

Amanda Dobbins
Bachelor of Arts

L'assistance publique et la pauvreté : Une comparaison de la
France et les Etats-Unis

Amanda Dobbins
Chancellor's Honors Program Senior Project

Le sujet de l'assistance publique, en France et aux Etats-Unis, a toujours provoqué des avis très forts, bien que les deux systèmes soient très différents. Récemment, les deux pays ont réformé leurs systèmes d'assistance pour les familles indigentes. On focalisera principalement sur le programme du Revenu Minimum d'Insertion et d'Activité en France, et l'acte de « Temporary Assistance for Needy Families » aux Etats-Unis. Ces programmes ont des philosophies différentes pour achever leurs buts, mais les buts sont communs : de réduire le chômage et la pauvreté du pays. On comparera l'effectivité de ces programmes, les positives et les négatives, et on évaluera s'ils réussissent à leurs objectifs.

D'abord, on examinera l'assistance publique, ou « welfare », aux Etats-Unis. Sous le président Clinton, il y avait une grande réforme de l'assistance publique pour les familles indigentes avec des enfants de moins de dix-huit ans, qui s'appelle l'acte de TANF : en anglais, « Temporary Assistance for Needy Families », l'assistance temporaire pour les familles indigentes. Encore en 2005, sous le président Bush, cette loi a été réauthorisée avec des changements petits mais importants. Le but de ce programme est de réduire le nombre des gens qui reçoivent de l'aide du gouvernement, et les aider à trouver un travail. Même avec les réformes dans ces programmes dans les dix dernières années, le niveau de pauvreté aux Etats-Unis n'a **pas changé**, bien que le nombre des gens qui reçoivent de l'aide de TANF a baissé considérablement. Est-ce que le programme de TANF est assez pour aider les familles indigentes, ou est-ce qu'il faut faire plus ? On examinera les faits clés du TANF pour mieux comprendre son efficacité et ses problèmes. Ensuite, on verra le problème de la pauvreté qui ne baisse pas, même avec ce programme. Enfin, on verra les deux côtés d'avis sur le TANF – premièrement, qu'il est effectif en

remplissant ses objectifs, et deuxièmement, que le TANF ne fait pas assez et qu'il faut faire plus pour réduire le niveau de pauvreté et réformer l'assistance publique pour les familles indigentes.

Le TANF est un programme qui donne de l'argent aux foyers indigents avec des enfants pour une courte durée. Le programme est décentralisé ; c'est-à-dire, le gouvernement fédéral donne de l'argent aux états individuels sous des conditions variantes, et l'état dépense l'argent pour le programme, avec des restrictions du gouvernement fédéral (Gilles 13). Le but primaire du TANF est d'aider les participants à trouver un travail et devenir indépendants ; donc, il y a un fort accent mis sur « temporaire ». Il y a une limite de 60 mois, donc, cinq ans, qu'un individu ou une famille peut recevoir de l'aide financière du TANF. Un état a l'option de prolonger les allocations, mais pour seulement vingt pour cent des familles dans l'état qui reçoivent de l'argent du TANF (TANF Fact Sheet).

Pour recevoir de l'aide, il faut d'abord qu'un bénéficiaire participe dans les « activités de travail ». En addition au travail rémunéré, cela inclut la formation pour un travail, le service public, l'assistance satisfaisante à l'école supérieure, et le recherche d'un travail (pendant six semaines maximum) (TANF Fact Sheet).

Le plus grand changement avec le passage du TANF, comparé à l'ancien programme ancien de « Aid to Families with Dependent Children » (AFDC), l'aide aux familles avec les enfants dépendants que le TANF a remplacé, est la désignation des décisions clés aux états individuels. Par exemple, avant le passage de TANF, sous l'AFDC, un parent (surtout les mères) avec un enfant âgé de moins de trois ans pouvait être exempté de la participation aux activités de travail. Sous le TANF, le gouvernement

fédéral ne fait aucune exception au devoir du travail, mais chaque état a l'option d'exempter un parent célibataire de travailler s'il a un enfant âgé de moins d'un an (Gilles 41). En plus, les états décident de qui est éligible de recevoir de l'aide. 33 états ont les conditions basées exclusivement sur la condition financière des familles ; 18 états nécessitent que l'un des deux parents soit au chômage ou « invalide » pour quelque raison (le divorce, le décès, une famille monoparentale, etc.). Et seulement 33 états ont décidé de donner de l'aide aux femmes enceintes sans autres enfants à soigner (Gilles 37).

Le TANF avait aussi des buts plutôt « idéologiques ». Ces buts sont devenus même plus clairs après la réautorisation de la loi en 2005 sous le président Bush. Le «Administration of Children and Families », qui est responsable pour le TANF, cite la promotion du mariage et des familles bi-parentaux, et la prévention des naissances hors mariage comme des buts clés en addition à l'assistance aux familles pauvres (TANF Fact Sheet).

Ces objectifs idéologiques ont été réalisés avec les nouveaux sous-programmes, sous la bannière de TANF, après son réautorisation. Le plus connu de ces programmes aux Etats-Unis est le « Healthy Marriage Initiative », un programme que l'administration Bush a fortement promu. \$150 million est attribué pour ce programme : \$50 million pour les initiatives de « Responsible Fatherhood , » et le reste pour les initiatives promouvant le mariage et le baissement des naissances hors mariage (Roberts 1). Les initiatives sont définies d'inclure les activités comme les campagnes de publicité pour promouvoir la valeur du mariage et de la paternité responsable, l'éducation au lycée pour enseigner la valeur du mariage, programmes pour les mères non-mariées et programmes pour réduire

la divorce et enseigner les techniques pour résoudre le conflit (Roberts 2 et 3).

Le but explicite de l'assistance sociale aux Etats-Unis, et surtout les programmes de « welfare » comme le TANF, est que le bénéficiaire puisse trouver un travail permanent, et qu'il ne soit pas dépendant sur l'assistance du gouvernement. La deuxième partie de ce but a été réalisée, sans doute : depuis 1994 (donc, après le passage du TANF qui limite la période du temps où on peut recevoir de l'aide financière à cinq ans), le nombre de bénéficiaires a baissé par cinquante pour cent (Gilles 29).

Mais cette réduction n'a pas mené à une réduction significative dans le niveau de pauvreté aux Etats-Unis. Dans une étude par l'Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), le pourcentage de la population américaine qui vivait dans la pauvreté au milieu des années 1980 était 17,9%. Au milieu des 1990, ce chiffre a baissé à 16,7%, mais par l'an 2000 le niveau a augmenté à 17,1% (Society At A Glance 2005). Il est clair qu'une baisse dans le nombre des bénéficiaires de l'assistance sociale ne correspond pas à une baisse dans le niveau de pauvreté des Américains.

Le gouvernement américain dit que le but du TANF est d'aider les familles indigentes d'une manière temporaire pour qu'elles puissent trouver un travail permanent. Greg Phelan, dans un article dans le *Yale Economic Review* qui s'appelle « Welfare Reform and Single Mothers, » soutient que le TANF a été effectif en aidant les familles indigentes, et surtout les mères célibataires, à trouver un travail soutenable et à soutenir leurs enfants sans l'assistance du gouvernement.

Phelan utilise une approche économique pour analyser les conditions de ces femmes affectées par le TANF. Il explique l'impacte que les activités du travail et la limite de cinq ans de l'assistance ont eu sur le succès de l'indépendance économique des

mères célibataires qui reçoivent de l'aide sous TANF. Il indique qu'après le passage de la loi, le nombre de mères célibataires qui participent dans le programme a baissé, et le taux d'emploi a augmenté, et qu'une combinaison des facteurs différents a mené à ce résultat.

Phelan a expliqué qu'il faut rendre compte que le TANF inclut les motivations pour travailler et pour ne pas dépendre sur l'aide sociale. Par exemple, la limite de cinq ans de l'assistance dans la vie encourage les gens à essayer de travailler et de ne dépendre sur l'aide sociale que quand il est nécessaire pour survivre. En plus, même pour les gens qui dépendent déjà sur l'assistance financière, la limite sur la période où on peut recevoir de l'aide sans travailler est une motivation de trouver un emploi aussi.

Ces facteurs ont mené à une baisse dans le nombre de mères célibataires qui reçoivent de l'aide de TANF – de 30% des toutes mères célibataires en 1994, à 9% en 2002, donc, un grand changement – et ils ont aussi mené à une augmentation du nombre des mères célibataires travaillantes – de 68,8% en 1993, à 79,1% en 2002.

L'auteur note qu'il est plus facile pour les femmes avec des enfants âgés de trouver un emploi. En plus, il admet qu'il faut poser le problème de l'impacte du travail forcé sur les jeunes enfants d'une mère célibataire, et l'impact négatif potentiel sur les enfants. Son étude économique montre que presque 25% des mères célibataires forcées d'entrer dans le marché de travail par les contraintes du TANF n'ont même pas réussi à trouver un travail.

Bien que Phelan conclue dans cet article que les mères célibataires travaillent plus et ne dépendent pas autant sur l'assistance publique depuis le passage du TANF, il ne prouve pas que le TANF ait réduit le niveau de pauvreté de ces femmes ou même qu'il ait amélioré leurs vies. Il faut demander, même si les chiffres indiquent que les bénéficiaires

de l'aide de TANF travaillent plus, s'ils ont des travaux sous-payants et bien qu'ils ne reçoivent plus de l'aide, s'ils vivent toujours dans la pauvreté.

Bien que le TANF ait mené à plus de mères célibataires travaillantes, il n'a pas baissé le nombre des gens qui vivent dans la pauvreté, et peut-être ait-il même contribué à ce problème. Loïc Wacquant, un Français qui enseigne à une université américaine, a écrit un article dans *Le Monde diplomatique* intitulé "Quand le président Clinton 'réforme' la pauvreté." Cette article critique fortement la réforme de l'assistance sociale, et explique que l'obligation de travailler a enfin mené aux conditions pires pour les familles indigentes aux Etats-Unis.

Le plus grand problème que Wacquant identifie est la taille petite de l'assistance sociale aux Etats-Unis; l'Amérique dépense moins d'argent sur l'aide que tous les autres pays développés. En plus, les dépenses pour le TANF n'atteint que 1% des dépenses fédérales dans une année financière. Ce problème, il explique, est largement causé par une mentalité américaine vers les pauvres: on pense que c'est un "péché" d'être pauvre, qu'un "bon pauvre" ne demande rien du gouvernement et travaille durement pour soutenir la famille, et qu'un pauvre qui reçoit de l'aide financière du gouvernement est paresseux et déteste travailler.

Il est clair que ces stéréotypes des gens qui reçoivent de l'assistance publique ont mené aux problèmes avec le TANF. Wacquant discute principalement le problème du travail obligatoire. Il explique que ce n'est pas une question du désir de travailler ou même une obligation du gouvernement de travailler, mais qu'il faut travailler pour soutenir la famille, si l'on est pauvre et reçoit de l'aide du gouvernement. Il est

impossible d’être “dépendant” sur l’aide financière du gouvernement parce que l’aide qu’il donne n’est pas suffisante pour soutenir une famille.

Un autre problème du travail est le type de travail qu’on fait. La plupart des gens qui reçoit de l’aide du TANF prennent des travaux sous-payants avec un salaire minimum, à cause d’une manque d’éducation et de qualifications. Souvent, ce niveau de revenu minimum n’est pas assez pour soutenir une famille. Donc, l’assistance gouvernementale mène au travail – mais au travail qui n’est pas assez rémunéré et qui mène encore à la misère.

Cet article souligne bien les problèmes clés avec la réforme de l’aide sociale qui focalise sur un processus de transfert des gens de l’assistance gouvernementale à un travail permanent. Il est trop facile d’utiliser les chiffres pour montrer que le nombre des gens indigènes qui dépendent sur l’aide sociale a baissé et le nombre qui travaillent a augmenté; il est trop facile d’oublier que ce sont des êtres humains, des individus qui luttent chaque jour pour soutenir une famille. “Un travail” ne correspond pas à une amélioration dans les conditions de vie pour une famille pauvre, et l’article montre bien les problèmes sévères qu’il faut considérer avec un programme comme TANF, et les raisons probables que la loi n’a pas mené à une réduction dans le niveau de pauvreté aux Etats-Unis.

L’adoption du TANF a été faite avec les buts de réduire le nombre des bénéficiaires de l’aide sociale, et d’aider les gens qui dépendent sur cette aide à trouver un travail permanent. Comme l’article de Greg Phelan du *Yale Economic Review* a montré, le TANF a réussi en ces objectifs. Mais il est clair que le TANF n’a pas mené à une réduction dans le niveau de pauvreté aux Etats-Unis, et qu’un travail permanent ne

traduit pas à une vie meilleure pour les familles indigentes. Loïc Wacquant explique dans son article de *Le Monde* les dangers de supposer qu'un programme comme TANF peut sauver les familles pauvres désespérées. Pour trouver une solution au problème de la misère aux Etats-Unis, le pays développé avec le niveau de pauvreté le plus haut, il faut beaucoup plus qu'une réforme de l'aide aux familles indigentes ; il faut un changement des attitudes par le gouvernement et le peuple américain vers l'assistance publique et la pauvreté.

Comme aux Etats-Unis, la France a des programmes de l'assistance publique pour essayer de résoudre les problèmes de la pauvreté et du chômage. En 1988, le gouvernement français a passé une loi pour le « Revenu Minimum d' Insertion, » ou RMI. Il y a beaucoup de programmes en France pour réduire la pauvreté, mais le RMI est le plus similaire au programme de « welfare » ou TANF aux Etats-Unis, et ainsi ce programme donne de l'argent aux foyers indigents pour les élever au taux minimum de revenu. Le bénéficiaire doit avoir au moins 25 ans, ou avoir des enfants, et il doit être un citoyen français ou avoir habité en France pendant au moins trois ans. Le but du nouveau programme était de garantir un revenu suffisant pour vivre, et aider les chômeurs de longtemps à trouver un travail stable (Palier 120).

Pour recevoir le RMI, il faut que le foyer ait un revenu sous un plafond qui varie. Toutes les ressources du foyer sont comptées, en addition au revenu, comme les autres allocations gouvernementales. Le bénéficiaire doit s'engager dans les « activités d'insertion » pendant la période qu'il reçoit le supplément. Ces activités varient pour chaque bénéficiaire, mais quelques exemples sont un stage de formation, des activités contre l'illettrisme ou l'alcoolisme, ou l'apprentissage de la gestion d'un budget familial.

En addition à l'argent qu'on reçoit du RMI, il y a d'autres bénéfices. Par exemple, on ne paie pas le taxe d'habitation, et on reçoit l'assurance accidents au travail (pendant les activités d'insertion) et aussi la couverture maladie universelle (« Revenu minimum d'insertion », Site web).

En 2004, le gouvernement a approuvé un programme d'expansion du RMI, qui s'appelle le « Revenu Minimum d'Activité » ou RMA. Un grand problème du RMI était que les bénéficiaires devenaient dépendants sur l'allocation – c'est-à-dire, c'était plus avantageux financièrement de recevoir l'allocation et les autres bénéfices qui viennent avec (comme l'assurance accident et maladie et l'exonération du taxe d'habitation) que de travailler à temps partiel avec un salaire minimum. Pour les chômeurs, il était plus profitable de recevoir de l'aide de RMI que de travailler, qui augmente le problème de chômage (Palier 121).

Le RMA modifie le RMI plus qu'il le change. Sous ces modifications, le gouvernement espère qu'il deviendra plus avantageux qu'un chômeur travaille qu'il dépend sur le RMI. Le bénéficiaire signe un contrat qu'il travaillera au moins 20 heures par semaine, pour six mois. Le contrat est renouvelable deux fois pendant 18 mois. Pendant cette période, le bénéficiaire et sa famille continuent de recevoir les bénéfices telles que la couverture maladie universelle. Ces changements sont désignés de réduire le chômage des bénéficiaires du RMI (« Création du revenu minimum d'activité », site web).

Un peu comme aux Etats-Unis, on peut dire que le programme de RMI (et les autres programmes de l'assistance publique en France) a un but idéologique. Même le nom du programme l'indique : « Revenu minimum d'insertion » ; donc, il promeut la

réinsertion sociale de ceux qui sont exclus pour les raisons de pauvreté. La réinsertion, ou la réintégration des chômeurs dans le monde du travail est compliqué par le taux haut de chômage en France comparé aux Etats-Unis (Bergman 66). Le contrat d'insertion du RMI montre que le gouvernement prend des mesures pour réintégrer les « exclus » de la société – donc, le RMI est plus qu'un programme d'aide financière, c'est un symbole extérieur d'engagement de la part du gouvernement français pour contribuer à l'égalité du pays (Morel 124). Il y a un « pacte républicain » en France depuis l'époque de la Révolution française, qui explique que le gouvernement a la responsabilité d'intégrer dans le corps de la société tous individus afin qu'ils puissent remplir leurs devoirs comme citoyens français (Morel 98).

Cette idée n'est pas du tout été comprise dans la mentalité gouvernementale aux Etats-Unis ; comme on a vu, le programme du TANF et surtout la réautorisation de cette loi sous le président Bush en 2005 est désignée de promouvoir les mariages stables, les familles bi-parentales, et de réduire le taux de naissance hors mariage. En plus, le but explicite du « welfare » aux Etats-Unis n'est pas d'intégrer les pauvres et les chômeurs dans la société, mais de réduire le nombre des gens qui dépend sur l'aide financière du gouvernement. Sur la première vue, les programmes de TANF aux Etats-Unis et le RMI en France ont des buts similaires : de réduire la pauvreté et le chômage. Mais les objectifs différents des programmes contribuent à leurs succès.

On a déjà conclu qu'aux Etats-Unis, le programme de TANF a réussi à son but explicite : il a réduit le taux des gens qui reçoit de l'aide gouvernementale. Mais il n'a pas réussi à réduire le taux des gens qui vivent dans la pauvreté. En France, les chiffres sont plutôt reversés. Le taux de pauvreté en 1995 en France était 7,5% de la population ; par

comparaison, en 1997, le taux de pauvreté aux Etats-Unis était 16.7% de la population. Par l'an 2000, le taux de pauvreté en France a baissé à 7,0%, et le chiffre aux Etats-Unis a augmenté à 17,1% (OECD Questionnaire on Income Distribution and Poverty). Après les réformes du RMI et RMA, le pourcentage de la population française qui travaille était 62,3% en 2005 ; beaucoup moins que le 71,5% aux Etats-Unis (OECD Social Indicators : How Does Your Country Compare ?). Si on compare le taux de la pauvreté des enfants dans les deux pays, les différences sont choquantes : en 2000, 21,7% des enfants aux Etats-Unis vivent dans la pauvreté (5% plus que dans la population générale), et en France, 7,3% des enfants vivent dans la pauvreté (seulement 0,3% plus que la population générale) (OECD Questionnaire on Income Distribution and Poverty).

En somme, le taux de pauvreté aux Etats-Unis est presque 10 pour cent plus haut qu'en France – et le taux des travailleurs en France est presque 10 pour cent plus bas qu'aux Etats-Unis. De ces chiffres, on peut tirer des conclusions sur l'effectivité de chaque programme d'assistance publique. D'abord, il est difficile de comparer les deux programmes d'assistance à cause des dépenses gouvernementales différentes. En France, le gouvernement dépense 28,7% du GDP sur les dépenses sociales publiques, comparé à 16,2% aux Etats-Unis (OECD Social Indicators : How Does Your Country Compare ?). C'est logique que le pays qui dépense plus sur l'assistance publique ait des taux plus bas de pauvreté.

Mais les chiffres ne donnent pas les raisons pour les autres différences dans les deux pays. La plus grande différence est l'attitude du gouvernement vers l'assistance publique et la pauvreté. Aux Etats-Unis, il n'y a pas une responsabilité gouvernementale de soigner les indigents ; il n'y a pas de « pacte républicain » ou contrat social comme en

France. En plus, la pauvreté est souvent vue comme un problème de la paresse des pauvres, ou une maladie dont ils souffrent. Donc, le focus du TANF et de l'assistance publique aux Etats-Unis est que chaque personne peut travailler pour soutenir sa famille, et les programmes d'assistance focalisent sur l'assistance temporaire jusqu'au moment où l'individu trouve un emploi pour remplir ce but. Comme on a déjà expliqué, l'assistance publique en France, compris le RMI et les autres programmes, est désignée de lutter contre l'exclusion sociale, et de remplir le « pacte républicain » pour que chaque personne puisse remplir son devoir comme citoyen.

Il est difficile de dire quel système marche le mieux, et chaque système a des problèmes graves – le chômage chronique en France, et le haut niveau de pauvreté, surtout des enfants, aux Etats-Unis. Chaque pays réussit assez bien aux objectifs des reformes de l'assistance publique : le nombre des gens qui dépend sur l'assistance publique aux Etats-Unis a baissé considérablement, et la France réduit la pauvreté par une promotion de la réinsertion sociale. Si les Etats-Unis et la France veulent résoudre leurs problèmes respectifs de la pauvreté et du chômage, il faut penser aux nouvelles idées, et il se peut même que chaque pays puisse apprendre des choses utiles du système de l'autre.

Œuvres citées

- Bergman, Barbara R. *Saving our Children from Poverty : What the United States Can Learn from France*. New York: Russell Sage Foundation, 1996.
- « Création du revenu minimum d'activité, le RMA. » *Actualités de la vie publique*, 24 Janvier 2004. La documentation française. <http://www.vie-publique.fr/actualitevp/dossier/rma.htm>.
- Gilles, Christel. "La réforme de l'aide sociale aux Etats-Unis." Direction de la recherche, des études, de l'évaluation, et des statistiques, *Série Etudes*, n. 17 juillet 2001. <http://www.sante.gouv.fr/drees/serieetudes/pdf/serieetud17.pdf>.
- Morel, Sylvie. « Workfare and *Insertion* : How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed." *Welfare Reform: A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences*. Gibert, Neil, et Parent, Antoine, Eds. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2004.
- Palier, Bruno. « The Long Good-bye to Bismarck? Changes in the French Welfare State." *Changing France: The Politics that Markets Make*. Eds. Culpepper, P.D. et al. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2006.
- Phelan, Greg. "Welfare Reform and Single Mothers." *Yale Economic Review*. Printemps 2005.
- "Revenu minimum d'insertion." *France pratique*, 2007. <http://www.pratique.fr/vieprat/emploi/chom/daf3411.htm>.
- Roberts, Paula. "Update on the Marriage and Fatherhood Provisions of the 2006 and the 2007 Budget Proposal." *Center for Law and Social Policy*. 10 février 2006.
- "Selection of OECD Social Indicators: How does your country compare?" Organisation for Economic Co-operation and Development. February 23, 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/12/7/38138100.xls>.
- "Selection of Figures from OECD Questionnaire on Income Distribution and Poverty." Organisation for Economic Co-operation and Development. February 18, 2006. <http://www.oecd.org/dataoecd/12/4/35445297.xls>.
- "Society at a Glance: OECD Social Indicators." Organisation for Economic Co-operation and Development. 2005. http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_33873108

_33873886_2671576_1_1_1_1,00.html.

TANF Fact Sheet. Administration for Children and Families ; Office of Family Assistance. http://www.acf.hhs.gov/opa/fact_sheets/tanf_factsheet.html.
Octobre 2006.

Wacquant, Loic. "Quand le président Clinton 'reformé' la pauvreté." *Le Monde Diplomatique*, 19 septembre 1996.