût annuel de 25 milliards environ⁵. Les dépenses de l'EITC ont été multipliées par quatre en dollars constants entre 1990 et 1999 en raison des deux réformes majeures en 1990 et en 1993 consistant en : plusieurs relèvements importants des barèmes maximaux (90 & 93), en leur différenciation selon le nombre d'enfants à charge (90) et enfin en l'élargissement aux foyers sans enfant (93) conduisant à multiplier par près de deux le nombre de foyers bénéficiaires sur la période 1990-1999. Elles représentent en 1999 près de 2,5 % des dépenses sociales⁶ fédérales soit 0,3 % du PIB. Comparativement, les dépenses fédérales allouées à l'AFDC puis au TANF ont cru de 20 % et comptent en 1999 pour 1,6 % des dépenses sociales fédérales et 0,2 % du PIB.

Mécanisme

L'EITC donne lieu à un versement net direct ou à une réduction d'impôts aux ménages répondant aux conditions de ressources. La définition du revenu pour le calcul de l'EITC comprend les revenus du travail et exclut les allocations de protection sociale. Le montant du crédit d'impôt dépend alors de deux critères : le nombre d'enfants à charge (aucun, un, deux ou plus) et le niveau de revenu différencié selon trois tranches. Pour un foyer ayant deux enfants à charge (barème 1998) ayant des revenus annuels inférieurs à \$9390, le montant du crédit d'impôt est proportionnel et égal à 40 % des revenus annuels, il est maximal et stable à \$3756 si leurs revenus sont compris entre \$9390-\$12260, il est ensuite dégressif au taux de 21 % appliqué à la part des revenus supérieurs à \$12260. (graphique)

⁴ O. Bontout (1999), « L'EITC, un crédit d'impôt aux États-Unis ». Document de travail No 11. DREES.

⁵ Source : *Office of Management and Budget* (OMB).

⁶ Au sens de l'OMB : dépenses de l'ensemble des programmes sociaux (assurance, assistance et autres). Voir Annexe 6.

Graphique

Crédit d'impôt : Foyers avec 2 enfants. Barème 1998



Source : Greenbook 1998

Les effets cumulés des relèvements des barèmes du crédit d'impôt et du salaire minimum dans les années 1990 sur les revenus

La hausse du revenu minimum et des barèmes du crédit d'impôt a conduit à plus forte valorisation du travail : entre 1989 et 1998, les revenus (salaire et crédit d'impôts) d'une femme seule avec deux enfants travaillant à temps plein au salaire minimum ont augmenté de 40 % et de 25 % pour une femme seule avec un enfant (tableau)

Tableau
Evolution des revenus d'une mère célibataire

En \$1998	1989	1998	Variation en %
Salaire minimum	\$4,41	\$5,15	16,80%
Crédit d'impôt maximum			
mère célibataire avec 1 enfant	\$1197	\$2271	89,70%
mère célibataire avec 2 enfants	\$1197	\$3756	213,80%
Revenus salariaux et crédit d'impôt (plein temps au salaire minimum)			
mère célibataire avec 1 enfant	\$9856	\$12571	25,60%
mère célibataire avec 2 enfants	\$9856	\$14056	40,40%
Revenus salariaux en % du seuil de pauvreté			
mère célibataire avec 1 enfant	89%	116%	
mère célibataire avec 2 enfants	76%	103%	

Source : Blank (2000)

Descriptif du TANF

Mise en perspective du TANF dans le système de protection sociale américain

Le système fédéral de protection sociale se compose d'un système d'assurances sociales offrant des prestations sans condition de ressources et d'un système d'assistances sociales offrant des prestations sous conditions de ressources majoritairement catégorielles (tableau 2). Ce système est singulier sur au moins trois points : absence de politique familiale universelle, absence de politique de santé universelle et importance des prestations catégorielles sous conditions de ressources. Le TANF, « *Temporary Aid to Needy Families* », en est une illustration : c'est une prestation monétaire sous conditions de ressources⁷ allouée aux foyers avec enfant(s).

Tableau 2 - Principaux dispositifs fédéraux d'assurances et d'assistances sociales

Principaux dispositifs fédéraux d'assurance et d'aide sociale		
	Programmes d'aide sociale (sous conditions de ressources)	Programmes d'assurance
Prestations monétaires	TANF	Retraite (OASD)
	Allocations pour handicapés (SSI)	Prestation invalidité (DI)
	Crédits d'impôt	Assurance chômage
	Bons alimentaires	Accidents du travail des employés fédéraux
Prestations en nature	Medicaid	
	Aide au logement	
	Aide à l'éducation des enfants (Head start)	Medicare
	Couverture médicale pour enfants (CHIP)	
	Garde d'enfants	

Source : ASPE

Le système d'assurances sociales, majoritairement destiné aux personnes âgées, comprend cinq prestations majeures afférentes à cinq risques distincts. Le régime de retraite publique (« *Old Age and Survivors Insurance* ») est un régime par répartition qui couvre en 1999 près de 130 millions de personnes dont 38 millions de bénéficiaires (retraités, ayants droits et handicapés couverts par l'assurance invalidité) (tableau 3) et représente à cet égard, avec MEDICARE le programme fédéral le plus important. La faiblesse du taux de remplacement, dégressif et compris entre 25 % et 55 % en 2000, induit un recours à une retraite complémentaire par 50 % environ des assurés⁸. La prestation maladie pour personnes âgées (MEDICARE) composée de deux volets, une assurance hospitalisation obligatoire (part A) et une assurance médicale optionnelle et payante couvrant les soins ambulatoires (part B) bénéficie en 1998 à respectivement 39 et 37 millions de personnes âgées de plus de 65 ans et bénéficiaires d'une pension de retraite de base ou dans certains cas handicapées. Enfin trois autres prestations d'assurance couvrent trois autres risques que sont l'invalidité, les accidents du travail (des employés fédéraux) et le chômage (encadré 2)

⁷ Annexe 3 pour les propriétés des prestations AFDC & TANF.

⁸ Source : Greenbook 2000 & Baudchon H. (1997).

Tableau 3 - Nombre de bénéficiaires des principaux programmes d'assurances sociales

	Prestations monétaires		Prestations en nature	
	OASI (prestation retraite)	DI (prestation invalidité)	Medicare	
Date	au 31/12/99	au 31/12/99	1999 (année fiscale)	
Nombre de bénéficiaires	38,0	6,5	PART A : 38,8	PART B : 36,9

Source : Greenbook 2000

Le système fédéral d'assistance sociale complète le système d'assurance sociale par des prestations monétaires ou en nature, toutes sous conditions de ressources et principalement catégorielles (les bons alimentaires et les aides au logement faisant exception). Parmi ces prestations, on en distingue principalement sept, prépondérantes par le nombre de personnes bénéficiaires (tableau 4) : le TANF, allocation monétaire ciblée sur les familles avec enfants, le crédit d'impôt (EITC) ciblé sur les foyers dans lesquels une personne au moins travaille, les allocations pour handicapés (*Supplemental Security Income*), les aides au logement, les bons alimentaires (*Food Stamps*), l'aide médicale (MEDICAID) ciblée sur 50 catégories de personnes définies par l'État fédéral et déclinées plus ou moins librement par les États fédérés, et enfin l'aide médicale pour enfants (SCHIP) instaurée en 1997⁹ ciblée sur les enfants vivant dans des foyers dont les ressources sont supérieures aux conditions requises pour MEDICAID mais inférieures à 200 % du seuil de pauvreté fédéral.

Tableau 4 - Nombre de bénéficiaires des principaux programmes d'assistances sociales

	Prestations monétaires				Prestations en nature		
	TANF	SSI	Bons alimentaires	Crédits d'impôts	Medicaid	Aides au logement	SCHIP
Date	1999	au 31/12/99	1998	1998	1999	2000	1999 (année fiscale)
Nombre de bénéficiaires (en millions)	7,2	6,5	19,8	20,3*	19,3	5,1	1,9

source : Greenbook 2000. * Foyers bénéficiaires

Selon l'organe officiel chargé d'élaborer le budget fédéral (*Office of Management and Budget*), l'ensemble des dépenses sociales fédérales¹⁰ 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 gouvernement 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 sont allouées au programme MEDICAID (tableau 6). Les dépenses sociales fédérales ne sont qu'une fraction des dépenses sociales totales, le système de protection social américain se caractérisant par une forte délégation, aux États et aux Comtés, de la gestion des programmes sociaux¹¹ selon les dernières données disponibles (tableau 5), les dépenses sociales totales (assurance, assistance et autres) se répartissaient en 1995 entre 59 % pour l'État fédéral et 41 % pour les États fédérés et les Comtés.

⁹ Balance Budget Act, 1997. Public Law 105-33.

¹⁰ Source : *Budget of the United States Government, Office of Management and Budget, Fiscal Year 2001*. Calculs DREES.

¹¹ 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 : *US Census Bureau, Statistical Abstract of the United States. 1999*.

Tableau 5 - Répartition des dépenses sociales entre État fédéral et États fédérés et Comtés.

	Dépenses totales		Dépenses fédérales			Dépenses des états fédérés et comtés		
	En mds \$	En % du PIB	En mds \$	En % du PIB	En % des dépenses totales	En mds \$	En % du PIB	En % des dépenses totales
1980	493	18,6	303	11,4	61,5	190	7,2	38,5
1985	732	18,4	451	11,3	61,6	281	7,1	38,4
1990	1049	18,5	617	10,9	58,8	432	7,6	41,2
1992	1267	20,6	750	12,2	59,2	517	8,4	40,8
1993	1367	21,1	805	12,4	58,9	561	8,7	41,0
1994	1436	21	853	12,5	59,4	583	8,5	40,6
1995	1505	20,9	888	12,4	59,0	617	8,6	41,0

Source : US Social Security administration, Social Security Bulletin, Vol.62, No 2, 1999.

Dans cette architecture d'ensemble, le TANF est un dispositif peu coûteux (tableau 6), ses dépenses représentent en 1999 1,5 % de l'ensemble des dépenses sociales et couvre 7,2 millions de personnes. Le TANF s'inscrit néanmoins comme l'une des principales prestations monétaires sous conditions de ressources garantissant un revenu minimum aux familles pauvres avec enfant(s).

Tableau 6 - Dépenses des principaux programmes d'assistance

1999	Prestations monétaires				Prestations en nature		
	TANF	SSI	Bons alimentaires	Crédits d'impôts	Medicaid	Aides au logement	Aide médicale pour les enfants*
Montant en millions \$ 1999	16 917	26 698	19 005	25 632	108 042	22 731	565
En % dépenses sociales	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

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

*State Children's Health Insurance Program (SCHIP)

Encadré 2

L'assurance chômage aux États-Unis

La loi de 1935 (*Social Security Act*), instituant la Sécurité Sociale, crée une prestation d'assurance chômage (*Federal-State Unemployment Program*). Cette prestation a deux objectifs : - procurer temporairement un salaire de remplacement aux personnes qui ont perdu involontairement et récemment leur emploi - stabiliser l'économie en période de récession. Le Ministère de l'Emploi (*US Department of Labor*) supervise le système d'assurance chômage. **Chaque État dispose néanmoins de la libre définition du programme d'assurance chômage** et fixe : - les conditions d'éligibilité - les motifs de fin de droit et - le montant et la durée de l'allocation. L'assurance chômage est financée par des cotisations sur salaire à la charge de l'employeur exclusivement.

En 2000, 125 millions de personnes étaient couvertes par l'assurance chômage soit 97 % de l'ensemble des salariés et 89 % de la population active civile. Selon les données de 1999, 38 % seulement des personnes au chômage sont indemnisés comparativement à 40 % en moyenne depuis 1990. En 1999, les dépenses fédérales de l'assurance chômage représentent 2 % de l'ensemble des dépenses sociales fédérales et 0,2 % du PIB. Elles sont donc comparables aux dépenses des principaux programmes d'aide sociale ciblés sur les pauvres (TANF, Bons alimentaires et Crédits d'impôt).

Les États définissent les règles d'octroi de l'allocation chômage selon trois critères : - la durée d'emploi et le montant des revenus salariaux antérieurs - la disponibilité et la volonté de rechercher un emploi adéquat - les motifs de perte et de refus d'offre d'emploi. En 1999, pour prétendre, à l'allocation chômage minimale¹², un chômeur doit, en moyenne, avoir travaillé au moins deux trimestres et gagné \$1730 durant l'année de référence, définie comme les quatre premiers trimestres des cinq précédant l'inscription au chômage. Le salaire annuel minimal ouvrant droit à l'allocation minimale varie de \$130 à Hawaï à \$3400 en Floride, et pour l'allocation maximale, de \$5450 en Floride à \$29 432 au Colorado.

Dans la plupart des cas, les États calculent l'allocation chômage hebdomadaire comme une proportion assortie d'un plafond du salaire hebdomadaire moyen de référence avant impôt¹³, variant selon les États de 50 à 70 %. En 1999 et pour l'ensemble des États-Unis, **l'allocation chômage hebdomadaire moyenne est de \$215** soit environ 130 % du seuil de pauvreté d'un foyer composé d'une personne et 85 % du seuil de pauvreté d'un foyer composé de trois personnes. Le montant de l'allocation hebdomadaire varie de 80 % selon les États. A l'échelle nationale, la durée moyenne d'indemnisation est de 15 semaines. La durée moyenne d'indemnisation varie également entre États, de 9 semaines en Géorgie à 20 semaines dans l'État de Washington DC. **La durée maximale légale est de 26 semaines** excepté dans le Massachusetts et Washington (30 semaines) néanmoins, elle peut être prolongée de 13 semaines à l'échelle du pays lorsque le taux de chômage atteint le seuil des 6 %¹⁴.

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 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 reconnaissant pas les revenus récents (revenus précédant le dernier trimestre), des motifs de perte d'emploi souvent disqualifiants (par exemple pour garde d'enfants malades) 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, seront mieux couverts par l'assurance chômage du fait d'expériences professionnelles pérennes attribuables entre autre, à un cycle de croissance élevée. Leur taux d'indemnisation par l'Assurance Chômage serait comparable à celui de l'ensemble des salariés.

¹² Source : Greenbook 2000.

¹³ Source : Greenbook 2000.

¹⁴ OCDE (1999).

Une volonté affichée de rupture avec les éléments de désincitation au travail des programmes antérieurs... mais aussi une mesure à fort contenu idéologique

Après une longue épreuve de force entre le congrès américain d'obédience républicaine et le pouvoir exécutif dirigé par B. Clinton, la loi, (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation act (PRWORA)*, *Public Law 104-193*) a été votée le 22 août 1996. Cette loi modifie en profondeur le filet de sécurité, crée en 1935, que représentait le programme « *Aid to Families with Dependent Children* » (AFDC) **au profit de la création d'une aide sociale de courte durée, ciblée sur les familles pauvres avec enfants**, le « *Temporary Aid to Needy Families* »¹⁵. Deux traits distinctifs de ce programme sont : le principe de contrepartie et une mise en œuvre décentralisée.

Selon la loi PRWORA, le TANF obéit à des objectifs de mise en emploi assortis de quatre autres dimensions. Il s'agit de : - 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 formation et la création de foyers bi-parentaux. Ces objectifs ont été définis à partir du constat que l'ancien dispositif AFDC générait des effets pervers : une situation de dépendance forte traduite par un nombre croissant de bénéficiaires et une ancienneté élevée dans le dispositif. La durée moyenne dans le dispositif était de 5 ans et le nombre de bénéficiaires atteignit son plus haut niveau en 1994 lorsqu'un enfant sur huit était couvert par l'AFDC¹⁶. Enfin, les réformateurs du dispositif dénonçaient un dispositif responsable à leurs yeux du développement des naissances hors mariage et de la création de foyers monoparentaux : en 1994, 50 % des enfants bénéficiaires étaient conçus hors mariage et 75 % des foyers allocataires étaient monoparentaux¹⁷. Le système d'aide catégorielle favorable aux foyers monoparentaux était incriminé comme cause de ces effets pervers. La réforme de l'aide sociale aurait également répondu à l'attente d'une opinion hostile à l'assistance publique, l'aide sociale devant être « méritée » (Ellwood 2000).

- *L'exigence d'une contrepartie accrue*

Depuis le début des années 1960, le système d'aide sociale a fait l'objet de velléités de réformes et le principe de contrepartie a été adopté à plusieurs reprises : par R. Reagan au début des années 1980, en 1988 par l'adoption du programme JOBS (*Job Opportunity Basis Skills*, annexe 1), et enfin au début des années 1990 dans le cadre des *Waivers* (annexe 2). 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.

La loi PRWORA impose à l'ensemble des États des taux de participation (appliqués au stock de bénéficiaires du TANF, tableau 7) à des programmes d'insertion majoritairement orientés vers l'emploi. A ces taux de participation se joignent deux contraintes temporelles limitant à 24 mois maximum la durée possible d'octroi sans contrepartie de la prestation TANF et à cinq ans maximum, sa durée de perception au cours du cycle de vie. Les limites temporelles imposées par la loi ont été soutenues par les deux camps, républicain et

¹⁵ Annexe 4 pour une comparaison des dispositifs AFDC/ TANF.

¹⁶ Greenbook 2000.

¹⁷ Greenbook 2000.

démocrate, dans le but de mettre fin à une « culture de la pauvreté »¹⁸. Cependant l'application du principe de limite temporelle par le camp républicain diffère de celle alors préconisée par les démocrates dans leur proposition de loi de 1994 : pour les républicains, les États peuvent réduire leur durée à leur convenance, les deux limites sont conçues comme des limites maximales et les emplois à la sortie n'ont pas être aidés (« *Two Years and Off* ») ; dans l'esprit démocrate, les bénéficiaires devaient participer à un programme d'insertion pendant deux ans et d'un emploi aidé à la sortie pour les moins employables d'entre eux (« *Two Years and Work* »). Dans les faits, 50 des États ont adopté la limite des 24 mois alors que près d'un quart a choisi d'imposer une participation immédiate (Wisconsin) au programme d'insertion. Le principe de contrepartie est très codifié : il obéit à la définition de douze programmes d'activité (crédités par le Gouvernement fédéral) répartis en activités prioritaires et non prioritaires et par des durées minimales d'activité (tableau 7) 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'emplois¹⁹. Les activités non prioritaires sont principalement destinées aux allocataires adolescents sans formation générale. Enfin des pénalités à l'égard des bénéficiaires sont prescrites au niveau fédéral mais peuvent être librement déclinées par les États fédérés : 1/3 des États ont choisi d'interrompre le versement de la prestation dès la première infraction aux règles énoncées, la plupart ont choisi de réduire progressivement le montant de l'allocation. Il existe néanmoins des exceptions à ces règles : - chaque État peut exempter 20 % de ses effectifs d'allocataires de la contrainte des taux de participation - les exigences de durée hebdomadaire d'activité sont modulables pour les femmes célibataires ayant à charge des enfants de moins de six ans ne disposant pas de mode de garde d'enfants Enfin les adolescentes allocataires peuvent suivre une scolarisation pour une durée hebdomadaire de 20 heures.

Tableau 7 - Taux de participation aux programmes d'activité

Année fiscale	Toutes configurations familiales confondues		Foyers avec deux adultes	
	Taux de participation	Durée hebdomadaire d'activité (en heures)	Taux de participation	Durée hebdomadaire d'activité
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 : HHS

- *Une réforme très décentralisée dans son esprit et dans sa pratique*

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 à l'échelle fédérale, est couplé à un principe de décentralisation (« *Devolution* ») voulu par la majorité républicaine qui y voyait une source d'efficacité et de créativité²⁰. Cette décentralisation s'exerce selon deux formes: celle de la libre définition du contenu des programmes sociaux entrant dans le cadre du TANF et celle d'un nouveau mode de financement allouant aux États une plus forte responsabilité dans la gestion du programme. En effet, le financement fédéral du TANF se fait

¹⁸ Levine D. (2000), « *Ending Welfare As We Know It Or Just Ending Welfare ?* ». Mimeo.

¹⁹ Entre 6 et 12 semaines selon les cas.

²⁰ Levine D. (2000).

sur la base d'une enveloppe annuelle globale fixe (*Block Grant*) de \$16,5 mds sur la période 1997-2002 et renégociable fin 2002. L'enveloppe budgétaire fédérale accordée à chaque État est calculée à partir des dépenses annuelles moyennes générées dans chaque État par les dispositifs AFDC, JOBS et EA²¹ (dispositifs associés au programme AFDC) au cours des années fiscales 1992-1995²². Chaque État doit enfin dépenser au minimum 75 % des dépenses affectées à ces trois programmes en 1994 (y compris les dépenses pour garde du dispositif AFDC). Le non respect de cette obligation de dépense minimale, (« *Maintenance of Effort* ») est sanctionné par des fortes pénalités financières²³ dont le principe repose sur une réduction de l'enveloppe budgétaire fédérale proportionnelle à l'écart des dépenses effectivement réalisées au niveau minimal prescrit²⁴.

Le nouveau système de financement, soutenu par le camp républicain a été vivement critiqué par les démocrates qui y voient une incitation pour les États fédérés à diminuer (tout en respectant le seuil imposé des dépenses minimales) le montant des dépenses allouées au TANF afin d'alléger leur fiscalité et attirer les bons contribuables (« *Fiscal Flight* »): dans un contexte de diminution du nombre d'allocataires, comme observé depuis 1994, la baisse des dépenses globales conduit, à prestation par tête inchangée, à ce que la part financée par l'État fédéral augmente et à ce que la part financée par l'État fédéré diminue. Les États fédérés pourraient ainsi ne pas utiliser la marge budgétaire accrue dont ils disposent pour développer des programmes d'insertion mais réduire leur fiscalité pour entrer dans une logique de concurrence fiscale avec les autres États. Le mode de financement du TANF, selon les démocrates est non conforme au principe de fédéralisme social avancé par les fondateurs de la réforme²⁵. Quant à l'objectif de différenciation des programmes sociaux entre États et Comtés, 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 : une stratégie favorisant principalement le développement du capital humain et une stratégie favorisant en priorité l'insertion par l'emploi (« *Work first* »), illustrée par l'expérience de l'État du Wisconsin.

²¹ *Emergency Assistance* est un programme d'aide sociale: c'est une aide d'urgence destinée à couvrir des besoins définis (facture d'électricité, chauffage, etc...). C'est un programme différent de l'AFDC en trois points au moins : EA est affecté à la couverture d'un besoin, c'est une aide ponctuelle et limitée dans le temps (30 jours par an) et les conditions catégorielles sont plus souples que pour l'AFDC car elles n'exigent pas des foyers biparentaux que l'un d'eux soit invalide ou sans emploi. *JOBS* est un programme de *Workfare* (annexe 1).

²² Le montant exact est défini à partir d'une formule plus fine : l'enveloppe équivaut au montant le plus élevé entre 1/ la moyenne annuelle des dépenses effectuées entre 1992-1994. 2/ Les dépenses totales de l'année 1994 auxquelles s'ajoutent 85 % de la différence entre les dépenses générées par le programme EA en 1995 et 1994 si l'État en question a amendé le dispositif EA en 1994 et enfin 3/ les dépenses totales effectuées en 1995.

²³ Des pénalités financières sont également imposées aux États qui ne répondent pas aux objectifs de taux de participation définis par l'État Fédéral.

²⁴ 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.

²⁵ Levine D. (2000).

Encadré 3

L'expérience du Wisconsin : un exemple de stratégie « *Work First* ».

Le programme Wisconsin Works (WW-2) a été adopté dans le cadre des *Waivers* (annexe 2) en septembre 1997 après une demande de dérogation déposée en 1995. WW-2 n'est donc pas directement issu de la loi fédérale PRWORA mais représente une bonne illustration des effets de la décentralisation sur les contenus des programmes sociaux des États.

Le dispositif WW-2 est connu aux États-Unis pour au moins trois raisons : WW-2 a été adopté avant la Loi Fédérale et est, à cet égard perçu comme ayant inspiré la loi PRWORA. L'État du Wisconsin est un de ceux où le nombre de bénéficiaires de l'AFDC/TANF a le plus fortement diminué : - 80 % depuis l'instauration du dispositif comparativement à - 55 % à l'échelle nationale pour atteindre dans le Wisconsin 37 000 bénéficiaires en juin 2000. Le Wisconsin se distingue enfin par la mise en œuvre d'une stratégie d'insertion des anciens bénéficiaires de l'AFDC exclusivement tournée vers l'emploi et enrichie de multiples dispositifs de soutien au revenu d'activité.

Contrairement à la plupart des États fédérés, le Wisconsin met fin à l'assistance sans contrepartie en rendant immédiate l'obligation de trouver un emploi non subventionné ou, de participer à un des programmes d'insertion par l'emploi²⁶. La possibilité d'octroi d'une prestation monétaire d'aide sociale sans contrepartie pendant une durée de 24 mois maximum, correspondant à la première contrainte temporelle définie par la loi PRWORA, est rendue caduque dans l'État du Wisconsin. Ce choix illustre la marge de déclinaison des règles fédérales dont jouissent les États fédérés et le choix d'un durcissement de l'application du principe fédéral de contrepartie. A contrario, l'État du Wisconsin applique la limite maximale des 5 ans pour ce qui concerne la durée de perception de la prestation WW-II au cours du cycle de vie.

S'ils sont éligibles²⁷, les participants au programme WW-II, se voient contraints, à l'issue d'un suivi individuel de prendre un emploi non subventionné ou, si les conditions économiques et leur degré d'employabilité ne leur permettent pas, de participer pendant 24 mois consécutifs au plus à l'un des trois programmes d'insertion proposés. Le suivi individuel des bénéficiaires est une particularité du programme WWII à l'origine selon les autorités de son succès²⁸. Le dispositif WWII comprend au total quatre programmes d'insertion : le premier, cité plus haut, consiste en l'orientation vers un emploi non subventionné, le second vers un emploi subventionné, le troisième programme comprend les emplois d'utilité collective, enfin le quatrième est réservé aux bénéficiaires les moins employables et consiste en un partage entre formation professionnelle et formation générale à hauteur de 40 heures par semaine. Les quatre programmes d'insertion contenu dans le dispositif WWII diffèrent des douze activités de contrepartie créditées par l'État fédéral et constituent à cet égard une nouvelle illustration de la marge de manœuvre dont disposent les États dans l'élaboration de leurs programmes sociaux.

Si, dans l'État du Wisconsin l'obligation de contrepartie est immédiate ce qui traduit en soit un dispositif strict comparativement à d'autres États, les participants au programme WWII bénéficient d'une myriade d'aides au revenu d'activité. Ces aides se répartissent entre les subventions aux salaires pour ce qui concerne le Crédit d'impôt de l'État (qui s'ajoute au crédit d'impôt fédéral), les aides monétaires et en nature pour ce qui concerne les coûts induits par la (re)prise d'un emploi (garde d'enfants, transport, prêt à taux zéro pour l'octroi d'une voiture et autres nécessités) et les droits connexes à l'ancien dispositif AFDC (couverture médicale et bons alimentaires). Les participants des programmes d'insertion par les emplois d'utilité collective et les formations ne bénéficient pas du crédit d'impôt en vigueur dans l'État. Les autres aides au revenu sont disponibles pour l'ensemble des bénéficiaires du programme WWII. La sortie du dispositif pour cause de dépassement des conditions de ressources implique une perte de ces aides au revenu.

²⁶ Proposé dans le programme Wisconsin Work II.

²⁷ Conditions de ressources (revenus bruts < 115 % du seuil de pauvreté fédéral, ressources monétaires disponibles < \$2500 hors véhicule). Source : *W-2 information Packet. State of Wisconsin. Department of Workforce. 2000.*

²⁸ Source : *W-2 information Packet. State of Wisconsin. Department of Workforce. 2000.*

2. Le TANF : poids budgétaire, population bénéficiaire, trajectoire des allocataires

Un dispositif décentralisé

Un poids financier très mesuré

Les dépenses des États fédérés et Comtés alloués à l'AFDC²⁹ (13,9 mds de \$ courants) représentaient en 1995 0,2 % du PIB américain, 1 % de leurs dépenses totales et 2,25 % de leurs dépenses sociales. Les dépenses de l'État fédéral allouées la même année à l'AFDC représentaient 0,25 % du PIB, 1,15 % des dépenses fédérales totales et enfin 1,85 %, des dépenses sociales de l'État fédéral. Les dépenses sociales constituent une part plus faible dans le budget des États fédérés (45 % en 1995) comparativement à celle du budget fédéral (60 % en 1995) ce qui explique en partie que les dépenses des États fédérés et Comtés allouées à l'AFDC en 1995 représentent 2,25 % de leurs dépenses sociales totales contre 1,85 % des dépenses totales de l'État fédéral.

Une contribution fédérale variable selon les États

La structure de financement du programme TANF diffère selon les États et traduit l'autonomie budgétaire relative dont dispose les États fédérés mais aussi leur plus ou moins grande générosité. En 1999, la part des dépenses du TANF financée par l'État fédéral varie de 25,10 % en Floride à 78,1 % au Nebraska (tableau 8) reflétant une volonté plus ou moins forte de la part des États d'augmenter le montant des prestations par tête mais surtout, en période de forte baisse du nombre d'allocataires, de développer ou non des programmes élaborés d'insertion et de soutien au revenu pour les allocataires.

Tableau 8. Structure du financement du programme TANF, dans quelques États

en mds de \$ courants	1999		
	Fédéral	Etats & comtés	Financement fédéral en % du total
Californie	3,3	2,8	54,3%
Wisconsin	0,2	0,2	50,2%
New York	1,5	2,0	43,2%
Nebraska	0,1	0,0	78,1%
Floride	0,1	0,3	25,1%
Total	11,3	10,4	52,1%

Source : Greenbook 2000

Un emploi très libre par les États de l'affectation des dépenses du TANF

La structure des dépenses par type de prestations offertes dans le cadre du TANF varie fortement selon les États et traduit en partie les stratégies adoptées. Par exemple (tableau 9), dans l'État du Wisconsin où l'assistance sans contrepartie n'existe plus, la part des dépenses du TANF affectée aux programmes d'activité (dans ce cas par l'emploi) représente en 1999

²⁹ La part des dépenses du TANF dans le budget des États et des Comtés est une information non disponible par État mais que l'on peut approximer pour les années antérieures à 1996. Ces données concernent donc le dispositif AFDC qui permettent d'appréhender seulement le poids du TANF dans les budgets autres que le budget fédéral.

près de 25 % du total comparée à 5 % dans l'État de Californie et près de 19 % pour les gardes d'enfants comparée à 7 % en Californie.

Tableau 9 - Structure des dépenses du TANF selon le type de prestation

1999	Prestations monétaires	Dépenses des programmes d'activité	Dépenses pour garde d'enfants	Dépenses de gestion	Autres	Total
en millions de \$						
Californie	4290	312	412	425	814	6252,1
<i>En % des dépenses totales</i>	69	5	7	7	13	100,0
Wisconsin	91	80	61	23	68	322,2
<i>En % des dépenses totales</i>	28	25	19	7	21	100,0
New York	2347	180	182	443	501	3652,3
<i>En % des dépenses totales</i>	64	5	5	12	14	100,0
Texas	233	48	35	62	213	590,6
<i>En % des dépenses totales</i>	40	8	6	11	36	100,0
Oregon	177	54	20	35	1	289,3
<i>En % des dépenses totales</i>	61	19	7	12	0	100,0
Total	13450	1754	1996	2291	3095	22584,9
<i>En % des dépenses totales</i>	60	8	9	10	14	100,0

Source : Greenbook 2000

Des prestations très inégales selon les États

- *Le bénéficiaire du TANF perçoit des allocations variables selon les États*

Le TANF est une allocation monétaire différentielle catégorielle 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 auxquelles est déduite une fraction des revenus salariaux et non salariaux³⁰. Avant la réforme, l'octroi de l'allocation AFDC dépendait de conditions catégorielles définies à l'échelle fédérale³¹ et de conditions de ressources « balisées » 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 catégorielles et les conditions de ressources. Dans les faits, la plupart des États ont assoupli les conditions catégorielles puisque 49 d'entre eux octroient le TANF aux familles avec enfants mineurs dont 18 seulement appliquent l'ancien critère catégoriel exigeant du deuxième adulte d'être invalide ou sans emploi. Les conditions de ressources liées au patrimoine, aux ressources brutes et nettes sont désormais entièrement déclinées par État (annexe 4). Il en est de même des barèmes de l'allocation (tableau 10) qui varient pour une famille de trois personnes de 1 (Tennessee) à 5 (Alaska).

³⁰ Annexe 3.

³¹ Familles bi-parentales ayant des enfants à charge de moins de 18 ans si l'un des parents est au chômage ou invalide.

Tableau 10 - Montant maximum de l'allocation mensuelle du TANF selon le nombre de personnes vivant dans le foyer bénéficiaire

au 01/01/2000	1 personne*	2 personnes	3 personnes	4 personnes	5 personnes	6 personnes
En \$						
Californie						
Région 1	310	505	626	746	849	953
Région 2	294	481	596	710	808	907
Wisconsin						
Emploi d'utilité collective	0	673	673	673	673	673
W2 transition	0	628	628	628	628	628
New York						
Ville de New York	352	468	577	687	800	884
County Suffolk	446	576	703	824	949	1038
Louisiane	72	138	190	234	277	316
Tennessee	95	142	185	226	264	305
Alaska	514	824	923	1025	1127	1229

* femme enceinte ou enfant bénéficiaire

Source : Greenbook 2000

- *Un accès à l'emploi également plus ou moins rémunérateur selon les États*

Les règles d'intéressement auparavant définies à l'échelle fédérale³² sont depuis la réforme PRWORA déclinées par chaque État : dans les faits, les trois quarts des États ont choisi d'étendre la possibilité de cumul entre l'allocation TANF et les revenus salariaux et d'améliorer les conditions financières des bénéficiaires en emploi. La décentralisation des règles d'application du TANF, montant maximum de l'allocation, calculs des ressources nettes (ressources brutes auxquelles sont déduites les revenus salariaux et non salariaux) et les différences de fiscalité conduisent à des variations entre 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 emploi varient fortement entre États : 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 11).

Tableau 11 - Revenus annualisés d'une femme célibataire avec deux enfants, allocataires du TANF, en emploi à mi-temps et à plein-temps au salaire minimum.

Etats	En % du seuil de pauvreté fédéral									
	Mi-temps au salaire minimum					Plein temps au salaire minimum				
	Salaires nets	Crédit d'impôt	TANF	Bons alimentaires	Total	Salaires nets	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

Ces cas types³³ donnent une vision partielle des revenus des allocataires en emploi et des propriétés incitatives du dispositif TANF articulé avec les autres prestations³⁴ : ils ne

³² Revenus salariaux déduits des ressources brutes : \$120 premiers dollars auquel s'ajoutait 30 % du salaire restant pendant les 4 premiers mois, puis \$120 pendant les 8 mois suivants et \$90 après.

³³ 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.

³⁴ « Disparité géographique de l'aide sociale aux États-Unis ». *A paraître*. Etudes et Résultats. DREES.

prennent pas en compte certaines prestations (MEDICAID, Aides au logement, Gardes d'enfants) obéissant au principe de décentralisation et dont les dépenses peuvent être une véritable entrave à l'emploi ; en 1995, les dépenses pour garde d'enfants représente le tiers des revenus d'une famille pauvre contre 12 % des revenus de l'ensemble des familles américaines (Greenbook 2000).

Les populations concernées

Depuis 1994, diminution de 50 % du nombre de bénéficiaires³⁵

Le nombre d'allocataires a diminué de près de 50 % depuis son plus haut niveau atteint en 1994³⁶ et de 88 % parmi les enfants allocataires. En 1999, 2,6 millions de familles³⁷ bénéficiaient de l'allocation TANF soit 7,2 personnes dont 5,1 d'enfants de moins de 18 ans.

Le nombre d'allocataires représente en 1999 2,5 % de la population totale américaine contre 5,5 % en 1994. Le pourcentage d'enfants allocataires du TANF atteint encore en 1999 7,2 % de l'ensemble des enfants de moins de 18 ans contre 14,3 % en 1993, proportion la plus élevée depuis le début des années 70.

En 1999, 75 % des femmes seules avec enfants vivant en deçà du seuil de pauvreté bénéficient de la prestation TANF soit une femme seule avec enfant(s) sur 5. 40 % des familles vivant en deçà du seuil de pauvreté disposent du TANF.

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 2,6 millions de familles allocataires en 1999. Les taux de pauvreté dans ces États respectivement de 14,6 % et 15,4 % dépassent la moyenne des États-Unis (11,8 %).

Tableau 12. Nombre de familles allocataires en % du total dans quelques États

1999	Nbre de familles allocataires	En % du nombre total de familles
Californie	624,1	23,6
New York	294,4	11,1
Texas	114,1	4,3
Wisconsin	19,1	0,7

source : Greenbook 2000

- ***Des bénéficiaires aux caractéristiques ethniques très marquées***

En 1998, près de 65 % des allocataires adultes du TANF étaient d'une origine ethnique désignée comme « non blanche ». Selon la typologie du Census Bureau qui distingue 6 groupes ethniques, les allocataires du TANF³⁸ sont pour 37 % d'entre eux de « couleur »,

³⁵ Source : Census Bureau. Bénéficiaires de l'AFDC jusqu'en 1996 puis bénéficiaires du TANF après.

³⁶ Moyenne année 1998-1999.

³⁷ Moyenne mensuelle. Source: Greenbook 2000.

³⁸ Source : Greenbook 2000.

36 % « Blancs », 20 % Hispaniques, 5 % Asiatiques et originaires des îles Pacifiques et enfin 2 % Indiens. La répartition géographique des bénéficiaires du TANF selon leur origine épouse assez largement celle de la population sur l'ensemble du territoire des Etats-Unis (tableau 13). Cette répartition s'explique aussi par la pauvreté plus importante de ces populations (tableau 14).

Tableau 13 - Nombre d'allocataires adultes en % du total d'origine ethnique « non-blanche » dans quelques États

1998	Alabama	Californie	DC	Idaho	Louisiane	Mississippi	NewYork	Vermont	Wisconsin	Total
En%	75,1	67,7	99,6	12,3	84,4	86,3	77,5	23	83	64

Tableau 14 - d'allocataires adultes du TANF et taux de pauvreté, selon l'origine ethnique

1998	En % du nombre d'allocataires adultes	Taux de pauvreté
Non-hispanique blanc	35,8	8,2
Non hispanique noir	37,3	26,1
Hispanique	20,1	25,6
Asiatiques/ Iles pacifiques	4,6	12,5
Indiens	1,6	nd
Autres	0,6	nd

Source : Greenbook 2000, Census Bureau

- *Une allocation presque exclusivement ciblée ex-post sur les femmes seules avec enfants*

Selon les données disponibles³⁹, le foyer allocataire type est composé de trois personnes dont deux enfants. La répartition par sexe des allocataires adultes n'est pas connue sinon par une étude du Census Bureau⁴⁰ qui recensait pour l'année 1993, 93 % de femmes adultes et 82 % de mères célibataires parmi les bénéficiaires de l'AFDC ; selon les données 1999 du HHS, 82 % des allocataires adultes ne vivent pas en couple. Le chef de ménage du foyer allocataire est donc principalement une femme, son âge moyen est, en 1999, de 32 ans. Les enfants allocataires ont pour 40 % d'entre eux moins de 5 ans, 36 % ont entre 6 et 11 ans (HHS, 1999). L'insertion par l'emploi des allocataires du TANF appelle donc des besoins spécifiques liés à la garde des enfants. La durée moyenne totale dans l'ancien dispositif AFDC était élevée et évaluée à 6 ans pour les entrants⁴¹. Le niveau de formation des bénéficiaires est plus faible que celui de la population totale, 47 % d'entre eux ont suivi pendant 12 ans au plus une scolarité générale⁴² comparativement à 85 % parmi la population totale.

Une stratégie de « Work First » vérifiée sur le terrain

Depuis la réforme de 1996, les taux de participation aux programmes d'activité (tableau 15) 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

³⁹ 1998 et 1999. Source: Greenbook 2000 & HHS.

⁴⁰ « *Mothers who receive AFDC Payments, Fertility and Socio-Economic Characteristics* ». *Statistical Brief, March 1995. Census Bureau.*

⁴¹ Source : Greenbook 2000.

⁴² 12 ans de scolarité générale correspond au niveau du baccalauréat

activité d'une durée moyenne de 27,5 heures par semaine. Plus de **70 % des bénéficiaires en activité ont un emploi non subventionné**, 16 % ont un emploi subventionné et enfin 14 % suivent une formation professionnelle. Comparativement au programme JOBS, exigeant des allocataires de l'AFDC de participer à un programme d'activité, la contrepartie au TANF est essentiellement une contrepartie en emploi non subventionné : en 1995, plus de 40 % des participants au programme JOBS suivaient une formation générale ou professionnelle. Sur 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.

Tableau 15 - Evolution des taux de participation aux programmes d'activité

Années 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 : HHS

- *Une réussite des sorties par l'emploi à nuancer*

Si les allocataires du TANF ont vu leur taux d'activité augmenter depuis l'instauration du dispositif, la baisse de plus de 50 % du nombre d'allocataires *conduit 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 sont rares et affichent des méthodologies différentes⁴³. Néanmoins, selon l'une des études menées 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 s'améliore puisqu'en 1992 un allocataire sur cinq ayant quitté le dispositif un an auparavant, travaillait contre 1 sur trois en 1999. 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**.

Les études permettant d'apprécier l'évolution des conditions de vie des sortants (annexe 7) donnent une vision tronquée pour au moins trois raisons : l'absence de recul temporel, la faible prise en compte de la perte ou de l'octroi de certaines prestations en nature et monétaires et enfin l'impossibilité de généraliser des résultats concernant quelques États ou Comtés.

3. Les enjeux du Workfare

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 explicite⁴⁴ dans la loi, de réduire la pauvreté.

⁴³ Annexe 7.

⁴⁴ Primus W., (2000). *Mimeo*.

L'absence de recul temporel n'autorise aujourd'hui qu'une appréciation relative de la manière dont ces objectifs ont été atteints. L'évaluation de la réforme du Welfare, comprenant les 27 *Waivers* 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 issus des dispositions prises dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté et de valorisation du travail (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, leurs résultats ne sont donc pas généralisables. Ces études comportent en sus des problèmes méthodologiques notamment celui d'afficher un biais d'attrition élevé ou encore de ne pas considérer la situation de ceux qui, depuis la réforme ne demandent pas l'aide sociale⁴⁵. Le dernier corpus d'études étudie l'évolution des taux d'activité et des ressources de différents groupes socio-économiques dont celui des femmes seules avec enfants. Peu d'études regroupent l'ensemble de ces trois problématiques et permettent une évaluation nationale de la réforme de 1996 prenant en compte l'incidence du contexte macro-économique sur l'application de la réforme de l'aide sociale. Au sein de cette abondante littérature, trois études principales nous semblent éclairer l'évaluation de la réforme et serviront à un premier diagnostic présenté ci-après (Blank & Schoeni, 2000), (W. Primus, 2000), (Loprest, 1999). Ces résultats doivent être nuancés : ils ne concernent pas uniquement les effets de la réforme de l'aide sociale mais comprennent aussi ceux des réformes du crédit d'impôt, des hausses du salaire minimum et plus généralement de l'ensemble des mesures adoptées visant à faciliter le retour à l'emploi. Enfin, les effets de la réforme de l'aide sociale englobent les effets « inattendus » liés à la perte des bons alimentaires et de MEDICAID (point développé en 3.1.1).

La croissance et les réformes ont facilité la reprise d'activité des bénéficiaires de l'aide sociale

Un nombre de bénéficiaires de l'AFDC/TANF en forte baisse qui s'explique à la fois par les réformes et par la croissance

Comme mentionné précédemment, la réforme de l'aide sociale, initiée par l'adoption de *Waivers* puis par le vote de la loi fédérale PRWORA, constitue un élément seulement d'une nouvelle stratégie mise en place dans un contexte économique très favorable. Dissocier les effets de la réforme sur le nombre de bénéficiaires, des effets de la croissance et des autres dispositions visant à valoriser l'emploi a fait l'objet de nombreuses études.

Un conjonction d'éléments a en effet 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

⁴⁵ Blank R. , Schoeni R. (2000).

au cours de la période 1984-1996 alors que 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 16) diffèrent et s'expliquent principalement par les spécifications adoptées concernant le choix des variables, la période d'estimation ou la dynamique⁴⁶ retenue.

Leurs résultats peuvent être classés en trois groupes :

- les études qui concluent à une contribution prédominante de la croissance (Ziliak et alii, 1997), (Figlio et Ziliak, 1999) ;
- les études qui concluent à un effet plus important des réformes (Blank et Wallace, 1997) ;
- les études qui concluent à une contribution identique des réformes et de la croissance (CEA, 1997), (Levine et Whitmore, 1998), (CEA, 1999) et Blank (2001).

Ces résultats convergent néanmoins sur trois points :

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

Tableau 16⁴⁷. Expliquer les variations du nombre d'allocataires AFDC/ TANF

Etudes	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 et alii (1997)	78%	6%	1993-1996	1987-1996
Figlio et Ziliak (1999)	Entre 33% et 76%	Négligeable	1993-1996	1976-1996
CEA (1997)	Entre 31% et 45%	Entre 15% et 33%	1993-1996	1976-1996
CEA (1999)	Entre 26% et 35%	Entre 12% et 15%	1993-1996	1976-1998
	Entre 8% et 10%	Entre 35% et 36%	1996-1998	
Blank et Wallace (1999)	50%	21%	1994-1996	1980-1996
	Entre 8% et 12%	Entre 50% et 75%	1994-1998	1980-1998
Levine & Whitmore (1998)	Identique à CEA (1997)	Identique à CEA (1997)	-	1976-1996
Blank (2001)	29%	22%	1990-1994	1977-1996
	59%	28%	1994-1996	1977-1996

L'effet « boule de neige » 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

⁴⁶ Périodicité des données mensuelle ou annuelles, nombre de retards alloué à la variable Chômage, équation en niveau ou en différence première.

⁴⁷ Ce tableau s'appuie sur le recensement de Blank. R., 2000, « *Declining Caseloads/Increased Work : What Can We Conclude About the Effects of Welfare Reform ?* ». Conférence at the Federal Bank of New York.

1995 et 1997). Si la loi PRWORA a restreint les conditions d'éligibilité aux bons alimentaires⁴⁸, en revanche, **les conditions d'accès à la prestation MEDICAID ont depuis été facilitées par la modification des règles d'éligibilité** et la création d'un dispositif supplémentaire (SCHIP)⁴⁹ rendant la baisse du nombre de bénéficiaires de MEDICAID à priori paradoxale. Néanmoins, la loi PRWORA **rompt avec le principe en vigueur sous l'ancien dispositif AFDC d'octroi automatique des bons alimentaires et de MEDICAID** (« *delinkage* »). Depuis la réforme, les allocataires du TANF doivent donc effectuer une démarche volontaire auprès des organismes de gestion de ces prestations afin de les obtenir.

Un certain nombre d'études⁵⁰ se sont penchées sur l'origine de la baisse du nombre de bénéficiaires de MEDICAID : un tiers des sortants de l'AFDC/TANF perdent MEDICAID, et un quart bénéficie d'une couverture maladie pourvue par l'entreprise, des résultats confirmés par l'étude exhaustive de P. Loprest⁵¹ sur le devenir des sortants. Selon KU & Ellwood (1998), la diminution du nombre de bénéficiaires de MEDICAID serait générée par la baisse du nombre d'allocataires du TANF. Le phénomène serait identique pour ce qui concerne le recours aux bons alimentaires : selon le CBO⁵², 20 % seulement de la diminution du nombre de bénéficiaires des bons alimentaires serait due aux nouvelles conditions d'éligibilité instaurées en 1996, le reste s'expliquerait par l'effet stigmatisant de la réforme PRWORA sur le recours à l'aide sociale en générale. Enfin, une étude quantitative du Centre d'études « *Mathematica Policy Research*⁵³ » estime que la diminution entre 1994-1998 du nombre de bénéficiaires des bons alimentaires s'expliquerait pour moitié par la baisse du nombre d'allocataires de l'AFDC/TANF.

Un lien de causalité encore peu exploré entre la réforme et la hausse du taux d'activité

Peu d'études quantitatives explore le lien de causalité entre la réforme de l'aide sociale et l'évolution des taux d'activité (tableau 17) sinon une étude récente (Blank & Schoeni, 2000) qui estime que les *Waivers* auraient contribué à accroître notablement le taux d'activité des femmes peu qualifiées (proxy des bénéficiaires de l'aide sociale) contrairement à la réforme PRWORA. Selon cette étude, la hausse du taux d'activité des femmes seules avec enfants observée depuis la réforme de 1996 incomberait essentiellement aux conditions favorables sur le marché de l'emploi. Ces résultats ne sont pas contradictoires avec une baisse du nombre de bénéficiaires depuis 1996, expliquée essentiellement par la réforme : la sortie du dispositif serait générée par des constituants de la réforme (sanctions, limite temporelle d'octroi de l'allocation) alors que la reprise d'activité serait facilitée par les conditions d'emploi et non par les composantes de la réforme relatives à l'emploi, comme l'emploi subventionné ou les divers dispositifs d'aide au revenu d'activité. La même étude estime d'ailleurs que l'incidence

⁴⁸ La loi PWRORA renforce l'exigence de contrepartie en emploi, durcit les pénalités et annule l'éligibilité à tous les non-citoyens américains légaux.

⁴⁹ Sont éligibles à SCHIP les enfants vivant dans des foyers dont le revenu est compris entre le seuil d'éligibilité à MEDICAID et 200 % du seuil de pauvreté fédéral. Il existe une disposition particulière pour ceux vivant dans des États où le seuil d'éligibilité à MEDICAID est supérieur à 200 % du seuil de pauvreté fédéral.

⁵⁰ Greenberg M. (1998), « *Participation in Welfare and Medicaid Enrollment* ». *Kaiser Commission on the Future of Medicaid*. Center for Law and Social Policy.

⁵¹ Loprest P. (1999), « *Families who left welfare : who are they and how are they doing ?* » *Urban Institute*.

⁵² « *January 1998 Economic and Budget Outlook Report* » *Congressional Budget Office*, cité dans W.Primus et alii (2000).

⁵³ Beebout H., (1998) « *Fluctuation in Food Stamp Program Participation* ». *Mathematica Policy Research*. Cité dans W.Primus et alii (1999).

de la loi PRWORA sur le nombre de bénéficiaires est deux fois plus élevée que celle des *Waivers*, suggérant que les dispositions de la loi PRWORA 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.

Tableau 17 - Taux d'activité

En %	Femmes célibataires	Femmes célibataires avec enfants de 6 à 17 ans	Femmes	Total population
1990	48,7	69,7	57,5	62,8
1995	53,0	67,0	58,9	62,9
1996	55,1	71,8	<i>nd</i>	63,2
1997	65,1	74,0	59,8	63,8
1998	67,3	81,2	59,8	64,1
1999	68,1	82,6	60,0	64,3

Source : Census Bureau

La réforme a-t-elle réduit la pauvreté ?

La diminution de la pauvreté parmi les femmes seules avec enfants en particulier, conduit à nouveau à s'interroger sur les effets respectifs de la croissance et de la réforme de l'aide sociale **associée aux mesures adoptées au cours des années 1990 et destinées à faciliter le retour à l'emploi**. On dispose de deux types d'analyse : l'une, illustrée par les travaux de R. Blank et R. Schoeni (2000) qui 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 (proxy des bénéficiaires de l'aide sociale). Le second corpus d'études, illustré par les travaux de W. Primus et K. Scholtz, évaluent à partir des « *Poverty Gaps* » 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 leurs limites mais convergent néanmoins sur un certain nombre de points que nous présentons maintenant.

- *L'apport des études macro-économiques ou globales*

Selon l'étude de Blank & Schoeni (2000), les *Waivers* et la réforme fédérale PRWORA ont contribué à diminuer de plus de deux points environ le taux de pauvreté (tableau 18) parmi les femmes peu qualifiées au cours de deux sous périodes correspondant à la mise en application des *Waivers* (1990-1995) puis de PRWORA (1996-1998). Les *Waivers* et la réforme fédérale auraient eu le même effet d'augmenter les revenus salariaux et les ressources du foyer d'environ 9 % et 6 % respectivement. Des résultats encore fragiles ont été avancés pour ce qui concerne l'objectif énoncé par la loi de promouvoir la formation de foyers bi-parentaux : les *Waivers* auraient eu un effet positif sur le nombre de mariage des femmes peu qualifiées. Cela expliquerait l'existence de revenus salariaux provenant d'un autre membre du foyer et pour lesquels les *Waivers* auraient également eu un effet à la hausse.

Tableau 18 - Taux de pauvreté

En %	Total	Femmes célibataires avec enfants de moins de 18 ans
1990	13,5	37,2
1993	15,1	38,7
1995	13,8	36,5
1999	11,8	30,4

Source : US Census Bureau

Si le lien de causalité entre la réforme de l'aide sociale et la réduction de la pauvreté parmi les mères célibataires paraît conforté par cette analyse, l'étude de W. Primus & *alii* apporte des résultats plus nuancés : un appauvrissement des mères célibataires et des enfants les plus pauvres depuis 1995.

Les analyses effectuées par W. Primus et *alii*⁵⁴ et K.Scholtz⁵⁵ se fondent sur une mesure de la pauvreté appelée le « *Poverty Gap* » défini comme la somme des écarts de revenus au seuil de pauvreté des personnes en deçà de ce seuil. L'écart de pauvreté par tête est un indicateur permettant d'apprécier l'intensité de la pauvreté. L'écart de pauvreté total avant et après impôts et transferts et son évolution en dollars constants permet entre autre d'appréhender la contribution des transferts à la réduction de la pauvreté. A partir de ces outils simples, un certain nombre de faits intervenus depuis la réforme peuvent être interprétés.

Au cours de la période 1993-1999, scindée en deux sous-périodes – la période relative aux *Waivers* (1993-1995) et la période relative à la réforme fédérale de l'aide sociale (1995 - 1999) : l'écart de pauvreté se réduit pour l'ensemble de la population et pour les différentes compositions familiales. Néanmoins la contribution des transferts sociaux est décroissante depuis la réforme fédérale, traduisant le fait bien établi de la hausse des revenus d'activité pour l'ensemble des foyers et des mères célibataires (tableau 19).

Tableau 19 - Evolution de l'écart de pauvreté total avant et après impôts et transferts

En mds de \$ 1999	1993	1995	1999
Toutes configurations familiales confondues			
Poverty GAP, revenus monétaires initiaux	89	74,2	57,7
Poverty GAP après impôts et transferts	35,3	25,7	23,6
Contribution des impôts et transferts à la réduction du Poverty GAP en %	60,3	65,4	59,0
Femmes célibataires avec enfants			
Poverty GAP, revenus monétaires initiaux	55,3	47,2	35,6
Poverty GAP après impôts et transferts	19,4	15,5	14,4
Contribution des impôts et transferts à la réduction du Poverty GAP en %	65	67,2	59,6

Source : W. Primus.(2000), *mimeo*

Lecture : en 1999, il manque 57.7 mds de dollars pour que l'ensemble des familles pauvres sortent de la pauvreté. Après impôts et transferts, il manque encore 23.6 mds. La contribution des impôts et transferts à la réduction de l'écart de pauvreté est de 59.7% $((57.7-23.6)/57.7*100)$.

⁵⁴ Primus W. et *alii* (1999) et W.Primus (2000), *mimeo*.

⁵⁵ Scholtz K. (2000).

La diminution de l'écart de pauvreté après transferts sociaux et impôts parmi les femmes seules avec enfants est plus faible que celle observé parmi la population totale : de -20 % au cours de la période des *Waivers* (1993-1995) et -7 % au cours de la période (1995 -1999) comparé à -27 % et -8 % respectivement parmi la population totale. On observe ainsi une moindre contribution des transferts à la diminution de la pauvreté des femmes seules avec enfants relativement à la population totale ce qui s'explique par le rôle plus important, relativement à l'ensemble de la population, des revenus d'activité dans la hausse de leurs revenus totaux.

Néanmoins, l'écart de pauvreté par tête après impôts et transferts est en hausse de 14 % pour l'ensemble de la population sur la période 1993-1999 (tableau 20) témoignant d'un appauvrissement des plus pauvres. Cette tendance se vérifie pour les mères célibataires avec enfants (tableau 21).

Tableau 20 - Evolution de l'écart de pauvreté par tête

en mds de \$ 1999	1993	1995	1999
Toutes personnes confondues			
Poverty GAP (revenus monétaires)	3673	3689	3729
Poverty GAP après impôts et transferts	2104	2142	2416
Par enfant			
Poverty GAP (revenus monétaires)	2840	2696	2475
Poverty GAP après impôts et transferts	1501	1503	1640

Source : W.Primus (2000), *mimeo*

La décomposition des revenus disponibles des mères célibataires et son évolution entre revenus salariaux et prestations sous conditions de ressources (tableau 21) montrent pour le premier quintile que la baisse des prestations sous conditions de ressources entre 1995-1999 est deux fois supérieure à la hausse de leurs revenus salariaux. La réforme aurait donc généré un appauvrissement des mères célibataires les plus pauvres par le biais d'une réduction des prestations TANF et des bons alimentaires, ce qui est confirmé par une étude de 1999⁵⁶ portant sur l'évolution 1993-1997. Enfin, le même phénomène de paupérisation vaudrait pour les enfants les plus pauvres : l'écart de pauvreté par tête après impôts et transferts a augmenté de 9 % sur la période 1993-1999, amenant W. Primus⁵⁷ à préconiser la création d'un conseil sur la pauvreté des enfants à l'exemple de la Grande-Bretagne.

⁵⁶ Primus W. et alii, (1999).

⁵⁷ Primus W. (2000), *mimeo*.

Tableau 21 - Distribution des revenus moyens des femmes célibataires avec enfants

En mds de \$ 1999	1993	1995	1999	Variation en %	
				1993-1995	1995-1999
Quintile 1	7877	8721	8405	10,7	-3,6
Quintile 2	13954	16069	17109	15,2	6,5
Quintile 3	18633	21126	22507	13,4	6,5
Quintile 4	26735	28965	31491	8,3	8,7
Quintile 5	45903	48095	55867	4,8	16,2
				Variation en \$	
Quintile 1				1993-1995	1995-1999
Revenus salariaux	1322	1744	2360	422	616
Prestations sous conditions de ressources	5547	5614	4279	68	-1335
Revenu disponible	7877	8721	8405	843	-316

Source : W.Primus (2000), *mimeo*

Conclusion

Au total, la réforme semble avoir atteint ses objectifs sur un certain nombre de points : le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a diminué de plus de 50 % depuis 1994 et les objectifs de taux de participation à des programmes d'activité sont atteints dans la plupart des États. La décentralisation du dispositif TANF a généré diversité et créativité de la part des États fédérés. Aucune preuve tangible n'existe aujourd'hui de l'existence d'une augmentation du nombre de sans-abri, suggérant que les anciens bénéficiaires du TANF sont « durablement » en emploi⁵⁸. Néanmoins des éléments obscurcissent ces premiers résultats. Si la plupart des anciens bénéficiaires ont maintenu ou augmenté leurs ressources, une fraction s'appauvrit y compris les enfants. La réforme semble avoir eu des effets stigmatisants sur le recours à d'autres prestations d'aide sociale, ce qui a conduit l'État fédéral à instaurer un système de bonus pour les États encourageant le recours à MEDICAID mais dont les résultats restent encore peu visibles. Si le moindre recours aux bons alimentaires contribue à limiter la hausse du revenu disponible des sortants, le non recours à MEDICAID pose un problème plus large qu'est celui d'une couverture maladie privée procurée par des entreprises de taille importante dans lesquelles les sortants de l'AFDC/TANF sont peu employés⁵⁹. En durcissant les conditions d'octroi de deux des principales prestations sous conditions de ressources destinées aux pauvres, éligibilité pour les bons alimentaires et durée de perception limitée à cinq ans pour le TANF, la réforme de 1996 **affaiblit considérablement l'étroit filet de sécurité**. Ce point amène à s'interroger sur les effets conjoints d'un ralentissement conjoncturel et de la limite temporelle de perception de l'allocation ainsi que sur la capacité ou la volonté des États fédérés d'y faire face : les résultats quantitatifs, élaborés sur période d'observation récente, concluant à une élasticité élevée et croissante dans le temps du nombre de bénéficiaires à la croissance sont-ils transposables ? La littérature existante y répond peu ce qui renforce la préoccupation actuelle des analystes face aux signes de ralentissement de l'économie américaine observés depuis le dernier trimestre 2000. L'actuel système d'indemnisation du chômage est en outre peu adapté au cas des travailleurs précaires ce qui accentue les risques de création d'une population sans aucun recours au système de protection sociale. Enfin, le système de garde d'enfants, et ses entraves à l'emploi accentuées aux États-

⁵⁸ Scholtz K. (2000).

⁵⁹ Cf. Loprest (1999).

Unis par l'importance de la monoparentalité⁶⁰ reflètent des problèmes structurels persistants (*Long et alii, 1999*).

De cette première synthèse, on retiendra que 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. Enfin, que l'absence d'études et d'expériences, fait apparaître comme incertaine la viabilité du nouveau système d'aide sociale dans un contexte macro-économique défavorable.

⁶⁰ En 1998, 26 % des foyers sont monoparentaux contre 11 % en 1970.

Bibliographie

Alesina A, Di Tella R, MacCulloch R. « *Inequality and Happiness : are Europeans and Americans Different ?* ». NBER. Working Papers 8198.

Auerbach A. (1999), U.S. Fiscal Policy in a (Brief ?) Era of Surpluses. University of California, Berkeley and NBER.

Blank R. (2000), « *Distinguished Lecture on Economics in Government. Fighting Poverty : Lessons from Recent US History.* » Journal of Economic Perspectives. Vol 14, No 2. 2000.

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 Paper. Brookings Institution.

Cancian M., Haveman R., Kaplan T., Meyer D., Wolfe B. (1999), « *Work, Earnings, and Well-being after Welfare : What Do We Know ?* » Institute for Research on Poverty. University of Wisconsin-Madison.

Committee on Ways and Means. U.S. House of Representatives. 2000. Greenbook.

Council of Economic Advisers (1999), « *The effects of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads : an update* ».

Friedlander. D. et Burtless G. (1995). Five Years After : The Long Term Effects of Welfare to Work Programs. New York : Russel Sage.

Loprest P. (1999), « *Families Who Left Welfare : Who are They and How Are They Doing* ». Discussion Papers. Urban Institute.

Martel J.L. et Langdon D. « *The Job Market in 2000. Slowing Down as the year ended* ». Monthly Labor Review. February 2001.

Meyer B. et Rosenbaum D. (2000), « *Making Single Mothers work : Recent Tax and Welfare Policy and Its Effects* ». NBER. Working Papers 7491.

OCDE (2000). Revue économique de l'OCDE. No 31, 2000/2.

Primus W., Rawlings L., Larin K., Porter K. (1999) « *The initial Impacts of Welfare Reform on the Incomes of Single-Mothers Families* ». CBPP.

TANF. Third Annual Report to Congress. (2000).

Scholtz J.K. (2000), « *Combating Exclusion : The U.S. Approach* ». *Mimeo*. Institute for Research on Poverty. University of Wisconsin.

Annexe 1

L'aide sociale aux USA : définition et historique

L'AFDC et le TANF : entre Aide Sociale et Minima Sociaux

L'AFDC puis le TANF sont respectivement des prestations catégorielles sous conditions de ressources (Means Tested Benefits). Au sens commun, ces prestations constituent le « *Welfare* ». L'AFDC puis le TANF sont répertoriés dans la nomenclature américaine des dépenses sociales sous deux intitulés : « *Income Security* » et « *Public Assistance Programs* ».

Ces prestations garantissent un revenu minimum garanti, elles sont non-contributives et constituent un revenu dont les bénéficiaires ont libre usage contrairement à l'aide sociale en France qui alloue une somme affectée à la couverture d'un besoin (aide médicale, aide aux personnes âgées, aux handicapées, aide sociale à l'enfance).

Enfin ces prestations ne sont pas des « droits subjectifs » comme l'aide sociale en France, elles sont définies de façon universelle (au sein de chaque État) et ne sont pas conditionnées par l'appréciation d'une situation individuelle.

En résumé, les prestations AFDC et TANF empruntent aux minima sociaux la garantie de revenu, leur caractère « catégoriel » et le libre usage de l'allocation versée. Néanmoins et à l'origine seulement, elles empruntent à l'aide sociale (ADC, Cf historique ci-dessous) la caractéristique de spécialisation puisque l'ADC était affecté à la couverture d'un besoin assimilable à celui de l'aide à l'enfance.

Bref historique de « l'aide sociale » et du Workfare aux États-Unis

L'aide sociale

Le programme ADC (*Aid to Dependent Children*), créé en 1935 par la loi sur la Sécurité Sociale, a été initialement conçu pour subvenir aux besoins des enfants sans soutien parental du fait de l'absence du père ou de la mère (absence, incapacité, chômage, décès).

Le congrès a progressivement étendu la couverture de l'ADC, des enfants exclusivement (1935) à la personne responsable de l'enfant et devient l'AFDC (1950) puis, aux deux personnes responsables si toutefois l'une d'entre elles s'avérait être au chômage (AFDC-UP, 1961). En 1984, les foyers bi-parentaux avec enfants sont éligibles si l'un des deux adultes est sans emploi ou invalide. En 1996, l'AFDC est évincé au profit du TANF. Les programmes associés EA (*Emergency Assistance*) et JOBS (*Jobs Opportunity and Basic Skills Training*) disparaissent.

Le Workfare

Le Workfare, appliqué initialement aux bénéficiaires de l'AFDC n'apparaît dans la législation fédérale qu'à partir des années 1970. Trois étapes importantes de son histoire peuvent être mises en évidence.

Le Work Incentive Program (WIN) adopté en 1971 exige de toute personne « apte au travail » de plus de 16 ans ayant des enfants de moins de 6 ans de participer au programme de formation ou de placement en emploi sous peine de perdre leur allocation. Le programme est un échec car l'obligation de participer au programme d'insertion reste théorique et son financement insuffisant.

En 1981 sous le gouvernement du Président Reagan est voté l'*Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA)*. Cette loi autorise la reconduction du dispositif WIN mais instaure en sus les « *WIN Demonstration* » qui accordent plus de flexibilité aux États dans la conception et la gestion des dispositifs ; les « *WIN demonstration* » permettent surtout aux États d'exiger des allocataires un emploi non rémunéré et d'utiliser une partie de l'enveloppe AFDC pour subventionner l'apprentissage en entreprise. En 1987, 42 États ont déjà mis en œuvre un ou plusieurs types de programme d'activité dont 37 consistent en une aide à la recherche d'emploi ou en un travail non rémunéré, en contrepartie de l'allocation AFDC.

En 1988 le « *Family Support Act* » (FSA) est voté. Cette loi représente la troisième grande réforme de l'AFDC et la troisième étape dans l'évolution de la législation fédérale du Workfare. Elle met fin aux programmes Win & Win-Demonstration, et crée le programme JOBS (*Job Opportunities and Basic Skills Training*). Le Workfare est instauré à l'échelle fédérale. JOBS exige que les placements en emploi et les mesures d'éducation soient automatiquement appliqués aux bénéficiaires de l'AFDC. La loi fédérale impose aux États des taux de participation annuels croissants appliqués au stock de bénéficiaires (non-exemptés) : de 7 % en 1990 à 20 % en 1995 et une durée hebdomadaire minimale de participation aux programmes de 20 heures. Étaient exemptés les adultes ayant des enfants à charge de moins de 3 ans ou de moins de six ans si l'État ne procurait pas de prestation (nature/monétaire) pour garde d'enfants. Dans le cadre des *Waivers*, de nombreux États ont reçu l'accord du Ministère des Affaires Sociales et réduit l'âge maximal de l'enfant à partir duquel la personne responsable devait participer au programme JOBS. Mais, des contraintes financières pesaient sur la qualité des services offerts : en effet les objectifs de participation devaient être atteints dans la mesure où la « disponibilité de leurs ressources le leur permettait ». Les États ont décliné librement cette clause et le programme JOBS est réformé en 1996.

En 1996, la réforme de l'aide sociale impose au niveau fédéral un système de contrepartie strict et codifié assorti de pénalités financières appliquées aux États et aux personnes.

Annexe 2

Les « WAIVERS »

Depuis 1962, la section 1115 de la Loi sur la Sécurité Sociale⁶¹ permet aux États fédérés, après accord du Ministère des Affaires Sociales (HHS), d'expérimenter un programme AFDC différent dans ses règles de celles énoncées par la Loi Fédérale. Le but de ces dérogations (*Waivers*) est de permettre aux États fédérés d'expérimenter des projets « pilotes » promouvant les objectifs généraux du programme : réduire la dépendance à l'aide sociale et favoriser le retour à l'emploi.

Les Administrations Reagan, Bush puis Clinton ont multiplié les « *Waivers* » accordés aux États fédérés, sous la contrainte du principe de neutralité budgétaire. Mais, c'est sous l'administration Clinton que le recours à cette procédure s'est fortement développé : durant l'administration Clinton, 70 dérogations ont été accordées par le Ministère des Affaires Sociales concernant 43 États, appliquées selon les cas, à l'échelle des États fédérés ou à l'échelle de quelques Comtés. Le principe de neutralité budgétaire est partiellement levé, il s'applique à la durée de vie du programme et non plus à l'année fiscale.

Les dérogations adoptées sous l'administration Clinton peuvent être classées selon qu'elles durcissent ou qu'elles assouplissent les règles fédérales de l'AFDC.

➤ Durcissement des règles de l'AFDC

32 États appliquent le principe de limite temporelle, décliné en une limite temporelle de perception de l'AFDC au cours du cycle de vie et/ou en une limite temporelle de perception de l'AFDC sans contrepartie. 22 États appliquent ces nouvelles règles à l'échelle de leur État tout entier, 10 États l'appliquent à l'échelle de quelques Comtés. Par exemple : à partir de 1995, l'État de Californie impose que les adultes aptes au travail et bénéficiaires de l'AFDC pendant 22 mois au cours des 24 derniers mois, participent à des travaux d'utilité collective à hauteur de 100 heures par mois.

37 États durcissent les sanctions aux personnes en cas de non respect des règles du programme JOBS, parmi lesquels 27 États choisissent d'appliquer ces changements à l'échelle de leur État.

10 États pénalisent les foyers donnant naissance, après perception de l'allocation AFDC, à un enfant, en niant le principe de proportionnalité de l'allocation appliqué aux nombre d'enfants vivant dans le foyer (Family CAP).

➤ Assouplissement des règles de l'AFDC

32 États créent un système d'intéressement plus généreux que le système établi par la loi fédérale, 18 l'appliquent à l'échelle de leur État tout entier.

⁶¹ Source : « *State Welfare Waivers : An Overview* ». ASPE.

25 États assouplissent les conditions financières d'octroi de l'ADFC en augmentant le seuil des ressources patrimoniales autorisés et fixé par la Loi fédérale à \$1000 avec déduction de la valeur d'un véhicule à hauteur de \$1500.

22 États étendent la durée de perception des prestations pour garde d'enfants après la sortie du dispositif, fixée à un an selon la loi fédérale, dont 17 à l'échelle de leur État.

23 États allongent la durée de perception de MEDICAID après la sortie du dispositif (Transitionnal MEDICAID) également fixée à un an par le gouvernement fédéral. 19 États appliquent ces nouvelles règles à l'échelle de leur État.

Annexe 3

Conditions d'éligibilité à l'AFDC et au TANF

Les prestations AFDC et TANF sont des prestations catégorielles sous conditions de ressources et différentielles⁶². La réforme de l'aide sociale de 1996 donne aux États fédérés la liberté de définir les conditions de ressources et les conditions catégorielles, auparavant « balisées » par la loi fédérale. Les principales modifications consistent en des mécanismes d'intéressement différenciés selon les États et globalement plus favorables au cumul de la prestation TANF avec un emploi.

Les conditions catégorielles d'octroi du TANF sont désormais entièrement déclinées par les États

Selon la Loi Fédérale étaient bénéficiaires de l'AFDC, les familles répondant aux conditions de ressources, ayant des enfants à charge de moins de 18 ans, privé de soutien ou de soins parentaux en raison du décès d'un des parents, de son absence ou d'une situation de chômage chez le parent source principale de revenu du ménage. Dans les faits, plus de 90 % des allocataires de l'AFDC étaient des mères célibataires avec enfants. Pour les familles monoparentales, l'octroi de l'allocation AFDC était conditionnel au versement à l'État de la pension alimentaire ou à sa coopération avec les services sociaux dans la recherche du père ou de la mère absent(e) du foyer. La loi fédérale excluait du foyer allocataire les bénéficiaires de la prestation pour handicapé (SSI)⁶³.

Cas particuliers : pouvaient être bénéficiaires uniquement les enfants (« *Child Only Recipients* ») dont les parents ou assimilés étaient bénéficiaires de la prestation pour handicapés (SSI).

La loi fédérale de 1996 ne définit pas les conditions catégorielles d'éligibilité au TANF⁶⁴.

Dans les faits, 49 États octroient l'allocation TANF aux familles, répondant aux conditions de ressources, avec *enfants mineurs*⁶⁵. 33 États octroient l'allocation TANF aux foyers biparentaux avec enfants mineurs sur la base seulement de leurs ressources financières, 18 États appliquent en sus les anciennes conditions catégorielles à savoir : un des deux parents invalide ou au chômage. Enfin, 32 États seulement, comparativement à la totalité sous l'ancien dispositif AFDC, accordent le TANF aux femmes enceintes sans enfant à charge.

⁶² On présente les règles appliquées aux demandeurs de la prestation AFDC/TANF et non celles, différentes, des bénéficiaires de la prestation.

⁶³ Supplemental Security Income.

⁶⁴ Source : Greenbook 1998. Page 3.

⁶⁵ Ou, dans 45 États, avec enfants scolarisés jusqu'à 19 ans.

Les conditions financières du TANF sont à l'initiative des États

Sous l'ancien dispositif AFDC, l'État Fédéral imposait un seuil maximal de ressources brutes correspondant à 185 % du seuil des besoins minimaux (*Need Standard*) défini par chaque État. Une condition sur le patrimoine (voiture, logement) et une condition sur les revenus après déductions des revenus d'activité et des revenus non salariaux étaient définis par chaque État.

La loi de 1996 supprime le seuil maximal de ressources brutes (185 % du seuil des Besoins minimaux) défini par l'État fédéral et laisse aux États fédérés la liberté de définir (tableau 1) trois conditions de ressources relatives ; au patrimoine, aux ressources brutes et aux ressources nettes.

Dans la réalité :

- tous les États sauf l'Ohio imposent une condition relative au niveau du patrimoine variant entre \$1000 et \$10000 selon les États ;
- 29 États imposent un seuil de ressources brutes pour l'ensemble des allocataires, 8 États imposent un seuil de ressources pour certaines catégories d'allocataires et enfin 14 États n'y ont pas recours ;
- 28 États définissent un seuil de ressources nettes, c'est-à-dire après déduction d'une partie des revenus salariaux et non salariaux .

Tableau 1 - Conditions de ressources dans 5 États (pour une famille de trois personnes)

État	Seuil lié au patrimoine	Seuil de ressources brutes mensuelles	Seuil de ressources nettes mensuelles
Californie	\$2000*	Aucun	\$737
District of Columbia	\$2000*	\$1317	Aucun (ou niveau max de l'allocation)
Oregon	\$2500	\$616	Aucun (ou niveau max de l'allocation)
New York	\$2000	\$1067**	Aucun (ou niveau max de l'allocation)
Texas	\$2000	\$1389	Aucun (ou niveau max de l'allocation)
Wisconsin	\$2500	\$1308	Aucun (ou niveau max de l'allocation)

Source : SPDP

* y compris voiture & EITC versé en une fois

**dont \$50 maximum pour pension alimentaire

L'allocation TANF est une allocation différentielle dont le calcul théorique est la différence entre l'allocation maximale (variant selon la configuration du foyer) et les ressources nettes. En pratique, les États fédérés déclinent à leur convenance le calcul de l'allocation : contrairement à l'ancien dispositif, l'intéressement⁶⁶ est défini par chaque État, la prise en compte dans le calcul du niveau des ressources des revenus non salariaux (pension alimentaire, aide au logement, coûts pour garde d'enfants, crédit d'impôt, allocation pour handicapé etc...) varie également selon les États (tableau 2).

Allocation TANF⁶⁷ = Allocation Maximale – [Revenu brut – (α.Coûts pour garde d'enfants⁶⁸ + β.Revenus Salariaux + δ.Pensions Alimentaires + θ.Crédit d'impôt)].

⁶⁶ Mécanisme consistant à déduire des ressources une partie ou l'ensemble des revenus salariaux pour une durée déterminée ou indéterminée.

⁶⁷Pour une configuration donnée du foyer. Allocation réduite si aide au logement.

⁶⁸ Si les gardes d'enfants engendrent des dépenses effectives.

Les nouveaux mécanismes d'intéressement améliorent les conditions financières des bénéficiaires en emploi

Sous l'ancien dispositif AFDC, les règles d'intéressement étaient définies par l'État fédéral et appliqué uniformément à l'ensemble des États. Les revenus salariaux étaient déduits du niveau des ressources brutes à hauteur des premiers \$120 auquel s'ajoutait 30 % du salaire restant pour les 4 premiers mois, puis \$120 pour les 8 mois suivants et enfin \$90 après⁶⁹. La réforme de 1996 ne précise pas les mécanismes d'intéressement ce qui s'est traduit dans les faits l'adoption de règles permettant, à salaire donné, un cumul de la prestation TANF avec les revenus salariaux plus avantageux.

⁶⁹ Greenbook 2000. p1442.

Tableau 2 - Exemple de calcul de l'allocation TANF dans 6 États

Calculs de l'allocation TANF $[=(1)-(2)]$ pour une famille de trois personnes			
Etat	Allocation maximale (1)	Calculs revenus nets (2)	Calcul de l'allocation
Californie	\$611	Revenu brut - [max \$50*** + \$225 + 50% (w***- \$225)]	Non prise en compte de l'EITC Bénéficiaires SSI exclus du foyer allocataire du TANF Non prise de l'aide au logement
District of Columbia	\$379	Revenu brut - [\$100** + 50% (w-\$100) + \$200/par enfant de - 2 ans] Revenu brut - [\$100 + 50% (w-\$100) + \$175/par enfant de + 2 ans]	Etat prélève la totalité de la pension alimentaire Non prise de l'aide au logement Bénéficiaires SSI exclus du foyer allocataire du TANF
Oregon	\$460	Revenu brut - [50%w]	Etat prélève la totalité de la pension alimentaire Bénéficiaires SSI exclus du foyer allocataire du TANF Non prise en compte de l'EITC Non prise de l'aide au logement
New York	\$577	Revenu brut - [max \$50 + \$90 + 45% (w-\$90)]	Si frais de logement > barème Aide au logement => Différence ajoutée à l'allocation TANF Bénéficiaires SSI exclus du foyer allocataire du TANF Non prise en compte de l'EITC dans revenu ou patrimoine
Texas*	\$188	Revenu brut - [max \$50 + \$120 + 33% (w-\$120 pendant 4 mois) + \$200/par enfant de - 2 ans] Revenu brut - [max \$50 + \$120 (pendant 8 mois suivant les 4 premiers) + \$200/par enfant de - 2 ans] Revenu brut - [max \$50 + \$90 (pendant 8 mois suivant les 4 premiers) + \$200/par enfant de - 2 ans] ou déduction de \$175/mois par enfant si plus de deux ans	Premiers \$50 de la pension alimentaire déduits des revenus Non prise en compte de l'aide au logement Non prise en compte de l'allocation SSI EITC non pris en compte dans le calcul de l'allocation
Wisconsin	\$673	NC	Fraction de la pension alimentaire déduite des revenus Non prise de l'aide au logement Enfants bénéficiaires du SSI inclus dans le foyer allocataire de W-2 Parents allocataires du SSI inéligibles à W2 Non prise en compte de l'EITC

* pour une famille monoparentale, ** pension alimentaire, *** revenus salariaux

Tableau 3 - Mécanismes d'intéressement appliqués au calcul de l'allocation TANF

Californie	\$225* et 50% du salaire restant. Pas de limite temporelle
District of Columbia	\$100 et 50% du salaire restant. Pas de limite temporelle
Oregon	50% du salaire mensuel. Pas de limite temporelle
New York	\$90 and 46% du salaire restant. Pas de limite temporelle
Texas	\$120 et 90% du salaire restant les 4 1ers mois, 90\$ après
Wisconsin	Aucun

Source : SPDP

* référence systématique au salaire mensuel

Annexe 4

Comparaison des programmes AFDC/ TANF		
Caractéristiques	AFDC/ EA/ JOBS	TANF
Financement fédéral	Illimité pour les programmes AFDC & EA Enveloppe budgétaire pour le programme JOBS. Le financement fédéral pour les dispositifs EA & AFDC est inversement proportionnel au revenu par tête observé dans l'État.	Enveloppe fixe (Block Grant) à laquelle s'ajoutent des suppléments en fonction de la croissance de la population. Création d'une enveloppe budgétaire reconduite pendant 2 ans destinée à financer le programme Welfare to Work. Mise en place d'un système de primes de performance allouées aux États.
Financement des États fédérés	L'équivalent du montant dépensé par l'État fédéral (Matching Funds)	<i>Les États doivent dépenser 75% du niveau historique dépensé (Maintenance of Effort)</i>
<i>Populations concernées</i>	Enfants avec un parent ou avec un second parent si ce dernier est invalide ou sans emploi. Conditions d'éligibilité supplémentaires : versement des pensions alimentaires à l'État sinon coopération exigée afin de rechercher le parent absent et d'obtenir les pensions alimentaires.	Défini par les États IDEM.
Conditions de ressources	Défini par les États Néanmoins le mécanisme d'intéressement était défini par l'État Fédéral : des ressources du ménage, étaient déduits un forfait pour reprise d'emploi et garde d'enfants (environ \$300/mois) + \$30 + 1/3 des revenus salariaux. (source : Greenbook 2000) Crédits d'impôts exclus des revenus dans le calcul de l'allocation	Défini par les États Mécanisme d'intéressement défini par les États. Les États sont libres de prendre en compte ou non les crédits d'impôts dans le calcul de l'allocation TANF
Barème	Défini par les États	Défini par les États
Contraintes de travail	Le programme JOBS imposait des objectifs de participation à des programmes d'activité mais peu étaient liés à l'emploi. De plus, 50 % des allocataires étaient exemptés. La loi fédérale imposait la prise en charge des gardes d'enfants de moins de 13 ans des allocataires en activité.	Au bout de deux ans au plus, l'aide sociale devient conditionnelle à la participation à un programme d'insertion. En 2002, 50% des bénéficiaires doivent participer à des activités d'insertion à l'emploi. Suppression des règles fédérales pour ce qui concerne les gardes d'enfants.
Exemptions	Les parents (principalement les mères) avec des enfants de moins de 3 ans (ou un an au choix des États)	Aucune, mais les États peuvent exempter les parents célibataires ayant un enfant de moins de 1 an.
Durée maximale d'indemnisation	Aucune	5 ans au cours du cycle de vie
Source : Greenbook 1998.		

Annexe 5

Les bons alimentaires

Définition, conditions d'éligibilité et montant de l'allocation

Les bons alimentaires sont des prestations en nature (coupons) sous conditions de ressources gérées par le Ministère de l'Agriculture. Il n'existe pas de conditions catégorielles contrairement au TANF. Trois conditions de ressources sont appliquées: sur le patrimoine, les revenus bruts et les revenus nets. Les allocataires du TANF et du SSI sont en revanche directement éligibles. Contrairement au TANF, les conditions de ressources sont identiquement appliquées aux 51 États et dépendent uniquement de la configuration du foyer. Pour être éligible, le foyer doit avoir un patrimoine inférieur à \$2000 ou \$3000 si une personne au moins est âgée de 60 ans au plus et répondre aux conditions ci-dessous :

Tableau 1 - Conditions de ressources au 11/2000

Nombre de personnes dans le foyer	Revenus bruts	Revenus nets
1	\$905	\$696
2	\$1219	\$938
3	\$1533	\$1180
4	\$1848	\$1421
5	\$2162	\$1663
6	\$2476	\$1905
7	\$2790	\$2164
8	\$3104	\$2388
	+315/pers.supp.	+\$242/pers supp.

Source : US Department of Agriculture

- **Le calcul des revenus nets**

Les revenus nets sont calculés comme la différence des Revenus bruts et :

20% des revenus salariaux

un forfait de \$134

\$200/enfant de moins de 2 ans ou \$175/enfant de + ans pour gardes d'enfants (si en emploi)

dépenses médicales supérieures à \$35 en l'absence de couverture médicale

la fraction du loyer supérieure à 50% des revenus du ménage

- **Calcul de l'allocation**

L'allocation se calcule comme la différence entre le montant maximum de l'allocation et 30 % des revenus nets.

Tableau 2 -Allocation mensuelle maximale

Nombre de personnes vivant dans le foyer	Allocation maximale
1	\$127
2	\$234
3	\$335
4	\$426
5	\$506
6	\$607
7	\$671
8	\$767
	+\$96/ pers.supp

Source : Greenbook 2000

Une exigence de contrepartie

Les personnes adultes aptes ayant entre 16 et 60 ans doivent s'inscrire à l'Agence pour l'Emploi (*Employment Agency*), accepter un emploi « adéquat », participer à un programme d'emploi ou de formation. Le manquement à cette obligation entraîne une rupture des droits aux bons alimentaires.

Les adultes aptes ayant entre 18 et 50 ans n'ayant pas d'enfant « dépendant » peuvent percevoir, sans contrepartie en emploi (*Workfare*, emploi, formation, autres que recherche d'emploi) des bons alimentaires pendant une durée maximale de 3 mois sur une période de 36 mois consécutifs. Au delà la contrepartie s'impose.

Annexe 6

Nomenclature et Prévisions de l'OMB des dépenses sociales fédérales

Les dépenses sociales selon la typologie de l'organe officiel chargé d'élaborer le budget fédéral (*Office of Management and Budget*)

Les dépenses sociales (« *Human Resources* ») comprennent :

- Les dépenses d'éducation, de formation, d'emploi et des services sociaux
- Les dépenses de santé (hors medicare)
- Medicare (dépenses d'assurance santé pour les personnes âgées)
- Les dépenses d'aide au revenu
- Les dépenses de retraite et d'invalidité
- Les dépenses alloués aux anciens combattants

Les prévisions officielles de l'OMB

Les projections officielles⁷⁰ des dépenses sociales et de ses composantes sur la période 2000-2005 reposent sur une croissance annuelle moyenne du PIB⁷¹ de 2,8 % après 3,9 % au cours de la période 1995-1999 et tablent sur une augmentation des dépenses sociales fédérales⁷², au rythme annuel moyen de 3,8 % au cours de la période 2000-2005 comparativement à 2,3 % et 5,5 % au cours des périodes 1999-1995 et 1990-1995 (tableau 1). Les dépenses sociales représenteront en 2005 70 % des dépenses fédérales et 12,3 % du PIB. Parmi les dépenses d'assurances sociales, les dépenses maladie pour personnes âgées (Medicare) et les allocations chômage afficheront les plus fortes augmentations annuelles moyennes, de 5,9 % et 6,4 % respectivement.

⁷⁰ Source : Budget of the United States Government, Office of Management and Budget, Fiscal Year 2001

⁷¹ En \$ 1999

⁷² En \$ 1999

Tableau 1 - Croissance annuelle moyenne des dépenses sociales

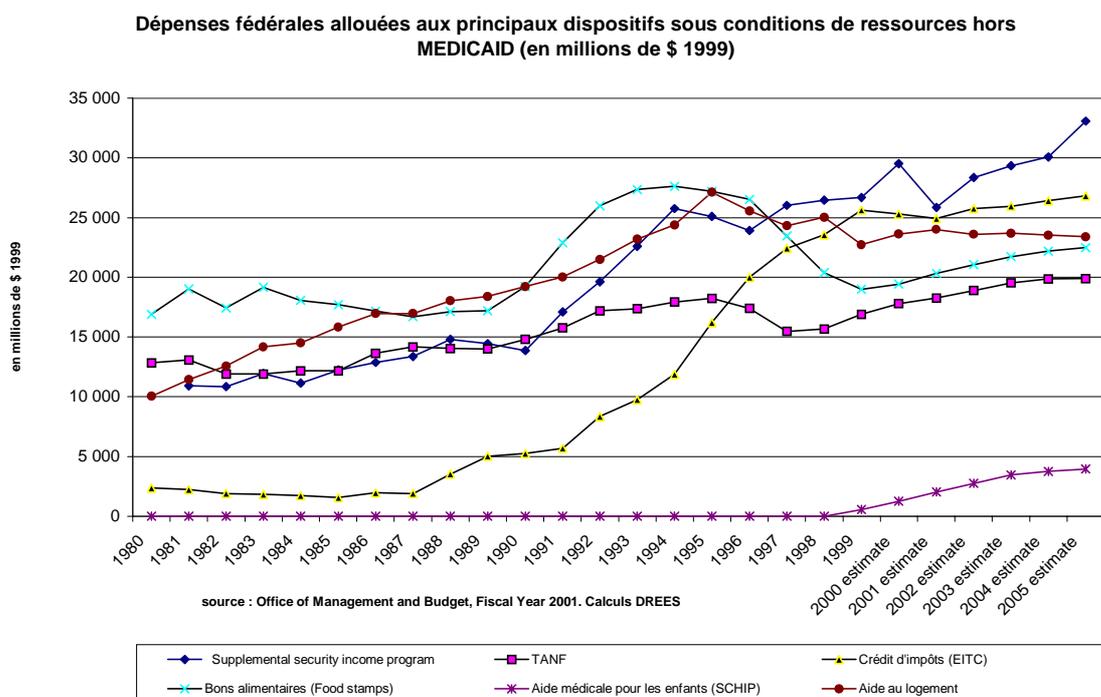
En %	1990-1995	1995-1999	2000-2005*
TANF	4,5	-0,9	2,7
SSI	10,1	0,8	4,0
Bons alimentaires (Food Stamps)	8,1	-7,1	2,8
Crédits d'impôts (EITC)	22,5	17,1	0,8
Medicaid	14,2	4,0	6,7
Aides au logement	6,7	-1,1	0,5
Aide médicale pour les enfants (SCHIP)	Nd	Nd	43,4
Chômage (UI)	8,4	-5,4	6,4
OASI (retraite publique)	3,0	2,0	2,4
DI (assurance invalidité)	7,1	4,8	6,2
Medicare	8,1	3,9	5,9
Ensemble des dépenses sociales	5,5	2,3	3,8
PIB	2,3	3,9	2,8

* estimations OMB

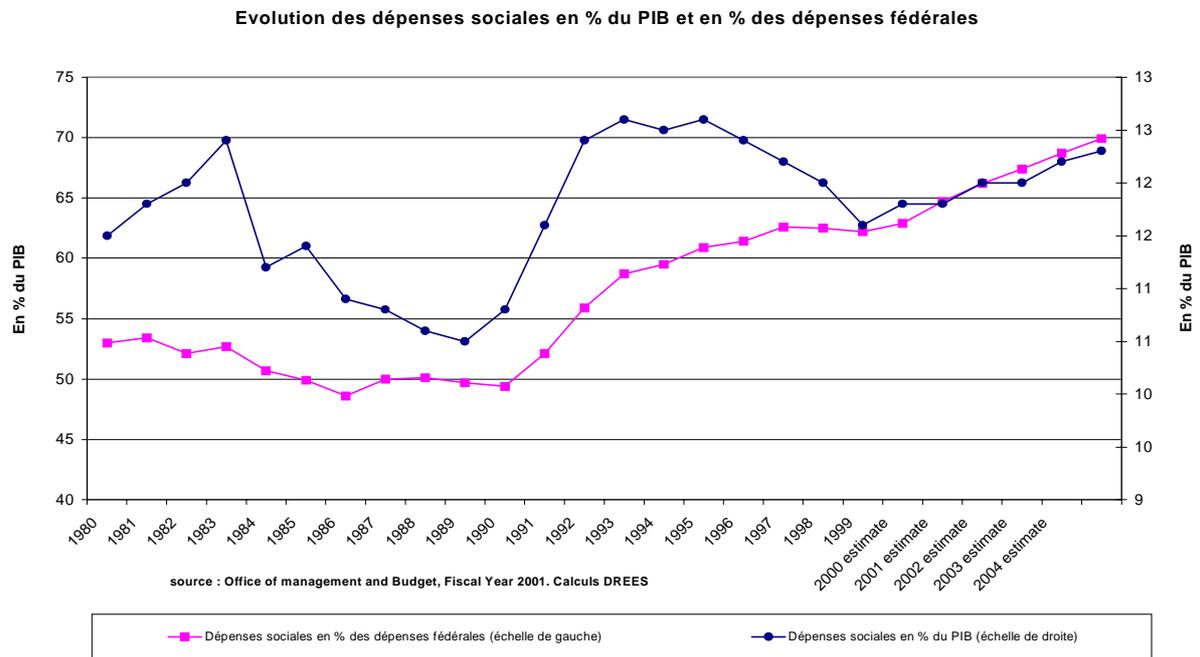
Source : Budget of the United States Government, Office of Management and Budget, Fiscal Year 2001. Calculs DREES

Parmi les dépenses d'assistances sociales (graphique 1), les dépenses allouées au TANF et aux Bons alimentaires, après une baisse des dépenses issue de la diminution du nombre d'allocataires sur la période 1995-1999, croîtront à nouveau au rythme de 2,7 % et 2,8 % respectivement. La très forte augmentation des dépenses de crédit d'impôts, +17.1 % en moyenne au cours de la période 1995-1999 est liée entre autre à la croissance du dispositif réformé en 1993 et à l'augmentation du nombre de bénéficiaires générée par la réforme de l'aide sociale de 1996 (PRWORA). Les dépenses d'EITC ralentiront sur la période 2000-2005 pour croître au rythme annuel moyen de 0,8 %. Parmi les principaux dispositifs d'aide sociale, les dépenses allouées au programme MEDICAID augmenteront le plus vite (+6,4 % en rythme annuel). La montée en charge du nouveau dispositif d'aide médicale pour les enfants (SCHIP) explique la forte croissance annuelle prévue (+43,4 %) au cours de la période 2000-2005.

Graphique 1 - Une évolution maîtrisée des dépenses du TANF



Graphique 2 - Evolution des dépenses sociales fédérales



Annexe 7

Les « *Leavers studies* »

Rapport de l'ASPE (1999 & 2000) a pour objectif de dresser un bilan succinct de la recherche et de l'évaluation de la réforme, en particulier des travaux financés par le Fond de Recherche en Politique (Research Policy Fund).

Ce rapport se fonde sur quatre rapports préliminaires : le rapport de l'État de Washington, de l'État d'Arizona et enfin les provinces de Cuyahoga & de San Mateo. Pour chacune de ces études, a été étudié le parcours des anciens bénéficiaires du TANF, sortis au cours du 4^{ème} trimestre 1996, en adoptant une définition commune pour les sortants (personne en dehors du dispositif depuis de 2 mois au moins). La population suivie se compose d'individus célibataires ayant des enfants à charge. La comparaison des résultats bute sur des problèmes méthodologiques. Si la définition du sortant est commune à chaque étude, la définition « d'emploi » varie : 3 études définissent l'emploi comme une activité rémunérée quel que soit le niveau de salaire, alors que la 4^{ème} impose un niveau de salaire trimestriel minimum et défini à \$100 par trimestre. Enfin l'exercice de comparaison est également limité par les différences institutionnelles entre les dispositifs (système de pénalité et nature des contreparties exigées).

Rapport du General Accounting Office (1999) dresse un tableau récapitulatif de la situation des sortants dans 8 États. Le taux d'emploi des anciens bénéficiaires oscille entre 61 % et 87 % selon les États et selon différentes durées de suivi (tableau ci-dessous).

Tableau 16 - Principaux éléments du rapport du GAO

Etats & Période d'étude	Durée du suivi	% au moins une fois en emploi	Taux de salaire horaire	Durée du travail hebdomadaire (heures)	Salaire trimestriel moyen
Indiana, 1995-1996	du 12ème au 18ème	84,3	6,34\$	32	2637\$
Maryland, 1996-1997	Jusqu'à 12 mois après la sortie	63	Nd	Nd	2384\$
Oklahoma, 1996-1997	Du 2ème au 18ème mois après la sortie	Nd	6,51\$	34	2877\$
Caroline du Sud, 1997	Du 9ème au 14ème mois après la sortie	85,6	6,48\$	36	3019\$
Tennessee, 1997	3 mois après la sortie	Nd	5,67\$	37	2727\$
Washington, 1998	Entre 2 et 4 mois après la sortie	87	8,09\$	36	3786\$
Wisconsin, 1995-1996	5 trimestres après la sortie	82,1	Nd	Nd	2378\$
Wisconsin, 1998	5 à 10 mois après la sortie	83	7,42\$	36	3473\$

Source : GAO, Mai 1998

Etude de Sarah Brauner & Pamela Loprest. Urban Institute.1999

L'analyse de S.Brauner & P.Loprest synthétise 11 études menées dans 11 États différents par des organismes privés ou publiques. La sélection des études s'est faite sur deux critères, la transparence de la méthodologie et le taux de réponses aux enquêtes devant être supérieur à 50 %. Selon cette synthèse, le taux d'emploi des sortants oscille entre 50 % et 80 %.

Etude de P. Loprest. Urban Institute. 1999

Etude menée à partir du fichier « *National Survey of America's Families* » (NSAF) composé de 44 000 foyers. Analyse des sortants du dispositif AFDC/TANF au cours de la période 1995-1997 et comparaison de leurs conditions de vie aux mères célibataires à bas revenus (<200% du seuil de pauvreté). Echantillon représentatif de la population américaine.

Selon cette étude, près de 70 % des sortants du dispositif le font par l'emploi alors que 60 % des anciens bénéficiaires sont en emploi, soit un taux d'activité plus élevé (10 % selon l'étude) que parmi les mères célibataires à bas revenus.