

Les leçons de la réforme de l'aide sociale aux États-Unis

Robert Solow¹

Prisme N°2
novembre 2003

¹ Robert Solow est professeur émérite à l'Institut Universitaire et Technologique du Massachusetts (MIT). Il a reçu le prix Nobel en 1987 pour ses théories sur la croissance. Ancien président de l'Académie des Sciences américaine et de la Société d'Économétrie, dont il reste membre, Robert Solow siège également au Conseil américain pour les Sciences (NSB) et à l'Académie britannique. Robert Solow est président du Centre Cournot pour la recherche en économie.

Résumé

Les objectifs de la loi de 1996, qui a réformé l'aide sociale aux États-Unis, étaient de réduire les programmes d'assistance et de remettre les gens au travail. Chaque état a pu décliner la loi suivant ses priorités. À l'heure de la remise en cause de cette réforme, le temps est venu d'en dresser un bilan. De nombreuses études économétriques laissent penser que les mesures ont considérablement réduit le nombre de bénéficiaires. Ces travaux conduisent à des résultats dont la robustesse dépend cependant de très nombreux facteurs : les différences d'application entre les états, la variété des modes d'accès à l'aide, la nature des sanctions ou des récompenses, l'existence de groupes-témoins. Par ailleurs, les analyses économétriques tiennent peu compte de l'impact de la politique économique ou de l'environnement macro-économique. Ce texte propose de les réévaluer et suggère quelques pistes pour une future réforme.

En 1996, le Congrès a voté et le Président Clinton a signé une loi sur la réforme de l'aide sociale qui fait date. C'était une décision hautement controversée pour plusieurs raisons, notamment parce qu'elle marquait la fin de toute garantie fédérale d'aide publique universelle aux pauvres. La loi de 1996 arrive à expiration et le Congrès examine à présent les propositions de changement avant de voter sa reconduction. La polémique sur ce qu'il convient de changer et ce qu'il convient de garder n'est d'ailleurs pas terminée. Beaucoup de détails sont particuliers au contexte des États-Unis et ne peuvent s'appliquer à l'Europe, qui réfléchit à la réforme de ses propres systèmes de protection sociale. Certaines des réformes de 1996 sont pourtant générales et leurs résultats fournissent un antécédent utile pour une réorganisation de l'aide sociale dans l'Union européenne. Mon but dans cet article est de donner quelques repères dans cette voie.

Il existe au moins deux points importants sur lesquels le contexte états-unien diffère considérablement du contexte européen. Le premier est structurel. Les États-Unis sont organisés de manière authentiquement fédérale. Un grand nombre d'idées, d'initiatives et de pratiques du système d'aide sociale proviennent des états. Le système est alors mis en mouvement grâce à leurs administrations, qui prennent en charge une partie importante du coût de la protection sociale. Ces dernières années, le gouvernement fédéral a cherché à déléguer un nombre croissant de responsabilités aux états, tantôt avec une contribution financière et tantôt sans. Cette décentralisation faisait précisément partie de la loi de 1996. La part fédérale était ainsi considérée comme une dotation globale à chaque état et les obligations fédérales étaient limitées.

La seconde différence que je veux souligner tient aux fondements de la politique sociale. Quelles sont les motivations profondes qui amènent les sociétés à développer un système de protection sociale ? Quels buts une politique de protection sociale est-elle censée poursuivre ? Une première réponse peut tenir dans l'instauration d'une plus grande égalité, destinée à améliorer la vie de la totalité ou d'une partie des pauvres, même si cette amélioration doit être financée par la taxation et le transfert de revenus des plus favorisés. La deuxième réponse tient dans la réduction ou la disparition de la pauvreté, considérée comme l'incapacité à atteindre le niveau de vie minimum tolérable dans la société. Ces points sont évidemment liés, mais ne sont pas identiques. L'un porte sur les revenus relatifs et l'autre sur les revenus absolus.

Aucune de ces motivations ne rend convenablement compte du projet de réforme de protection sociale aux États-Unis, où la politique de redistribution, destinée surtout à diminuer les inégalités existantes, suscite peu d'intérêt. Il est plus surprenant de voir que le

débat ne porte pas non plus sur la réduction de la pauvreté absolue (même si, à un moment, une « guerre contre la pauvreté » a été menée). Quand la question se pose, ce qui arrive, les réponses politiques consistent généralement en de vagues références au long terme. Il ne suffit pas de dire que la suppression d'une mesure d'aide sociale va augmenter la pauvreté pour en empêcher la condamnation. L'argument de la pauvreté des enfants représente toutefois une exception dont le poids se ressent, sinon dans les faits, du moins dans la rhétorique publique et parlementaire.

Au fond, en quoi consiste cette réforme de la protection sociale ? Elle se définit surtout par rapport à l'emploi, presque pour lui-même. La valeur morale du travail aux États-Unis est très forte et impitoyable : la classe moyenne pense qu'il est moralement répugnant de vivre sur les « largesses de l'État », sauf peut-être dans les cas d'un handicap physique ou mental. Les femmes qui bénéficient de l'aide sociale, car ce sont presque toujours des femmes, sentent bien elles-mêmes cet opprobre et elles l'intériorisent. Sachant que les autres les méprisent, elles se méprisent elles-mêmes. C'est un des aspects de l'individualisme dominant dans la société des États-Unis. Ainsi, la politique de protection sociale finit par être jugée essentiellement sur sa capacité à mettre au travail les bénéficiaires de l'aide. Le parcours des anciens bénéficiaires (sans parler des bénéficiaires potentiels) est souvent inconnu. Par défaut, le critère de succès est alors déterminé par la seule diminution des dossiers.

Ces partis-pris déforment le débat sur la politique de protection sociale d'une manière que l'on ne peut sans doute pas observer en Europe. Ils visent à exclure la dépendance simultanée ou même successive du travail et de l'aide sociale comme modèle permanent et viable pour certains membres de la société. Ainsi, une des dispositions de la loi de 1996 limite à soixante mois en tout, sur l'ensemble de la vie active, la durée d'attribution de l'aide sociale. Dans la réalité, cette délimitation dans le temps n'est pas si nette. Je vais y revenir.

Il y a un autre aspect important du débat en cours aux États-Unis qui peut intéresser les Européens, notamment dans certains pays de l'Union. La plupart des bénéficiaires de l'aide sociale aux États-Unis sont des mères seules, parfois très jeunes et, dans leur écrasante majorité, issues de la communauté noire. Il n'est pas surprenant dans ces conditions que la politique sociale se trouve empêtrée dans des attitudes concernant la race, le sexe et l'illégitimité des naissances, sujets généralement peu propices à une politique sociale rationnelle. Entre autres conséquences, s'insinuent dans la législation sociale des

tentatives pour promouvoir l'union maritale et réduire les naissances hors-mariage. L'ensemble du débat en est cependant affecté, dans le texte ou entre les lignes.

Les deux principales dispositions de la loi de 1996 en matière de protection sociale étaient a) la nécessité pour les bénéficiaires de travailler ; b) la limite de temps cumulé déjà mentionnée. Selon a) à partir de 2002, la moitié au moins de l'ensemble des bénéficiaires était tenue de travailler ou de s'engager dans d'autres activités destinées à améliorer leurs chances d'être embauchés. Ce « travail » était défini comme devant durer trente heures par semaine pour les allocataires qui n'avaient pas d'enfants de moins de six ans, dont au moins vingt devaient être consacrées à une véritable activité, plutôt qu'à l'éducation ou à la formation. Les conditions pour les parents d'enfants de moins de six ans étaient plus légères. Les états avaient d'ailleurs acquis une considérable marge de manœuvre dans la définition et la conception de ces programmes de préparation au travail. La loi leur permettait de relâcher les obligations de travailler, si une diminution du nombre des dossiers intervenait. Ce point s'est révélé un bon sas de sécurité. Il joue de plus un rôle important dans les débats en cours concernant la reconduction de la loi.

Selon b), la législation a limité, comme nous l'avons vu, la durée d'attribution de l'aide sociale à soixante mois cumulés sur une vie. Il n'était pas question que l'aide sociale devienne un mode de vie. Les états avaient le droit de raccourcir ces délais de recours à des fonds fédéraux mais pas de les allonger. Ils pouvaient néanmoins exempter jusqu'à 20 % de leurs dossiers de cette condition et accorder des délais plus longs, seulement s'ils étaient entièrement financés par leurs propres fonds.

À elles deux, ces dispositions devaient marquer la fin de « la politique sociale telle que nous l'avons connue ». Comme on pouvait s'y attendre, la réussite de la loi de 1996 a donc été discutée dans l'arène politique d'abord à partir de l'évolution du nombre de dossiers. C'est un critère facilement mesurable et, même s'il ne donne aucune information sur le nombre de passages réussis vers l'activité, il informe de la vitesse à laquelle l'aide sociale telle que nous la connaissions est appelée à disparaître. Malheureusement pour les chercheurs attentifs, sinon pour les politiciens inattentifs, il est difficile de savoir exactement ce que signifient ces dossiers. Ce qui est sûr, c'est qu'ils n'indiquent pas combien de ceux qui ont quitté les listes de l'aide sociale ont un emploi, ni le salaire auquel ils ont été embauchés.

Il est surprenant que l'ensemble des dossiers soit tombé à la fin 2001 à presque 60 % de sa valeur maximale. Le verdict est assez clair. Toute interprétation trop simpliste serait pourtant risquée, et ce pour trois raisons. Premièrement, la réduction du nombre de

dossiers a commencé en 1994, deux ans avant que ne passe la loi. Il est concevable que le changement de l'attitude publique qui a conduit à la réforme de l'aide sociale ait été déjà ressenti en 1994, suffisamment en tout cas pour affecter le comportement de la population concernée, existante et potentielle. Ces interprétations ne paraissent pas plausibles à tous et ne sont en rien certaines. Il est sans doute plus probable que beaucoup d'états aient lancé des initiatives expérimentales d'aide au travail au début des années quatre-vingt-dix, dont certaines ont connu un succès modeste en réduisant le recours au système d'aide (j'aurai encore quelque chose à rajouter à ce sujet).

Deuxièmement, c'est au moment où l'expansion des années quatre-vingt-dix entrait dans sa phase la plus trépidante que le nombre record de dossiers de 1994 a été enregistré et que la loi de 1996 a été promulguée. Le nombre de cas d'aides aurait certainement diminué s'il n'y avait pas eu de loi. En tout, 17,5 millions d'emplois ont été effectivement créés entre 1994 et 2000. Les emplois non agricoles ont augmenté d'un peu plus de 15 %, avec une croissance moyenne de 2,4 % par an. La diminution des dossiers d'aide sociale doit être attribuée en partie à la prospérité générale et au redémarrage de la demande dans le marché du travail. Il n'est pas évident de faire la part des choses entre ce phénomène et les effets de la nouvelle loi.

Troisièmement, il y avait eu en fait une augmentation exceptionnellement brutale du nombre de dossiers entre 1990 et 1994. Il est possible qu'une partie de la diminution d'après 1994 ait été une correction de cette anomalie antérieure. Ces chiffres globaux ne peuvent être interprétés quantitativement, il faut faire appel à toutes les méthodes de recherche qui permettent de les comprendre.

Une somme considérable de recherches économétriques a tenté d'expliquer les variations de la quantité de dossiers d'aide sociale en fonction de variables économiques de base. S'il est possible d'analyser ces variations, il faut alors estimer l'effet spécifique de la loi de 1996 sur le cours des dossiers après 1996. Un avantage important de l'économie états-unienne, considérée comme laboratoire pour ce type de recherches, tient à la possibilité d'extraire de l'information à la fois des variations dans les dossiers entre les états et entre les périodes et les autres variables économiques, comme l'emploi. Les travaux de Rebecca Blank² constituent sur ce sujet une introduction dont l'exposé est clair et complet.

² Rebecca M. Blank, "Evaluating Welfare Reform in the United States", *Journal of Economic Literature*, décembre 2002, pp.1105-1166.

La question de l'effet de la loi de 1996 est d'autant plus ardue qu'il y a eu d'autres actions politiques menées parallèlement à la réforme, en particulier des modifications du crédit d'impôt sur les revenus³. Ces actions ont aussi transformé l'incitation au travail. Un autre facteur de complication est difficile à appréhender dans les recherches : souvent, l'effet d'une politique donnée dépend considérablement de renseignements administratifs officieux détenus par les fonctionnaires locaux. Cette particularité se perçoit dans les recherches menées aux États-Unis, car les administrations des états jouissent dans les faits d'une grande indépendance, même si elles sont en principe soumises à des règles officielles identiques.

Les résultats des recherches diffèrent selon les données et les méthodes utilisées dans chaque étude. Elles ne sont toutefois pas franchement contradictoires. Les dossiers sont clairement sensibles à la fois aux conditions macro-économiques et aux actions politiques. Il est un peu troublant de constater néanmoins que le degré de sensibilité varie dans le temps, avant et après 1996 par exemple. Cela signifie que ces travaux de recherche ne peuvent être extrapolés sans risque à des fins de politique sociale. Il est pourtant raisonnable de conclure que la loi de 1996 a entraîné, pour une part qui se situe entre un tiers et la moitié, la diminution spectaculaire du nombre de dossiers après 1996.

Les travaux de recherches dont nous disposons pour l'instant n'ont pas encore utilisé les éléments provenant de la très courte récession et de la beaucoup plus longue période de stagnation relative qui a caractérisé l'économie des États-Unis depuis 2001. Avec ces données, la marge d'erreur pourrait se réduire. Le nombre global de dossiers a continué à baisser en 2002, mais lentement. Les causes macro-économiques ont peut-être eu moins d'influence et la loi un peu plus que les évaluations antérieures ne l'ont montré. Il est très vraisemblable que la politique a eu un effet important sur le nombre de dossiers. Il faut en revanche, comme d'habitude, relativiser le rôle que les partisans enthousiastes de cette politique lui ont vu jouer.

Dans le contexte des États-Unis, il faudrait prendre en compte ce qu'il advient des anciens bénéficiaires et des bénéficiaires potentiels de cette aide pour que l'évaluation de la réforme soit correcte. En particulier, il faudrait évaluer leurs trajectoires sur le marché du travail. Nous ne savons que très peu de choses là-dessus. Même les individus qui quittent les listes des bénéficiaires et qui trouvent du travail peuvent le perdre un peu plus tard sans

³ L' *Earned Income Tax Credit* est un crédit d'impôt fédéral qui concerne les individus à faible revenu qui en font la demande, il est versé sous la forme d'un remboursement d'impôt (N.d.T.).

retrouver l'aide sociale. Il n'existe malheureusement pas de système au niveau national pour suivre la carrière professionnelle (ou toute autre activité) des anciens bénéficiaires, une fois qu'ils ont quitté le système et les rapports qui ont été rédigés sont fragmentaires.

Rebecca Blank révèle que les mères célibataires, avec des enfants de moins de dix-huit ans, ont accru leur taux de participation au marché du travail de manière importante au milieu des années quatre-vingt-dix. L'augmentation a commencé en 1993-1994 mais elle s'est brusquement accélérée après 1995. Elle présente d'autres preuves éparées de l'effort de travail croissant des femmes qui bénéficient actuellement de l'aide ou qui viennent d'en bénéficier. Elle note également qu'il y avait, à l'époque, des facteurs indépendants de la réforme de l'aide sociale, qui œuvraient pourtant dans le même sens. Rien ne permet d'attribuer la cause de ce retour en activité à la grande vigueur du marché du travail de la fin des années quatre-vingt-dix, qui aurait de toutes manières permis à beaucoup de femmes de quitter l'aide sociale, même en l'absence de législation.

Pour donner une idée de ce qui s'est fait, je voudrais reprendre les résultats d'une étude sur les bénéficiaires de « L'ATFI » dans trois états⁴. ATFI est l'acronyme d'« Assistance Temporaire aux Familles Indigentes »⁵, nom donné en 1996 au système d'aide sociale qui a remplacé l'ancienne Aide aux Familles avec Enfants à Charge (AFEC)⁶.

Il se trouve que ces trois états, bien qu'ils soient différents dans leurs caractéristiques sociales et économiques, ainsi que dans la composition de leur population-cible, ont suivi d'importants échantillons de bénéficiaires de l'aide sociale passés ou présents (environ 2 000 dans le New Jersey, 3 000 dans les états de Washington et du Wisconsin). Les chercheurs sont confrontés à la difficulté de travailler sur des réponses comparables à des questions pertinentes. Il faut savoir en effet que les états fournissent des miscellanées de renseignements administratifs et de réponses à des enquêtes formulées différemment et couvrant des périodes légèrement variables, comprises entre les années 1999 et 2001. Tout pays européen qui souhaite comprendre les conséquences de son action politique peut tirer la leçon qu'il est indispensable de mettre en place un système uniformisé pour chercher et récolter des renseignements, sur un échantillon bien construit d'individus qui sont passés

⁴ Maria Cancian *et al.*, "Revenu et participation au programme des anciens bénéficiaires de l'ATFI : les exemples du New Jersey, de l'état de Washington et du Wisconsin" in *Focus*, Été 2003, publié par l'institut de recherche sur la pauvreté de l'université du Wisconsin.

⁵ *Temporary Assistance to Needy Family* en langue anglaise.

⁶ *Aid to Families with Dependent Children* en langue anglaise.

par les mécanismes de l'aide sociale (n'oublions surtout pas un groupe de contrôle ou de comparaison démographiquement pertinent).

Nous avons ici un aperçu des conclusions qui se dégagent de l'expérience de ces trois états après la réforme de l'aide sociale. Dans les trois cas, la fraction de l'échantillon qui avait au moins quelques revenus et aucun versement de l'ATFI dépasse pendant les trois ans concernés 58 % dans le Wisconsin (qui paraît avoir fourni le système de soutien le plus développé pour les gens quittant l'aide sociale), 44 % dans l'état de Washington et 40 % dans le New Jersey. Cela ne dit rien sur le montant des revenus. La fraction sans salaire ni ATFI a aussi augmenté avec les années d'environ 30 % dans l'état de Washington, un peu plus dans le New Jersey et un peu moins dans le Wisconsin. Les sous-groupes qui ont diminué sont ceux qui ont à la fois perçu un salaire et l'ATFI, très faible, et ceux qui vivent de l'ATFI, sans salaires.

Il y a des difficultés évidentes à interpréter ces éléments. L'étude fournit des chiffres sur un revenu provenant de différentes sources, en plus des règlements de l'ATFI et des salaires (par exemple les bons alimentaires, le salaire d'une conjointe ou d'un conjoint, et les autres transferts). Ce maigre revenu de différentes provenances semble avoir augmenté pour les femmes, suivant une large dispersion. Certaines de ces femmes sont dans une situation nettement pire qu'avant la réforme, et cela dans une période d'extraordinaire prospérité nationale.

Les chercheurs ont fait une évaluation intéressante des chances de trouver un emploi et de sortir du système de l'assistantat dans la deuxième année, par état et par sous-groupes démographiques. Pour une femme blanche, âgée de 20 à 29 ans, ayant fait des études secondaires, célibataire, avec deux enfants dont le plus jeune a moins de trois ans, et avec une certaine expérience du travail dans les deux années ayant précédé son inscription à l'ATFI, la probabilité est de 50 % environ dans l'état de Washington et le New Jersey. Elle est de 80 % dans le Wisconsin. Le cas de cet état est favorable : la proportion tombe à un tiers dans les deux premiers états et à deux-tiers dans le Wisconsin pour les femmes qui n'ont pas étudié au-delà du primaire. Sur l'ensemble de la population-cible de l'assistance sociale n'ayant pas fait d'études secondaires, la proportion est de 39 % dans le New Jersey, de 21 % dans l'état de Washington et de 46 % dans le Wisconsin. Il est évident que ces projections seraient moins favorables dans une période où le marché du travail serait moins

actif. Ces évaluations concordent avec d'autres études sur la sortie de l'aide sociale⁷. Ces études ne prouvent en rien que la réforme de 1996 a réussi à installer un nombre important de familles assistées dans une vie acceptable, organisée à partir des revenus d'un emploi, même dans des conditions macro-économiques très favorables. Cancian *et al.* concluent que « le défi de concevoir des programmes qui peuvent faire passer des familles monoparentales de conditions difficiles à des niveaux modestes de réussite économique a été perdu. »

Pour évaluer pleinement le succès de la réforme de l'aide sociale, il faudrait considérer sa capacité à sortir la population concernée de la pauvreté, au moins de la pauvreté absolue. Que dire d'une politique qui met une partie de la population assistée au travail mais qui la laisse plus mal en point qu'avant, et oublie totalement la fraction restante ? Seuls des esprits répressifs peuvent se satisfaire de ce résultat. Blank fait ainsi le point sur les études disponibles⁸.

L'étude de Cancian *et al.* sur les trois états mentionnés montre que le taux de pauvreté a diminué dans les trois pendant la période considérée. De manière intéressante, la fraction ayant un revenu de moins de la moitié du seuil de pauvreté a légèrement augmenté dans les états de Washington et du Wisconsin, mais cela a été plus que compensé par la diminution de la fraction se situant entre la moitié du seuil de pauvreté et le seuil lui-même. On ne peut cependant pas tirer grand-chose de cette information. Ces années étaient en fait des années de prospérité pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec les réformes de l'aide sociale. Il n'existe d'ailleurs pas de groupe de comparaison explicite dans l'étude, même si le taux de pauvreté a dû également baisser dans la population ne bénéficiant pas de l'ATFI.

Pour les États-Unis, les conséquences de la loi de 1996 sont bien sûr d'un intérêt spécifique. Pour les autres pays qui envisagent une réforme de leur aide sociale, il existe un *corpus* d'études tout aussi intéressantes, qui peuvent éclairer leurs réflexions, en cela qu'il présente les effets des programmes d'aide au travail conçus et mis en œuvre par les états dans les années qui ont juste précédé 1996. Ces expériences n'étaient pas le fruit d'une

⁷ Voir, par exemple, Pamela Loprest, *How Are Families that Left Welfare Doing ? Assessing Evaluation of the New Federalism Project*, Urban Institute, Washington, 2001.

⁸ "Evaluating Welfare Reform in the United States", *op. cit.*

législation nationale, elles ont pu être élaborées avec des groupes aléatoires de contrôle. La plupart de ces études a été menée par la *Manpower Demonstration Research Corporation*⁹.

Je voudrais encore donner ici un aperçu des conclusions générales de ce travail excellent et complet, tel que je le comprends. Les projets d'aide au travail ont souvent engendré des différences statistiquement significatives et bénéfiques entre groupes expérimentaux et groupes-témoins : les individus qui participaient au programme trouvaient plus fréquemment des emplois, ils étaient souvent mieux rémunérés que ceux du groupe-témoin. Les différences étaient toutefois assez faibles en général et souvent insuffisantes pour compenser la perte des allocations de l'aide sociale. Les participants au programme ne se sont finalement pas mieux tirés de l'expérience, surtout si l'on considère que le travail a pu entraîner des coûts de garde des enfants et d'autres dépenses liées au travail.

Il est possible que les gains à long terme de l'expérience du travail soient importants et suffisamment durables pour que l'expérience de l'aide au travail crée un profit à vie pour ceux qui y ont participé. Un des aspects essentiels des études du MDRC vient du fait que les collectes de renseignements auprès des groupes d'expérimentation et de contrôle ont été généralement poursuivis plusieurs années après la fin du programme. Les résultats ont été variables : dans certains cas, l'effet bénéfique du programme s'est atténué après quelques années, tandis que dans d'autres, il persiste et semble même s'amplifier. L'important, c'est que, certes, les programmes améliorent les perspectives d'emploi et de salaire pour les participants, mais certainement pas de manière spectaculaire.

Nous arrivons à une seconde conclusion générale, intéressante et provocatrice, mais toujours partiellement méconnue. La majorité des programmes d'aide au travail incluaient une option « travail d'abord » et une autre « capital humain ». Dans la première option, la priorité portait sur l'organisation de la recherche d'emploi, la préparation à l'embauche et, si tout le reste échouait, une sorte d'expérience dans un emploi public ou semi-public. L'idée était de placer le plus rapidement possible le bénéficiaire de l'assistance dans une forme d'emploi rémunéré. Dans la seconde option, la priorité était mise sur une sorte de complément d'instruction, généralement de très bas niveau. Beaucoup de bénéficiaires de l'assistance sociale n'ont en effet pas fini leurs études secondaires. L'idée était bien sûr

⁹ Judith Gueron et Mark Pauly en ont écrit un compte-rendu : *From Welfare to Work*, Russell Sage Foundation, New York, 1991. Je recommande également, de Gordon Berlin, *Encouraging Work, Reducing Poverty: The Impact of Work Incentive Programs*, MDRC, New York, 2001.

d'améliorer leur capacité ultérieure à l'emploi. Les programmes comprenaient des formalités permettant de choisir ces options et d'en changer.

Il est surprenant que les participants au « travail d'abord » semblent avoir eu dans l'ensemble plus de succès sur le marché du travail que ceux qui avaient initialement suivi une formation. Trois interprétations de ce résultat sont envisageables. Il peut simplement signifier que ces compléments scolaires étaient généralement inadéquats et qu'ils offraient peu d'améliorations à la capacité à l'emploi, sinon aucune. Cela peut également laisser croire que l'expérience du travail, ou même l'expérience de la recherche d'emploi, apporte plus pour trouver une activité et gagner sa vie que l'option pédagogique. On peut encore penser que l'avantage de l'option scolaire apparaît un peu plus tardivement, bien que l'avantage du « travail d'abord » semble persister pendant la période de suivi. Si l'on considère les faits, tout cela n'est en fait que le fruit de l'optimisme.

Des enquêtes plus récentes suggèrent de pousser ces conclusions un peu plus loin (Berlin 2001)¹⁰. Elles ont en commun le fait que les sujets suivis, tous issus des registres de l'aide sociale, qui ont trouvé un emploi et travaillent un nombre important d'heures par semaine (disons 35), recevaient d'importants compléments de salaire, généralement de quoi les faire vivre au-dessus du seuil de pauvreté classique. Ils avaient également accès aux soins de santé, à la crèche et autres services du même genre. Les résultats étaient très prometteurs. Non seulement les conséquences étaient bonnes pour le marché du travail et pour la famille, mais elles marquaient aussi un changement vis-à-vis de la perception du travail. Ces programmes plus coûteux, qui offraient de fortes motivations financières, produisaient apparemment des changements considérablement plus profonds dans le bien-être des participants.

L'incertitude concernant les résultats de ces enquêtes est très grande : on ignore s'ils pourraient être étendus avec succès au niveau national et généralisés. Un problème évident tient aux compétences et au dévouement des agents de l'état, peu nombreux, qui distribuent l'aide. Les résultats dépendent également de la qualité de l'équipe qui met les mesures en place. Une difficulté latente concerne le changement de statut des bénéficiaires de ces mesures. Quand un grand nombre d'entre eux passe avec succès de l'inactivité au travail, en quoi ce mouvement représente-t-il une augmentation nette du travail non qualifié et dans quelle proportion correspond-il au remplacement de travailleurs qui n'étaient pas assistés et qui ont du coup perdu leur travail ? Nous n'avons pas de réponse convaincante à cette

¹⁰ *Encouraging Work, Reducing Poverty: The Impact of Work Incentive Programs, op. cit.*

question et il est difficile d'imaginer un test qui permette d'y répondre. Il faut alors admettre que le montant total de l'emploi, y compris des emplois non qualifiés, est en grande partie un phénomène macro-économique. La création d'une réserve croissante de travailleurs non qualifiés doit être accompagnée par des politiques de demande appropriées. Sinon, la charge nette peut purement et simplement retomber sur le travailleur pauvre.

Un rapide tableau récapitulatif des avantages et désavantages des différentes politiques d'aide au travail est présenté dans un article paru à l'automne 2000¹¹. Il fait lui-même référence à un rapport plus complet.

Le débat en cours au Congrès sur les possibles changements de la loi de 1996 tourne autour de la définition de la nécessité du travail. Des problèmes se posent également concernant le financement de la garde des enfants et la promotion de l'union maritale, qui sont moins intéressants pour les Européens. Une question épineuse porte sur l'éducation et la formation. Dans quelle mesure peuvent-elles être considérées comme du travail ? Une proposition, apparemment moins discutée, vise à faire passer de 50 à 70 % la part des candidats à l'aide que chaque état doit amener à travailler. Une troisième question concerne « le crédit de réduction du nombre d'aides » mentionné plus haut : dans quelle mesure la réduction des cas d'aides est-elle pour leurs bénéficiaires le pendant de la nécessité de s'engager dans une activité professionnelle ? Enfin, le débat sur le nombre d'heures par semaine que doivent travailler les bénéficiaires pour compter comme « engagés dans une activité professionnelle » n'est pas tranché. La loi actuelle exige 30 heures, dont au moins 20 doivent être du vrai travail (c'est-à-dire ni de l'enseignement, ni de la formation). L'administration Bush a proposé de faire passer ces nombres à respectivement 40 et à 24, ainsi que de réduire la liste des activités qui peuvent être assimilées à du « travail ». À de rares exceptions près, la controverse reproduit l'opposition entre les partis. Il est difficile d'imaginer le compromis qui peut en sortir.

Que peut tirer un Européen intéressé par ces sujets de l'expérience états-unienne de la réforme de l'aide sociale ? Voici quelques conclusions générales :

1. Un projet de réforme doit avoir des buts clairement définis : réduire la fréquence de l'aide sociale, augmenter l'emploi, diminuer l'inégalité, améliorer la vie des travailleurs non qualifiés ou une combinaison de ces éléments.

¹¹ Jeffrey Grogger, Lynn Karoly et Jacob Klerman, *Consequences of Welfare Reform : a Research Synthesis*, Rand 2002. L'article est disponible sur www.acf.dhhs.gov/programs/opre/welfare_reform/rand_report.pdf.

2. Toute initiative politique doit être accompagnée dès le début par des évaluations conçues avec soin, incluant des groupes-témoins et des groupes de comparaison. Il n’y a pas d’autre moyen de distinguer les effets d’une politique des coïncidences, bonnes ou mauvaises.
3. Il est peu probable que nous obtenions des effets spectaculaires. Il vaut mieux commencer avec l’espoir d’obtenir de petites améliorations régulières dans la situation de la population assistée, de quelque manière que l’on puisse mesurer cette situation.
4. La population qui bénéficie de l’assistance sociale est sensible aux récompenses, comme tout le monde. Si l’on désire faire passer une partie de la population assistée dans le monde du travail, il est nécessaire d’avoir des politiques de complément au travail et non pas de substitution. Le crédit d’impôt sur les revenus en est le meilleur exemple aux États-Unis¹².

Selon moi, limiter coûte que coûte l’aide sociale dans le temps est une des grandes erreurs de la politique des États-Unis. Certains états trouvent des moyens de circonvenir la limite fédérale de cinq ans, sous prétexte qu’elle serait contre-productive. Il faut savoir qu’une partie de la population ne parvient à mener une vie convenable qu’en associant travail et aide sociale. Il serait mauvais de faire comme si cette fraction de la population n’existait pas.

¹² Sur ce point, voir Blank, *opus cit.*, ainsi que la note de Robert Haveman: “When Work Alone is Not Enough”, *La Follette Policy Report*, vol.13, n°2, automne-hiver 2003, publié par la School of Public Affairs Robert La Follette de l’Université du Wisconsin.