AXES ET ENJEUX DES POLITIQUES FÉDÉRALES AMÉRICAINES EN DIRECTION DES FAMILLES

PRÉSENTATION D'UNE RECENSION INFORMATISÉE DES ÉCRITS

Marie Hélène Saint-Pierre et Anne-Marie Trudel

sous la supervision de Frédéric Lesemann et
Renée B.-Dandurand

Document **n° 3** du projet
Recension des écrits : Politiques sociales
à dimension familiale dans certains pays occidentaux

Partenariat *Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles*

INRS-Urbanisation, Culture et Société

Montréal, mars 2001

ISBN : 2-922116-41-7
Dépôt légal : 2001
Bibliothèque nationale du Québec,
Bibliothèque nationale du Canada
© Tous droits réservés

INRS-Urbanisation, Culture et Société
3465, rue Durocher
Montréal, Québec
H2X 2C6
Téléphone : (514) 499-4000
Télécopieur : (514) 499-4065

Remerciements

Le présent document a reçu les conseils et commentaires de Laurent Roy, du ministère de la Famille et de l'Enfance ainsi que de Jean-Pierre Lamoureux, du Conseil de la famille et de l'enfance. Il a également reçu l'appui financier du Conseil québécois de la recherche sociale.

Que tous soient remerciés.

Avant-propos

Depuis 1996, le partenariat *Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles* a préparé et diffusé des projets de documentation sur deux thèmes : la prise en charge des enfants de moins de 12 ans et les politiques en direction des familles. Plusieurs cahiers ont ainsi été produits, sur la France, la Suède, le Québec et les États-Unis. Sur ce dernier pays, la complexité du sujet et l'étendue de la documentation ont retardé la préparation et la diffusion du cahier sur les *Axes et enjeux des politiques fédérales américaines en direction des familles*. Ce cahier est maintenant complété par la présente synthèse et la recension qui comprend plus de 1 100 titres.

Il importe de souligner que les cahiers produits au sein de notre programme de recherche sont d'abord des *instruments de travail* en vue d'effectuer des analyses contextuelles et comparatives portant sur le Québec et d'autres provinces et pays. Ces cahiers se présentent sous la forme d'une *recension d'écrits*, que ces derniers soient parus sur support papier ou informatique. Nous avons d'abord répertorié les principaux écrits; ils ont ensuite été classifiés et inscrits sur support informatique à l'aide du logiciel ProCite 5® (format Windows™). Par la suite, le texte de la présentation-synthèse a repris et résumé les écrits recensés qui sont apparus les plus pertinents afin de dresser un tableau général de la situation. Pour de plus amples informations sur le contenu, la configuration et la méthode que nous avons utilisé pour réaliser l'ensemble de ce volet documentation de notre recherche, le lecteur ou la lectrice trouvera dans les pages qui suivent copie d'un court article sur le sujet.

L'annexe A précise par ailleurs le mode de classification des écrits recensés et inscrits sur les disquettes placées en couverture 3 de ce cahier, alors que l'annexe B fournit quelques indications relatives à l'utilisation du logiciel Pro-Cite 5® permettant d'accéder à la banque de données bibliographiques.

Renée B.-Dandurand

Février 2001

Familles en mouvance et Dynamiques intergénérationnelles

Un partenariat de recherche sociale, multidisciplinaire et multisectoriel

Bulletin de liaison, volume 2, no 3, mars 1999

LES PROJETS DE DOCUMENTATION SUR LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS ET LES POLITIQUES FAMILIALES :

NOTES SUR LES CONTENUS, LA CONFIGURATION ET LA MÉTHODE

Par Marie Hélène Saint-Pierre et Renée B.-Dandurand

Le partenariat *Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles* avait à sa programmation, entre 1996 et 1998, deux projets de documentation portant sur quelques pays occidentaux, l'un concernant la prise en charge des enfants, l'autre, les politiques familiales, explicites ou implicites selon les pays. À l'heure actuelle, les recensions informatisées ont été réalisées pour trois pays en ce qui concerne la prise en charge des enfants, la France, la Suède et les États-Unis; elles sont complétées pour la France et la Suède dans le cas des politiques familiales et la recension sur les États-Unis le sera sous peu. Nous sommes actuellement à préparer ces mêmes dossiers pour le Québec, l'Ontario, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et l'ensemble du Canada.

Chaque dossier de documentation comporte deux éléments : la recension comme telle, inscrite sur support informatique au moyen du logiciel ProCite, et un texte d'accompagnement, sous forme écrite, faisant une présentation et une synthèse introductive de cette recension. Par l'utilisation de ProCite, la recension informatisée permet d'obtenir la liste des écrits concernant un thème (mot-clé), un auteur, une année, etc., ou encore, on peut combiner ces variables. La liste obtenue peut ensuite être insérée dans un texte (informatisé) ou imprimée.

ProCite est un logiciel qui permet de constituer des bases de données bibliographiques. Une fois constituée, la banque de données peut être utilisée pour rechercher des documents sur un thème donné (mot-clé), par auteur, par année, etc. Les listes ainsi obtenues peuvent être insérées dans un texte ou imprimées. ProCite fonctionne sous Windows ou Macintosh.

Contenu des documents

La prise en charge des enfants de moins de douze ans

Les dossiers réunissent, pour chaque pays, les écrits permettant de reconstituer le cadre dans lequel vivent les enfants de moins de douze ans, cadre dans lequel se déploient les actions privées et publiques de leur prise en charge. Essentiellement, les écrits recensés visaient à pouvoir répondre à la question suivante: par qui et comment s'effectue la prise en charge des enfants dans les divers pays examinés? La recension aborde donc les différents lieux et agents de la prise en charge des enfants de moins de douze ans : d'une part, la famille restreinte et l'entourage immédiat des enfants, familial et social, renvoient à ce que nous appelons les lieux et agents de leur prise en charge privée; d'autre part, les mesures d'aide financière aux familles, les services de garde, l'école, les services de santé, de loisirs et les services sociaux constituent les lieux de leur prise en charge publique par des agents qui, à l'instar des parents, exercent auprès des enfants des actions nourricière, pédagogique, sanitaire et régulatrice.[1]

Les politiques familiales explicites et implicites

Les dossiers rassemblent, pour chaque pays, les écrits permettant de connaître la teneur et de comprendre le sens des différentes mesures publiques en direction des familles, mises en place dans les pays examinés. Outre la présentation comme telle des mesures publiques, la recension répertorie également des écrits abordant les contextes ayant entouré l'élaboration de ces politiques (historique, démographique, économique, politique, acteurs sociaux et institutionnels en cause, etc.), les axes d'intervention publique privilégiés et leur orientation, les enjeux et débats qu'elles ont soulevés, de même que leurs effets à différents égards. S'ajoutent également des écrits faisant la comparaison des politiques familiales du pays concerné par rapport à d'autres.

Originalité des documents

Ces documents constituent, croyons-nous, des outils utiles et originaux pour quiconque s'intéresse aux questions abordées et ce,

Suite page 2

Site Web de «Familles en mouvance et dynamiques intergénérationnelles»

Visitez le nouveau site Web de notre partenariat à l'adresse suivante:

http://partenariat-familles.inrs-culture.uquebec.ca

pour plusieurs raisons :

♦ Le classement des écrits dans la recension informatisée est fait selon un canevas inédit, visant à répondre à un questionnement précis; il ne s'agit donc pas d'un classement d'ordre général comme ce qu'on retrouve dans les banques bibliographiques informatisées des bibliothèques ou des CD-ROM.

♦ La double composante, écrite et informatisée, des documents est également assez nouvelle: alors que le texte sur papier propose une synthèse introductive, rappelant les recensions habituelles autour d'un thème, la recension des écrits comme telle, au lieu d'être simplement listée à l'intérieur d'un document écrit, peut être consultée et utilisée de la même manière que les banques informatisées.

♦ Les documents pour chaque pays se complètent l'un et l'autre. Alors que le dossier sur les politiques présente les écrits abordant la situation d'un point de vue «macro», i.e. description des mesures publiques, cadre sociopolitique de leur élaboration, acteurs en cause, enjeux soulevés, effets, etc., le dossier sur la prise en charge des enfants s'attache à répertorier les écrits montrant, de manière plus concrète, comment se traduit dans le vécu des enfants et de leurs parents la présence (ou l'absence) de diverses pratiques de prise en charge privée et publique dans les pays examinés.

♦ Le fait que, pour chaque pays, les documents soient construits selon des thèmes récurrents facilite la comparaison entre pays tout en préservant le contexte politique, social et culturel dans lequel chaque politique ou programme est présenté. Ces documents permettent donc des comparaisons internationales de politiques familiales toujours situées dans le cadre de la société et du profil familial où elles émergent.

Quelques éléments de la méthode

Nous avons d'abord procédé à la préparation de la recension informatisée des écrits. Le repérage bibliographique de base s'est fait par l'appel de mots-clés dans les banques informatisées des bibliothèques des principales universités (québécoises, canadiennes, américaines ...) et des répertoires présentés sur CD-ROM (Francis, Sociofile, Current Content, etc.). Nous avons également consulté divers sites Internet.

Un premier classement des écrits a alors été effectué selon un canevas préétabli (qui comprend des rubriques et des sous-rubriques). Les documents qui ne trouvaient pas leur place dans les rubriques ainsi définies ont été laissés en suspens. En parallèle, a débuté l'écriture du texte d'accompagnement. Cet exercice a mené à certains constats : des «trous» dans la documentation rassemblée jusqu'alors sont apparus; de même, certains périodiques majeurs sur un thème donné ou certains auteurs incontournables sur une question en particulier sont ressortis à l'évidence. Une recherche bibliographique plus spécifique s'ensuivit: nous avons fait le dépouillement, pour l'année en cours (ou les années les plus récentes), de certains périodiques en particulier, reconnus pour leur contribution essentielle dans un champ donné, dans un pays donné (la référence à ces articles n'apparaissant pas encore dans les CD-ROM). De plus, au fil des lectures pour effectuer la présentation des écrits, d'autres références ont été ajoutées à la «suggestion» d'auteurs reconnus dans leur domaine, ou encore suite à l'examen de la bibliographie d'ouvrages ou d'articles très récents.

À ce stade, une meilleure connaissance de la situation existant dans le pays concerné nous a ensuite permis de revenir au classement des documents. Dans cette deuxième étape de classement, nous voulions d'une part respecter les grandes lignes du canevas de départ, mais nous voulions également que le classement proposé corresponde à ce qui s'écrit effectivement sur la question dans le pays concerné. En conséquence, certains mots-clés ont été ajoutés pour rendre compte de tous les points abordés dans la documentation rassemblée pour un pays donné (tous les points que nous jugions pertinents même s'ils n'apparaissaient pas dans le canevas de départ). En outre, en changeant de pays, il nous a parfois fallu modifier certains mots-clés même s'ils concernaient une même thématique globale. Un bon exemple de cette démarche concerne l'activité professionnelle des mères. La première recension effectuée portait sur la France et, dans ce pays, les écrits abordant l'activité professionnelle des mères traitaient presque toujours en corollaire de la conciliation entre l'emploi et la famille. En Suède, la situation différait: la conciliation travail-famille est nettement moins une affaire de femmes exclusivement et les écrits recensés en portaient la marque. Au vu des documents recueillis pour la Suède autour de ce thème, il s'avérait difficile de tout regrouper sous un même mot-clé «l'activité professionnelle des mères». Nous avons donc ajouté un mot-clé soit «articulation famille-emploi selon le sexe», ce mot-clé reflétant le fait que, dans les écrits suédois, l'activité professionnelle des deux parents et leur implication dans les responsabilités parentales et domestiques sont la plupart du temps abordées de pair.

* * *

Les dossiers de documentation sur la prise en charge des enfants et les politiques familiales dans certains pays et provinces canadiennes constituent des outils de référence précieux et originaux qui, une fois qu'on s'est familiarisé avec le logiciel ProCite, permettent un accès rapide et précis à une documentation complexe sur les questions étudiées. Comme pour toute ressource documentaire, il importera de prévoir une mise à jour de ces instruments de recherche. L'existence d'un cadre de référence et une méthode éprouvée de recherche pour mettre en forme cette documentation devraient faciliter les choses et nous inciter à compléter nos connaissances à mesure que paraissent de nouveaux écrits, de plus en plus nombreux, que ce soit sur support papier ou informatisé.

[1] Dandurand, R.-B. 1994. «Pour une définition sociologique de l'enfance contemporaine», *Cahiers québécois de démographie*, vol. 23, n° 2.

Production du bulletin:
Monique Provost
coordonnatrice du partenariat
INRS-Culture et Société
306, place D'Youville, bureau B-10
Montréal, Québec, H2Y 2B6
Tél: (514) 841-4001 Télécopieur: (514) 841-4015
Courriel: Monique_Provost@Inrs-Culture.UQuebec.ca

Table des matières

INTRODUCTION 1

PRÉALABLE : L'ORGANISATION POLITIQUE AMÉRICAINE 3

I - HISTORIQUE 5

A- L'ère progressiste et la mise en place de premières mesures familiales : 1880-1920 5

B - Le *New Deal* : la naissance de l'État-providence 6
- Une grande disparité entre les États 7
- Deux catégories de mères « nécessiteuses » 8
- Une stratégie d'emploi spécifique : des garderies pour les enfants pauvres 8

C - Les années de guerre et d'après-guerre 8
- Des garderies durant la guerre 8
- L'après-guerre : diverses initiatives en direction des familles 9

D - Les années 1960 : l'expansion de l'État-providence 11
- La lutte des femmes pour l'égalité sur le marché du travail 11
- La Guerre contre la pauvreté 12

E- Les années 1970 : l'émergence d'une politique familiale 15
- Une nouvelle orientation de l'assistance financière aux familles démunies 15
- La question de la maternité en milieu de travail 19
- Quelques tentatives d'implanter une loi nationale sur les services de garde 22
- Une Conférence de la Maison blanche sur les familles 23
- L'essor de la droite 24

F- Douze ans de présidence républicaine : les administrations Reagan et Bush 24
- Le « Omnibus Budget Reconciliation Act » de 1981 26
- L'assistance sociale revisitée 27
- Les pérégrinations du « Family and Medical Leave Act » 30
- L'adoption d'une loi nationale sur les services de garde 33
- Un appui croissant à la rétrocession (« *devolution* ») de pouvoirs 34

G- 1990-1997 : La grande réforme du système d'assistance sociale 35
- Les objectifs politiques de Bill Clinton 36
- Diverses propositions de réforme du système d'assistance sociale 36
- Le « Personnal Responsability and Work Opportunuity Reconciliation Act » 37

II- FONCTIONNEMENT DES POLITIQUES AMÉRICAINES POUR LES FAMILLES 39

A- Les mesures américaines en direction des familles 39
- A.1- Assistance financière 40
- A.2- Bénéfices en nature *(in kind benefits)* 46
- A.3- Mesures fiscales 47
- A.4- Congés familiaux 52
- A.5- Services aux familles 54

B- Administration 57
- Au niveau fédéral 58
- Au niveau des États 59
- Au niveau local 60

C- Financement 61
Les mécanismes de financement 61
Le financement des principaux programmes fédéraux 63
Les dépenses gouvernementales en direction des familles et des enfants 67
D- La réforme de l'aide sociale : l'exemple du Wisconsin 70
III- ORIENTATIONS DES POLITIQUES EN DIRECTION DES FAMILLES 73
A- Une intervention gouvernementale minimale et dirigée vers les familles démunies 74
Une politique familiale « implicite » 75
Une contribution importante des organismes bénévoles 76
B- Une assistance financière conditionnelle et temporaire 78
L'objectif fondamental : combattre la dépendance 79
L'obligation de travailler 81
La lutte contre les comportements jugés immoraux 82
Un changement majeur : la fin du droit garanti (*entitlement*) à l'aide sociale 85
C- Une tendance vers la fiscalisation de l'aide financière aux familles 87
D- Les services de garde : liberté de choix des parents et aide aux démunis 89
L'importance de la liberté de choix des parents 89
L'assistance aux familles démunies 92
E- Des congés familiaux : pour les femmes et pour les hommes, mais pas pour tous 92
Un congé basé sur la neutralité de genre (*gender neutrality*) 93
Un congé de portée limitée 93
Une politique de l'emploi ou une politique familiale? 95
F- Aucune visée nataliste ? 96
IV- EFFETS DES POLITIQUES EN DIRECTION DES FAMILLES 98
A- La réforme de l'aide sociale 98
Des effets économiques adoucis jusqu'à maintenant par une conjoncture de l'emploi des plus favorables 98
Des effets laissés dans l'ombre 101
Des inquiétudes du côté des services sociaux pour enfants 102
B- Les mesures visant la conciliation famille-travail : un faible appui au travail des mères 102
Un accès limité à des congés familiaux 103
Des services de garde inadéquats 104
ANNEXE A 107
ANNEXE B 111
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 114

INTRODUCTION

L'un des grands paradoxes relatifs à la question familiale aux États-Unis est de constater qu'aucun pays industrialisé au monde ne célèbre publiquement autant la « famille » comme institution centrale, au fondement même des valeurs de la nation, et pourtant fait si peu pour elle en termes de politiques. En effet, les États-Unis ne connaissent actuellement aucune politique familiale cohérente et ils n'en connaîtront sans doute pas dans un avenir prévisible.

Les États-Unis ont toutefois promulgué un certain nombre de mesures de politique sociale et de mesures fiscales qui ont un impact économique ou social sur certaines catégories d'enfants pauvres, de mères monoparentales et de familles biparentales démunies. C'est pourquoi les spécialistes de l'analyse de ces mesures que sont Kamerman et Kahn (1981, 1983, 1996, 1997) proposent de les considérer comme constitutives d'une « politique familiale implicite » (Villeneuve et Lesemann, 1998 : 289).

Cette « politique familiale implicite » s'enracine toutefois dans un système de protection minimale, quand on le compare aux systèmes européens ou québécois, puisqu'il ne comprend ni système public d'assurance-santé, ni allocations familiales, ni congés de maternité ou parentaux rémunérés, ni services de garde universels. Ce système est au contraire entièrement organisé en fonction de groupes et de catégories ciblés, toujours caractérisés par une forte dépendance économique. En conséquence, les principaux programmes qui constituent cette « politique familiale implicite » sont sélectifs et ciblés : ils sont conçus en direction des enfants et de leur famille et ils font toujours l'objet d'une évaluation de ressources (*means-tested programs*).

Plusieurs niveaux de gouvernement sont impliqués, à divers titres, dans les politiques sociales américaines. Ainsi, si l'État fédéral est l'instigateur de la majorité des grands programmes en direction des familles, leur mise en application relève toutefois des États ou d'autres instances locales. Il en résulte une grande diversité de ces programmes dits « nationaux » qui, administrés et financés en partie localement (par les États, les comtés ou les municipalités), diffèrent parfois largement quant à leurs conditions d'éligibilité, aux montants des prestations fournies, etc. (Skocpol, 1993).

Enfin, il convient de souligner le rôle joué par le milieu communautaire et l'entreprise privée dans le soutien dont peuvent bénéficier certaines catégories de familles américaines. Les organismes bénévoles et certaines grandes entreprises fournissent, en effet, de nombreux services aux familles dans des champs où l'État n'intervient à peu près pas, notamment en ce qui concerne les mesures de conciliation des responsabilités familiales et professionnelles ou l'aide aux familles défavorisées. Comme nous le verrons ultérieurement, une grande partie des familles - celles qui ne sont pas démunies - ne sont pas éligibles aux différentes mesures qui constituent la « politique familiale ». À titre d'exemple, mentionnons que le programme d'aide sociale [1] procure de l'assistance financière à des familles qui, dans plus de 90 % des cas, sont monoparentales (Villeneuve, 1996 : 56).

---

[1] Depuis la réforme de l'aide sociale en 1996, le programme « *Temporary Assistance for Needy Families* » (TANF) a remplacé l'ancien programme, le « *Aid to Families with Dependant Children* » (AFDC), qui existait depuis soixante et un ans.

Cette recension des écrits, et le texte de présentation qui l'accompagne, ne vise pas à documenter de façon exhaustive l'ensemble des politiques qui s'adressent aux familles sur tout le territoire américain. Elle se penche plutôt sur les politiques nationales, à savoir les politiques mises de l'avant par le gouvernement fédéral et dont le financement lui est exclusif ou encore est partagé avec les États ou d'autres instances locales. À titre d'illustration, les modalités concrètes de ces programmes au niveau des États ou de certaines entités locales seront parfois abordées dans le texte; signalons cependant que les personnes plus intéressées par ce qui passe dans un ou des États en particulier pourront trouver des écrits à ce sujet dans la recension informatisée.

Le texte qui suit, texte de présentation de la recension concernant les politiques fédérales américaines en direction des familles, comporte quatre chapitres. Nous débuterons par un historique des politiques sociales américaines, en nous intéressant plus particulièrement aux politiques s'adressant aux familles. Par la suite, nous aborderons le fonctionnement des politiques « familiales » actuelles, en présentant d'abord de façon plus détaillée les principales mesures, puis leur dynamique administrative et leur financement. Le troisième chapitre traitera des principales orientations qui président à l'intervention étatique en direction des familles aux États-Unis. Nous terminerons en abordant les effets de ces mesures.

PRÉALABLE : L'ORGANISATION POLITIQUE AMÉRICAINE

Avant toute considération, il importe de faire le point sur l'organisation politique américaine. Comme le Canada, les États-Unis constituent une fédération d'États. Le pays comporte donc deux niveaux principaux de gouvernement : le palier fédéral et celui des États.

Comme au Canada, chaque niveau de gouvernement a des domaines de compétence qui lui sont propres. En vertu de la Constitution américaine, l'État fédéral n'a pratiquement pas d'autorité lui permettant de développer et d'implanter des mesures sociales, puisque les questions sociales (et familiales) sont du ressort des États. D'ailleurs, c'est dans les lois des États que se trouve la majorité des législations définissant le contexte d'application des mesures sociales (en ce qui concerne les pensions alimentaires, la réglementation des services de garde, la protection des enfants, l'assistance sociale, etc.) [2]. De plus, historiquement, les États ont imposé leur autorité en la matière par leurs activités de nature sociale dès la fin du 19e siècle, bien avant que l'État fédéral ne s'y implique (Dobelstein, 1996 : 51-52).

Puisque le domaine « social » est sous la juridiction des États, comment dès lors peut-on parler de politiques sociales américaines? Selon Dobelstein (1996 : 52), l'implication initiale de l'État fédéral en 1935 (par l'adoption du *Social Security Act*) s'explique par la mise en évidence d'un aspect de la Constitution : les mots « provide for the general welfare » apparaissant dans le préambule de la Constitution auraient en effet été suffisants pour justifier la capacité de l'État fédéral de légiférer à ce égard. Mais plus généralement, l'intervention fédérale en matière sociale emprunte des voies détournées (*ibid.* : 60) : des modes de financement (principalement, les *grants-in-aid* et les *block grants*) [3] ont ainsi été développés comme moyen de distribuer des fonds fédéraux relativement à des politiques et programmes publics visant un objectif social spécifique. En bref, l'État fédéral offre des fonds aux États s'ils mettent en place certains programmes selon des directives généralement promulguées par le gouvernement fédéral. Comme le fait remarquer Dobelstein, les États peuvent refuser ces fonds fédéraux, mais la motivation à les accepter est plus forte que les désavantages inhérents aux conditions qui leur sont rattachées :

> Since most social welfare authority rests with the states, states are forced to respond to social problems, one way or another. The ability to get $2 or even $9 for every $1 a state would normally spend is a powerfully incentive for states to use federal funding to support special needs. In the case of block grants there is often no matching requirement at all. (ibid. : 63).

---

2 De manière générale, l'adhésion d'un État à un programme fédéral requiert que cet État adopte une loi à cette fin, précisant les critères d'application du programme sur son territoire. Ajoutons que la loi qu'adopte un État peut également inclure des modalités de transfert de certains pouvoirs à des instances locales de son territoire (pour plus d'informations sur le transfert de responsabilités entre les États et des instances locales, voir Watson et Gold, 1997).

3 Ces deux modes de financement accordent une marge de manœuvre aux États puisqu'ils peuvent définir eux-mêmes les conditions d'application du programme sur leur territoire en autant qu'elles sont en conformité avec les lignes directrices du fédéral. La différence entre les deux modes repose sur l'importance de la marge de manœuvre qui est laissée aux États par le fédéral : les « *grants-in-aid* » étant nettement plus restrictifs que les « *block grants* ». À ce propos, notons que le programme d'assistance sociale en vigueur avant la réforme de 1996 était financé par des « *grants-in-aid* », alors que le nouveau programme l'est au moyen de « *block grants* » (Dobelstein, 1996 : 60-63).

Outre la question monétaire, les États subissent également l'influence des groupes qui, sur leur territoire, sont concernés par la politique mise de l'avant par le fédéral et font pression pour que leur État y participe : « Refusing theses demands risks political infortune. » (*ibid.* : 64).

Malgré des différences dans l'application des programmes selon les États, le gouvernement fédéral exerce donc, depuis les années 1930, un leadership sur les politiques sociales aux États-Unis. Sa manière d'intervenir, c'est-à-dire la relation qu'il entretient avec les États et les instances locales, a toutefois varié au fil du temps. À une première implication relativement peu structurante lors de la création du *Children's Bureau* en 1911, a succédé une intervention nettement plus marquée sous Roosevelt par l'adoption du *Social Security Act* en 1935. À partir de 1965, la Guerre contre la pauvreté a signifié une implication importante du fédéral mais celle-ci, passant par-dessus les instances politiques établies (les États et les gouvernements locaux), est allée plus directement à la population – vers des villes, des organismes communautaires, des organismes locaux privés ou sans but lucratif, etc. – (Cammisa, 1998 : 49; Corbett, 1997 : 4). En 1980, l'arrivée de Reagan à la présidence des États-Unis a marqué un point tournant. Le « *New Federalism* » proposé par celui-ci visait à rendre aux États le pouvoir qui leur appartenait (processus connu sous le nom de « devolution »), cette réorientation des relations de l'État fédéral avec les États s'inscrivant dans la promotion d'une idéologie conservatrice se traduisant entre autres par une réduction importante des dépenses dans le domaine social. Cette « rétrocession » de pouvoirs vers les États s'est effectuée notamment par l'entremise de dérogations accordées aux États (*waivers*) afin qu'ils puissent élaborer des projets-pilotes visant l'expérimentation de nouvelles avenues en matière d'assistance sociale; elle s'est faite également au chapitre du financement par l'attribution de « *block grants* » à l'égard de programmes auparavant financés de manière plus restrictive pour les États. Les présidents qui ont succédé à Reagan ont maintenu ce cap. À cet égard, le *Personnal Responsability and Work Opportunuity Reconciliation Act* (PRWORA), signé par Clinton en 1996, représente une percée majeure dans la rétrocession (*devolution*) d'une plus grande part de responsabilités aux États et autres gouvernements locaux.

On peut donc parler de politiques américaines en direction des familles sur la base des grands programmes fédéraux que les États, de manière générale, n'ont pas « les moyens » de refuser. Il importe cependant de garder à l'esprit que ces grands programmes, si on les examinait État par État, montreraient, malgré des similitudes, des différences pouvant être appréciables, notamment en ce qui a trait à leur « générosité ». En outre, le processus de « devolution » amorcé depuis les années 1980 ne peut manquer d'accentuer ces différences.

A- L'ÈRE PROGRESSISTE ET LA MISE EN PLACE DE PREMIÈRES MESURES FAMILIALES : 1880-1920

Les premières mesures en direction des familles sont apparues au tournant du XXe siècle et avaient pour premier objectif la protection des femmes et des enfants. Ces mesures visaient à limiter le temps de travail des enfants et des femmes, à mettre sur pied un tribunal de l'enfance, à jeter les bases d'un système de santé pour les mères et les enfants et à instaurer un système de pensions pour les mères seules - principalement des veuves ayant la charge d'enfants - afin qu'ils ne soient pas placés chez une tierce personne ou en institution (Kamerman, 1996 : 50).

Plusieurs de ces mesures furent adoptées au niveau des États, mais le gouvernement fédéral se préoccupait lui aussi des familles. Ainsi, eut lieu en 1909 la première Conférence de la Maison blanche sur les enfants, où on « fit ressortir la nécessité de distinguer le problème des parents inaptes à exercer leur rôle, et [on] recommanda de ne pas séparer les enfants de leur famille au seul motif que celle-ci était pauvre. » (Kamerman, 1996 : 50) Trois ans plus tard, une agence nationale pour les enfants, le *Children's Bureau*, était mise sur pied.

L'adoption de toutes ces mesures en faveur des femmes et des enfants est quelque peu surprenante car à la même époque, toute protection sociale ou législation du travail était refusée aux hommes américains, exception faite des pensions versées aux vétérans de la guerre civile. « In an era when many industrialized Western nations were launching fledgling paternalist welfare states for workers - that is, sets of regulations and benefits devised by male bureaucrats and politicians for the good of male wage earners and their dependents - the United States sought to help not workers but soldiers and mothers. » (Skocpol, 1992 : 525). Les États-Unis ont donc d'abord mis sur pied un filet social embryonnaire *maternaliste* contrairement à ce qui fut fait dans plusieurs pays occidentaux qui dès cette époque mettaient en place des systèmes sociaux *paternalistes* largement reliés au statut de travailleur des hommes.

> Besides being devised by male politicians, bureaucrats, and trade unionists, paternalist measures - such as those that dominated British social policy during the early 1900s - attempted to shore up the working condition of all workers in ways that reinforced male trade unions, and attempted to channel public benefits to women and children through male wage - earnings capacity. [...] In contrast, early U.S. labor regulations were not only devised and implemented primarily by female professionals and women's groups, they also applied directly to women. U.S. labor regulations covered women workers. U.S. mothers' pensions went directly to widowed mothers (and occasionally to nonwidowed mothers) regardless of the previous wage-earning status of their dead or departed husbands. And the educational services of Sheppard-Towner clinics went directly to all mothers, including many who were not tied to wage earners. (Skocpol, 1992 : 34).

À la fin des années 1920, les femmes avaient réussi a faire adopter un régime de pensions pour les mères dans 44 États. Au niveau fédéral, le *Children's Bureau* est à l'origine du premier programme explicitement social aux États-Unis. Le *Sheppard-Towner Infancy and Maternity Protection Act* (1921) visait la mise sur pied de cliniques de prévention et de soins en périnatalité afin de réduire un taux de mortalité infantile particulièrement élevé. Ce programme, qui s'adressait à l'ensemble de la population, sera révoqué à la fin des années

1920, après une longue lutte juridique, victime de l'opposition des associations de médecins et des compagnies d'assurance.

Les programmes n'ont pas nécessairement eu l'impact espéré par leurs instigatrices. Ainsi, le système de pensions pour les mères par exemple, était mal financé et les prestations reçues étaient bien minces.

> After expending so much effort on legislative enactment in each state, no serious attention was given to the way states carried out the legislation. In most States, the programs were mere shells : neither state nor local units of government appropriated funds to allow actual payments for many people, and the payments that were provided fell short of meeting the reformers' dreams of fully replacing 19th-century poor laws with modern social provision. (Kaplan,1997 : 33).

De plus, bien qu'ils s'appliquaient aux femmes en général, les critères de sélection mis en place dans chacun des États ont eu pour résultat que 80 % des prestataires étaient des veuves et que les femmes noires ne représentaient que 3 % de l'ensemble des prestataires (Cauthen et Amenta, 1996 : 431).

B - Le *New Deal* : la naissance de l'État-providence

Lors de la crise de 1929-1930, la nation toute entière est forcée de constater la fragilité du *Welfare Capitalism* et du système d'assurance privé puisque des millions de travailleurs se retrouvent sans travail et ce, sans qu'on puisse les en blâmer (Guy, 1995 : 301). Le nouveau contrat social (*New Deal*) proposé par le président Roosevelt prend forme avec l'adoption du *Social Security Act* de 1935. Cette loi marque la naissance de l'État-providence américain et « consacre du même coup le rôle primordial du gouvernement fédéral dans le développement de la sécurité sociale, au moment où l'effondrement fiscal des États, dans le contexte de la Dépression, rend ceux-ci incapables d'assumer leurs responsabilités d'aide sociale et de soutien au revenu. » (Lesemann, 1986 : 70).

La loi de 1935 instaure deux types de programmes: assurance sociale et assistance sociale. Les programmes d'assurance comprennent le *Old Age Survivors Insurance* (OASI) et un régime d'assurance-chômage; un volet d'assurance-maladie fait également partie de la loi originale, mais il sera abandonné à la suite de l'opposition des compagnies d'assurance et des associations médicales. Trois programmes d'assistance sociale sont également mis en place, s'adressant respectivement aux aveugles, aux personnes âgées et aux enfants. L'accès à ces programmes d'assistance est établi en fonction du revenu des bénéficiaires (Lesemann, 1988 : 38-39).

Il importe de souligner que l'instauration des programmes d'assistance a été envisagée à l'origine comme devant être des mesures temporaires :

> Il faut bien comprendre que dans leur intention originale, ces deux programmes [OASI et assurance-chômage] ne relevaient nullement d'une philosophie de socialisation des risques. Ils furent au contraire présentés au Congrès comme des programmes conservateurs qui permettraient ultimement d'abolir la nécessité de programmes d'assistance publique pour les pauvres, parce que les travailleurs auraient été incités à se protéger eux-mêmes contre les risques d'invalidité, de décès prématuré, de retraite, principales sources de pauvreté pour eux-mêmes et pour leur famille. (Lesemann, 1988 : 39).

Le programme d'assistance à l'intention des enfants mis en place à cette époque, le *Aid to Dependent Children* (ADC), deviendra par la suite le principal programme d'aide financière destiné aux familles. Élaboré par le *Children's Bureau*, le programme prévoit que des montants soient versés aux parents seuls à l'égard des enfants « deprived of parental support or care by reason of the death, continued absence from the home, or physical or mental incapacity of a parent » (Cauthen et Amenta, 1996 : 431). Il faut voir que la norme implicite sous-jacente à l'ADC, à savoir que les femmes ayant des enfants trop jeunes pour travailler ne doivent pas rechercher un emploi rémunéré, est compatible avec l'esprit de la réforme du *New Deal* qui privilégie l'occupation des rares emplois disponibles par des chefs de famille masculins (*ibid.* : 434). Bien que l'ADC soit une suite logique du programme des pensions aux mères, la notion de dépendance est élargie et les bénéficiaires, en plus grand nombre, seront aussi plus diversifiés.

> The number of children aided by mother's pensions remained virtually unchanged from 1931 to 1935 - about 250,000 to 280,000 each month. By 1941, however, some 925,000 children were receiving benefits under ADC, and the number of recipients reached 1.6 million in 1950. Equally striking were changes in the characteristics of recipients. Most ADC recipients were children in families headed by someone other than a widow. [...] ADC was far less racially restricted than were mothers' pensions. (Cauthen et Amenta, 1996 : 433).

Le programme *Aid to Dependent Children* est financé à la fois par les États et le fédéral, lequel rembourse une partie des dépenses des premiers. Cette décision s'explique par un désir de continuité :

> The Children's Bureau proposed that ADC be a " federal " program with some national funding and control by states and localities because mothers' pensions were already in operation at the state level. To make the new program appear innocuous, the Bureau wanted to stress continuity with previous aid programs (U.S . Social Security Board, 1937 : 231). Proposals for ADC were constructed with the best state mothers' pension programs in mind. (Cauthen et Amenta, 1996 : 435).

En vertu du *Social Security Act*, le gouvernement fédéral s'engage à rembourser un tiers des dépenses encourues par les États dans le cadre de l'ADC, dépenses qui sont plafonnées selon des modalités bien précises. En 1939, le taux de financement fédéral pour l'ADC sera revu à la hausse afin de le mettre au même niveau que celui de l'OASI, soit 50 %.

Une grande disparité entre les États

La décision de faire du ADC un programme à frais partagés contrôlé principalement par les États a eu pour principale conséquence d'engendrer une grande disparité inter-étatique tant au niveau des conditions d'admissibilité qu'au niveau des sommes allouées aux prestataires. En 1939 par exemple, les prestations mensuelles pouvaient varier de 2,46 $ en Arkansas à 24,53 $ dans l'État de New York, la prestation moyenne mensuelle étant de 13,00 $ (Cauthen et Amenta, 1996 : 439). De plus, quelques États pratiquaient la politique des listes d'attente pour éviter d'augmenter le nombre de prestataires ou pour écarter certains candidats du programme. En 1947, le Bureau d'assistance publique interviendra directement pour faire cesser ces pratiques. Néanmoins, « Prior to the 1960s, the AFDC program could be characterized as highly discretionnary as to both eligibility and aid. » (Handler et Hasenfeld, 1997 : 34).

Deux catégories de mères « nécessiteuses »

En 1939, le *Social Security Act* est amendé. Alors qu'auparavant, seuls les travailleurs masculins (de certaines occupations bien précises [4]) avaient droit aux bénéfices de l'assurance, à partir de 1939, la couverture d'assurance est étendue à leur famille également; ainsi, en cas de décès du gagne-pain masculin, sa veuve et ses enfants peuvent compter sur la rente de la sécurité sociale. Ces veuves seront dorénavant couvertes par la sécurité sociale; les autres femmes, seules (divorcées, jamais mariées, dont le mari a déserté) ou dont le mari occupe une profession non couverte par la sécurité sociale doivent s'en remettre à l'ADC (Cammisa, 1998 : 46-47).

Selon Cammisa (1998 : 47), l'amendement de 1939 a créé un système d'assistance à deux « vitesses » pour les femmes. Bien que dans les deux cas les femmes soient traitées (ou perçues) comme dépendantes, la dépendance des premières, basée sur la profession de leur mari et leur statut de femmes mariées ou de veuves, est socialement plus acceptable que celles des deuxièmes, majoritairement des femmes seules, célibataires ou séparées, très souvent issues des groupes minoritaires.

Une stratégie d'emploi spécifique : des garderies pour les enfants pauvres

Les programmes sociaux mis en place par le *Social Security Act* s'accompagnent de divers programmes de travaux publics afin de remettre au travail le plus grand nombre de chômeurs. « The New Deal was designed to secure jobs, public or private, primarily for male heads of households and simultaneously to pension off others, like the aged, the blind, and mothers with dependent children, who were deemed "unemployable". » (Cauthen et Amenta, 1996 : 444).

C'est ainsi que le gouvernement fédéral s'implique pour la première fois dans les services de garde durant les années trente, en finançant des garderies (*nursery schools*) pour les enfants pauvres. L'objectif est moins de procurer des services de garde pour les parents qui travaillent que de créer de l'emploi pour les chômeurs (enseignantes, infirmières et autres personnes sans emploi) et ce, tout en procurant un environnement sain pour les enfants pauvres (U.S. House of Representatives, 1998 : 676).

C - Les années de guerre et d'après-guerre

Des garderies durant la guerre

Aux États-Unis comme au Canada, les mères sont appelées à joindre la main-d'œuvre durant la deuxième guerre mondiale. Durant ces années, en vertu du *Lanham Act*, des fonds fédéraux sont octroyés pour la mise en place de services de garde et autres services communautaires. De nombreuses garderies (*nursery schools*) qui avaient été implantées durant le *New Deal* ont ainsi continué et augmenté leurs activités durant cette période. À la fin du programme, en 1946, les mères sont retournées à leur fourneau (U.S. House of Representatives, 1998 : 676).

---

[4] Selon Cammisa (1998 : 46), les professions telles que précisées dans la loi font en sorte que les femmes qui travaillent de même que les personnes des groupes minoritaires sont, à toute fin pratique, exclues de la sécurité sociale.

L'après-guerre : diverses initiatives en direction des familles

- *L'instauration de bénéfices en nature pour les défavorisés*

Les premiers programmes nutritionnels ont été mis en place aux États-Unis à l'époque du *New Deal*. La politique nutritionnelle américaine est liée à sa politique agricole : elle s'implante là où les besoins en nourriture des personnes défavorisées rejoignent les intérêts des agriculteurs pour la production et l'écoulement de leurs produits (Karger et Stoesz, 1998 : 416).

En 1933, le Congrès avait ainsi établi une agence chargée de distribuer les surplus alimentaires et d'utilité courante, le *Federal Surplus Relief Corporation*. En 1939, il a instauré une première version du programme de coupons alimentaires (*food stamps*) qui cessera toutefois dès 1943, au moment où un programme de distribution de produits alimentaires de base sera rétabli. Sous la présidence de Kennedy, un projet-pilote de coupons alimentaires sera d'abord mis en œuvre et, en 1964, l'adoption du *Food Stamp Act* donnera naissance au programme tel qu'il existe encore aujourd'hui (*ibid.* : 417).

S'adressant plus spécifiquement aux enfants, le *National School Lunch Act* a également été adopté très tôt, en 1946. Suite à des études ayant montré une corrélation positive entre de faibles résultats scolaires chez les enfants et le défaut d'avoir mangé un déjeuner nourrissant le matin, le gouvernement fédéral ajoutait un an plus tard le *School Breakfast Program* à sa loi (*ibid.* : 419).

- *Des mères travailleuses en conflit avec leur « devoir de mère »*

Bien que la plupart des femmes aient perdu ou quitté leur emploi à la fin de la deuxième guerre, un nombre substantiel est néanmoins demeuré en emploi (3,2 millions de mères avec enfants de moins de 18 ans en 1948). Il leur faudra toutefois attendre un certain temps avant que la fiscalité ne les reconnaisse comme travailleuses de plein droit.

À dix ans d'intervalle, en 1939 et en 1949, la cour fiscale américaine (*U.S. Tax Court*) a décrété qu'une mère travailleuse ne pouvait pas déduire des frais de garde d'enfants de son revenu brut. On alléguait que la garde des enfants était le devoir inhérent de toute mère et ne pouvait donc pas constituer une déduction fiscale. En 1954, une déduction fiscale s'adressant spécifiquement à la garde de personnes dépendantes a été ajoutée à la fiscalité. Cette nouvelle mesure élargissait l'accès à la fiscalité à certaines catégories de mères travailleuses : les veuves, les mères dont le mari était incapable de travailler, les personnes non mariées qui étaient divorcées ou légalement séparées de leur conjoint (Cohen, 1996 : 35). En 1971, la déduction devenait accessible à toute personne employée à temps plein maintenant un ménage (U.S. House of Representatives, 1998 : 872).

Outre diverses bonifications apportées à la mesure depuis son instauration, il importe de signaler qu'en 1976, la déduction a été remplacée par un crédit d'impôt non remboursable, le *Dependent Care Tax Credit*. Selon Cohen (1996 : 35), cette modification reflète le désir

des politiciens d'étendre le remboursement des frais de garde à tous les contribuables [5] et d'aider un plus grand nombre de contribuables à faible revenu [6].

- *Du côté de l'assistance sociale*

L'amendement de la *Social Security Act* en 1939 qui a concentré l'assistance financière du programme *Aid to Dependent Children* (ADC) vers des catégories de mères dont la situation de monoparentalité [7] est moins acceptable socialement, a donné prise à diverses mesures pour exclure les « fausses pauvres », les « illégitimes », des bénéfices de l'assistance sociale (Camissa, 1998 : 47; Joseph, 1999 : 3). Dans les années 1950, l'ADC commence à être associé à l'immoralité, notamment en raison du grand nombre d'enfants illégitimes parmi les bénéficiaires, et plusieurs États adoptent des mesures restrictives en vertu d'un critère connu sous le nom de « *suitable home* » que l'on peut traduire par « maisonnée respectable ». En fonction de ce critère, les femmes qui vivent avec un homme autre que leur mari n'ont pas droit à l'ADC. Les États défendent leur légitimité de recourir à ce critère en alléguant que l'aide doit être réservée aux femmes qui vivent selon les normes de la communauté, alors que les opposants considèrent que les femmes pauvres en général et les femmes noires en particulier sont attaquées injustement (Cammisa, 1998 : 47). Dès sa création, l'ADC a été perçu et critiqué comme encourageant les comportements sociaux indésirables.

L'une de ces critiques voulait que le ADC favorise la désertion des pères, parce que seules les familles qui ne comprenaient pas de père capable de travailler y avaient droit. En 1961, le gouvernement fédéral élargit l'éligibilité au programme pour y inclure les enfants de familles biparentales dont le père est sans emploi, ce, pour éviter que des parents se séparent pour avoir accès à l'aide sociale. Le nouveau programme n'est pas obligatoire pour les États et, jusqu'en 1988 [8], 25 États et le district de Colombia l'adopteront (Karger et Stoesz, 1998 : 271; Levitan, Mangum et Mangum, 1998 : 72-73).

L'administration largement décentralisée de l'ADC a fait en sorte que les États et certains gestionnaires locaux ont eu autant d'influence que le gouvernement fédéral sur la manière d'appliquer le programme (Kaplan, 1997 : 39). Ainsi, le contrôle discrétionnaire effectué par les États a limité la croissance des dépenses dans les programmes sociaux du *Social Security Act* de 1935. En 1960, seulement 1,7 % de toutes les familles américaines étaient bénéficiaires de l'ADC. « Thus, by 1960, twenty-five years after the original act, U.S. welfare programs were still extremely modest, and, as events would prove, poverty was severe. » (Rodgers, 2000 : 87).

---

5 À tous les contribuables et non seulement à ceux qui produisent une déclaration d'impôt détaillée (« those who itemized on their tax returns » car, dans le contexte de la fiscalité américaine, une déduction ne peut être demandée que par les contribuables qui produisent une déclaration détaillée (Cohen, 1996 : 35).

6 Le crédit d'impôt non remboursable favorise davantage les contribuables qu'une déduction fiscale. Un tel crédit d'impôt réduit, dollar pour dollar, le montant de l'impôt à payer, alors qu'une déduction ne réduit que le montant du revenu imposable. Toutefois, si un contribuable n'a pas d'impôt à payer, il perd tout bénéfice résultant d'un crédit d'impôt non remboursable (Cohen, 1996 : 39, note 51).

7 Évidemment, le terme « monoparentalité » n'avait pas encore été créé à cette époque...

8 En 1988, en vertu de l'adoption du « *Family Support Act* », les États ont été tenus de fournir de l'assistance financière, pour au moins une partie de l'année, aux familles biparentales qui se qualifiaient pour le programme; cette nouvelle règle est entrée en vigueur le 1er octobre 1990 (Levitan, Mangum et Mangum, 1998 : 72).

D - LES ANNÉES 1960 : L'EXPANSION DE L'ÉTAT-PROVIDENCE

Alors que la grande dépression des années trente avait servi de catalyseur à l'établissement du premier programme national d'assistance sociale (ADC), dans les années 1960, ce seront le mouvement pour les droits civiques et les émeutes dans les ghettos noirs qui serviront d'éléments déclencheurs de l'expansion substantielle de l'État-providence (Rodgers, 2000 : 87). Le contexte économique est cependant totalement différent. Depuis la deuxième guerre mondiale, les États-Unis connaissent une situation économique des plus florissantes : les taux de chômage sont bas, la production et la consommation, à la hausse (Cammisa, 1998 : 48). La persistance d'importantes poches de pauvreté dans ce contexte d'abondance incite les élites politiques qui arrivent au pouvoir à agir : l'élection de Kennedy à la présidence des États-Unis en 1960 amène en effet à Washington une administration libérale, plus sensible aux droits humains en général et à la cause des pauvres, des Noirs, des femmes, etc.

La lutte des femmes pour l'égalité sur le marché du travail

Si le début des années 1960 est marquée par les revendications des Noirs contre la discrimination, les femmes s'organisent elles aussi et revendiquent des droits égaux à ceux des hommes. En 1961, Kennedy établit la Commission présidentielle sur le statut des femmes (*President's Commission on the Status of Women*- [PCSW]). L'ambivalence quant à la place des femmes en emploi est un enjeu important des travaux de la Commission où deux visions s'affrontent. D'un côté, la perspective égalitaire est défendue notamment par le *National Woman's Party* qui, dès 1920, avait proposé un projet de loi en ce sens : le *Equal Rights Amendment*. De l'autre, la vision protectionniste – la pierre angulaire de la politique libérale à l'égard des femmes, d'ailleurs fortement soutenue par la directrice [9] du Women's Bureau – qui, sur le principe de la différence entre les sexes, a déjà donné lieu à diverses législations telles que l'interdiction du travail de nuit pour les femmes, du travail à la maison, etc. Le rapport issu de cette Commission ne tranchera pas clairement dans un sens ou dans l'autre : tout en s'accrochant à la conception traditionnelle voulant que la famille constitue la responsabilité première des femmes, une attention certaine sera accordée à l'égalité dès lors que diverses mesures protectionnistes apparaîtront comporter des normes archaïques qui, comme on le constate en 1963, donnent lieu à des pratiques discriminatoires (Vogel, 1993 : 51-54).

> In sum, the President's Commission skirted an endorsement of the ERA [Equal Rights Amendment] and full equal rights while simultaneously acknowledging growing criticism of the damaging effects of female-specific legislation. The debate between equality and protection was not resolved, but the work of the PCSW brought the two sides closer. (Vogel, 1993 : 53-54).

En 1963, la première loi fédérale contre la discrimination sexuelle en emploi est adoptée : le *Equal Pay Act* interdit aux employeurs de verser un salaire moins élevé aux femmes qu'aux hommes pour un travail égal (*ibid.* : 54). Emboîtant le pas au fédéral, entre 1963 et 1965, trente-six États instaureront des Commissions sur le statut des femmes pour examiner la situation et leur faire des recommandations.

---

[9] Il s'agit de Esther Peterson, qui a d'ailleurs encouragé Kennedy à mettre sur pied cette Commission (Vogel, 1993 : 52).

En 1964, sans qu'il y ait eu vraiment de débat sur la question [10], le sexe est inclus parmi les motifs de discrimination interdits par la loi au même titre que la race, la religion, la couleur et l'origine nationale dans le cadre du *Title VII* du *Civil Rights Act*. L'adoption du *Title VII* sera toutefois déterminante de l'orientation que prendront par la suite les législations américaines en regard de la conciliation travail-famille.

> Enactment of Title VII shifted the terms of the debate between equality and protection in the sphere of employment. The President's Commission on the Status of Women had been dominated by the protectionnists, but now the principle of equality was suddenly the focus of attention and activity. Title VII seemed to offer a powerful set of legal tools. Henceforward, efforts to remedy women's secondary employment status would most easily be formulated in terms of an antidiscrimation framework. (Vogel, 1993 : 56).

Dès lors, la position égalitaire s'affirme avec, pour toile de fond, l'analogie qui est faite entre la situation des Noirs et celle des femmes. Les féministes visent en particulier les pratiques qui se servent du rôle maternel des femmes pour justifier le statut secondaire qui leur est accordé globalement (*ibid.* : 55).

La Guerre contre la pauvreté

Au début des années 1960, bien que l'administration souvent restrictive de l'ADC par les États [11] ait limité la croissance du nombre de bénéficiaires, celui-ci a néanmoins augmenté de près d'un million de personnes depuis 1950. Dans certains magazines populaires, commencent alors à paraître des articles dénonçant la dépendance des bénéficiaires de l'ADC (Kaplan, 1997 : 39). De plus, peu de temps après l'arrivée de Kennedy au pouvoir en 1960, la proposition du maire d'une ville de l'État de New York suscite la controverse [12]. Ce maire propose en effet diverses mesures restrictives visant à rendre plus difficile l'accès à l'ADC (*ibid.* : 40).

Par ailleurs, la « redécouverte » de la pauvreté dans un pays d'abondance - *poverty amidst plenty* - d'abord parmi certains segments de la population blanche est mise en évidence par certains livres populaires [13] qui paraissent au tournant des années 1960. Dans sa campagne présidentielle de 1960, Kennedy retiendra ce thème (Cammisa, 1998 : 48-49).

C'est dans ce contexte que le président Kennedy promulgue, en 1962, le *Social Security Amendments* qui met de l'avant le concept de la réhabilitation des pauvres. Par cette

---

[10] Selon Vogel (1993 : 55-56), l'inclusion du sexe comme motif de discrimination dans le *Title VII* est souvent présentée comme ayant été un accident ou une farce masculine (ou « male ») chauviniste. « No hearings were held to consider it, and the little discussion that took place occurred in an athmosphere of hilarity and ridicule. » Cependant selon l'auteure, l'ajout du sexe n'en reflétait pas moins le climat changeant dans lequel baignaient les questions touchant les femmes en emploi tout autant que les quarante ans de lobby des féministes du *National Woman's Party*.

[11] Selon Kaplan (1997 : 39), au cours des vingt-cinq premières années de l'ADC, l'accroissement du nombre de bénéficiaires a été freiné par diverses pratiques administratives : « local administrators often conditionned benefits on the behavior and « fitness » of recipients. They examined lenght of residence in, or familial ties to, the local community and, in some places, monitored sexual practices and reviewed school attendance and performance. ».

[12] Il s'agit du maire Mitchell de la ville Newburgh dans l'État de New York. Pour plus de détails sur les restrictions qu'il proposait, voir Kaplan (1997 : 39-40).

[13] Entre autres, *The Affluent Society* de Jonh Kenneth Galbraith et *The Oher America : Poverty in the United States* de Michael Harrington, paru en 1959 (Camissa, 1998 : 48).

loi, la dimension « famille » est ajoutée à l'ADC pour former le *Aid to Families with Dependant Children* (AFDC), principal programme d'assistance sociale de l'histoire des États-Unis. L'éligibilité au programme est élargie : des prestations sont maintenant accordées non seulement pour les enfants comme c'était le cas précédemment dans le cadre du ADC, mais également pour le parent responsable de ceux-ci et ce, toujours dans l'optique d'offrir aux mères des familles pauvres la possibilité de rester à la maison pour élever leurs enfants. De plus, l'éligibilité aux services sociaux est étendue à tous les bénéficiaires de l'AFDC et à ceux qui sont susceptibles de le devenir; pour inciter les États à fournir ces services sociaux, le gouvernement fédéral augmente à 75 % [14] sa contribution aux frais encourus (le 25 % restant revenant aux États) et adopte un budget de dépenses illimitées (U.S. House of Representatives, 1998 : 723). Notons en outre que, dès 1962, le paiement des frais de services de garde a été disponible pour les bénéficiaires de l'AFDC qui étaient engagés dans une démarche de formation à l'emploi (who were receiving job training). Cependant, ces paiements seront peu utilisés à cette époque par les mères d'enfants d'âge préscolaire car elles étaient exemptées de l'obligation de s'engager dans une telle formation, alors que les hommes, plus susceptibles de participer à ce type de programme n'avaient généralement pas besoin de services de garde subventionnées pour y participer (Cohen, 1996 : 33).

Progressant tout au long de la décennie, la mobilisation des Noirs contre la discrimination raciale est de plus en plus visible, de même que leur situation de pauvreté, avec les manifestations du mouvement des droits civiques.

> On avait pu jusque là tolérer la pauvreté blanche et maintenir à son endroit l'idéologie de la responsabilité individuelle. Elle ne constituait pas une menace, comme c'était le cas pour la pauvreté noire, à partir du moment où la conscience collective de l'oppression se manifestait. Le gouvernement passa la loi de l'Economic Opportunity Act alors que venaient d'éclater les grandes émeutes raciales qui mirent à sac les ghettos urbains de plusieurs métropoles entre l'été 1963 et 1967. (Lesemann, 1988 : 56).

Le président Johnson en proclamant la Guerre contre la pauvreté (*War on Poverty*) par l'adoption du *Economic Opportunity Act* en 1964 maintiendra l'objectif de réhabilitation et l'idée d'une « culture de la pauvreté » s'affirmera de plus en plus.

> La pauvreté n'est plus strictement une affaire individuelle ; elle affecte des groupes entiers et l'État se doit, pour des raisons économiques et de sécurité, d'assurer l'intégration de ces populations en brisant le "cercle vicieux de la pauvreté", cette "culture de la pauvreté" qui semble se transmettre de génération en génération et empêcher les pauvres de participer activement, c'est-à-dire de façon productive, à la société. (Lesemann, 1988 : 46).

L'objectif est non seulement de s'attaquer aux effets de la pauvreté mais également à ses causes en procurant aux pauvres des outils pour développer leurs habiletés et des possibilités de s'en sortir (Joseph, 1999 : 48). Les programmes sociaux existants sont élargis et de nouveaux sont créés. En éducation, des programmes préscolaires de stimulation sont développés - dont *Head Start*-, des lois assurant le financement des écoles primaires et secondaires publiques sont votées, divers programmes de prise en charge des adolescents sont mis sur pied (*Jobs Corp*, *Neighborhood Youth Corps*, *Volunteers in Service to America*). De plus, un programme de coupons d'alimentation, le *Food Stamps*, est organisé pour lutter

---

[14] Une première loi fédérale sur le financement des services sociaux avait été adoptée en 1956 avec un taux de contribution fédérale de 50 %, mais plusieurs États avaient choisi de ne pas participer au programme (U.S. House of Representatives, 1998 : 723).

contre la malnutrition chronique des démunis. Ce programme est entièrement financé par le gouvernement fédéral. Enfin, une loi d'assistance maladie pour les bénéficiaires de l'aide sociale, le *Medicaid,* est votée en 1965 ainsi qu'une loi d'assurance maladie pour les personnes âgées, le *Medicare.*

La Guerre contre la pauvreté élargit le rôle du gouvernement fédéral en matière d'assistance sociale. Entre autres, les *community action agencies*, des organisations locales créées par la loi de 1964, deviennent récipiendaires de nombreux fonds fédéraux.

> Johnson used categorical grants to send funds directly to the cities, causing states to complain that he was bypassing them and upsetting the federal system. The federal programs of the Great Society did not stop at cities. In many instances, grants went to private or nonprofit local organisations. Community involvement was encouraged at all levels, and many programs required that boards be set up containing not only local officials but also members of the population that was served. (Cammisa, 1998: 49-50).

Bien que son intention ait été de promouvoir l'indépendance économique par le travail, la Guerre contre la pauvreté a stimulé une expansion de l'utilisation de l'assistance sociale (Joseph, 1999 : 48). Plusieurs facteurs en sont responsables. Ainsi, au cours des années 1960, plusieurs des règles les plus restrictives de l'AFDC ont été déclarées illégales par les cours de justice ou par le gouvernement fédéral (Handler et Hasenfeld, 1997 : 34). Les bénéfices de l'AFDC et de certains programmes qui lui sont associés ont augmenté de façon substantielle durant la seconde partie des années soixante : de 1964 à 1972, une famille de quatre personnes n'ayant pas d'autres revenus que l'AFDC et le *Food Stamps* a vu ses prestations augmenter de 35 %. Plus généralement, la nouvelle façon de concevoir la pauvreté et la remise en cause de l'idéologie de la responsabilité individuelle ont eu pour conséquence d'encourager l'utilisation du programme. De plus, le mouvement des droits civiques a attiré la sympathie pour les plus démunis et favorisé le recours à l'assistance sociale.

> After President Johnson's declaration of war on Poverty in 1965, lawyers and other employees of the newly created Office of Economic Opportunity, as well as advocates funded by the OEO, argued that welfare was a right, encouraged individuals to obtain their rights, and advocated on their behalf when rights seemed thwarted. (Kaplan, 1997 : 70, 72).

Le nombre de bénéficiaires de l'assistance sociale a ainsi augmenté rapidement : 2 millions en 1950, 3 millions en 1960, 9 millions en 1970 (Handler et Hasenfeld, 1997 : 31). La composition démographique des bénéficiaires a également changé : auparavant constituée en majorité de veuves de race blanche, la clientèle assistée comprend de plus en plus de femmes divorcées ou non mariées et de personnes non blanches. Selon Handler et Hasenfeld (1997), plusieurs raisons expliquent ce changement :

> [...] the massive migrations of African Americans to the northern cities; the entry of women into the paid labor force; the severe unemployment in the inner cities, with the accompanying increase in poverty, rising social unrest, disorder, crime, and riots; the pressure exerted on local governement by the War on Poverty, the welfare rights movement, and the legal right movement; the courting of inner-city voters by the Democratic Party; and the rise of mother-only families. (Handler et Hasenfeld, 1997 : 31-32).

Cette stratégie de réhabilitation, en tant que pièce maîtresse de la politique nationale de l'assistance sociale américaine, ne durera pas plus de cinq ans (Kaplan, 1997 : 41). En effet, une économie florissante et une augmentation importante des fonds alloués pour les services sociaux n'ont pas réussi à contrer la pauvreté si l'on en juge par l'augmentation du recours à l'assistance sociale (*ibid.*) Peu à peu, une définition de la pauvreté basée

uniquement sur le niveau de ressources financières des individus va donc émerger (rejetant dans l'ombre les causes de cette pauvreté et, par là, toute velléité de lutter contre une « culture de la pauvreté » par la réhabilitation); elle se développera par la mise en place de diverses mesures à la fin des années soixante et s'affirmera dans la première partie des années 1970.

E- LES ANNÉES 1970 : L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE FAMILIALE

De nombreux analystes conviennent que les politiciens n'ont commencé à discuter de politique familiale qu'à partir du milieu des années 1970 (Wisendale, 1997 : 76, citant à l'appui Cherlin, 1996; Kamerman et Kahn, 1978; Steiner, 1981, etc.). Jusqu'à cette date en effet, pratiquement seule la question de l'assistance sociale (*welfare*) avait été à l'ordre du jour des politiciens en ce qui concerne les politiques en direction des familles. Mais selon Wisendale (1997 : 76), l'éventail s'est élargi au mi-temps des années 1970 et les débats ont dès lors porté sur quatre principaux thèmes : a) les législations en matière familiale; b) les politiques de soutien au revenu; c) la fourniture directe de services; d) les politiques de soutien social tels que les services de garde et les congés familiaux.

Bien que les présidents antérieurs, Kennedy, Jonhson et Nixon, aient appuyé le rôle du gouvernement fédéral dans le soutien (*strengthening*) aux familles pauvres, Carter « "was the first President to address the family cause generally without class or race qualifiers" » (Wisendale, 1997 : 76, citant Steiner, 1981 : 14). Durant les primaires au New-Hampshire en 1976, le candidat Carter a ainsi présenté son plan en neuf points en ce qui concernait les familles. Malheureusement pour le Président, très peu, si ce n'est aucune de ses visées en matière de politiques en direction des familles n'a débouché sur des changements législatifs (Wisendale, 1997 : 77). Néanmoins, à la fin de son mandat, en 1980, le président Carter tiendra – et il a été et sera le seul président à le faire – une Conférence de la Maison blanche sur les familles (Wisendale, 1997 : 77; Zimmerman, 1995 : 48-50).

Une nouvelle orientation de l'assistance financière aux familles démunies

Comme nous le disions précédemment, vers la fin des années 1960, s'est peu à peu développé une définition de la pauvreté basée uniquement sur l'insuffisance du niveau de ressources financières des individus et des familles. Comme les efforts de réhabilitation des personnes défavorisées (par des programmes de formation, d'intégration sociale, etc.) n'ont pas donné les fruits escomptés, on se tourne maintenant vers des mesures susceptibles d'augmenter, à court terme, le revenu des personnes assistées ou susceptibles de le devenir.

Ainsi, dès la fin des années 1960, les familles bénéficiaires de l'aide sociale sont concernées par des programmes d'incitation au travail. Vers le milieu des années 1970, on assiste à la mise en place d'une stratégie de collecte des pensions alimentaires pour enfants, de même qu'à l'instauration d'une mesure fiscale tout à fait novatrice, le *Earned Income Tax Credit*, à l'intention des familles de travailleurs à faible revenu (les *working poor*).

- *Des mesures d'incitation au travail*

Le nouvelle conception de la pauvreté fait en sorte que l'on cesse de vouloir changer le comportement des pauvres, notamment les amener à sortir d'une « culture de la pauvreté » par diverses interventions sociales. Les services sociaux sont séparés de l'aide financière,

mettant fin à la présomption que les bénéficiaires de l'assistance sociale ont besoin de services et plusieurs des programmes de la Guerre contre la pauvreté sont abandonnés.

> Social services were separated from cash assistance [...] and flat grants as opposed to individualized AFDC budgets were introduced. AFDC became an entitlement, with benefits based almost solely on single parenthood and economic needs. Much of the machinery of the War on Poverty was dismantled. Government removed itself from the people-changing business, except for change that could be obtained through altering economic incentives, and instead emphasized methods of benefits distribution that presumably encouraged work. (Kaplan, 1997: 42).

Ainsi, la solution à la pauvreté passe désormais par le travail et, à partir de 1967 [15], diverses mesures de nature économique sont mises en place pour inciter les bénéficiaires de l'aide sociale à se chercher et à occuper un emploi.

Tout d'abord, un amendement à la *Social Security Act* crée un nouveau programme dans le cadre de l'AFDC : le *Work Incentive Program* (WIN) qui procure des fonds en vue de fournir de la formation et de l'aide à l'emploi à toutes les mères considérées aptes au travail (*employable*), c'est-à-dire, aux mères dont tous les enfants sont âgés de six ans ou plus; de plus, des services de garde sont offerts pour favoriser l'inscription au programme (Karger et Stoesz, 1998 : 292).

Également en 1967, une autre mesure visant à inciter les mères bénéficiaires de l'AFDC à participer au marché du travail est instaurée. Il s'agit de la règle du « trente et un tiers ». Cette règle oblige les États à exclure une partie des revenus de travail des prestataires de l'AFDC et de leurs dépenses liées à l'emploi dans le calcul du montant des prestations qui leur seront accordées. Sont ainsi exclus du calcul : le premier trente dollars de revenu gagné mensuel, le tiers des revenus restants, des dépenses relatives à l'emploi comme les frais de garde (Smith, 1997 : 3; Rodgers, 2000 : 109). Si la pauvreté est effectivement une simple question d'insuffisance de revenus, il est nécessaire de s'assurer que le travail est un choix rationnel. Pour reprendre la typologie développée par Kaplan (1997), cette initiative s'inscrit dans la stratégie « *Make work pay* », qui consiste à adopter une série de mesures qui ne pénalisent pas financièrement le bénéficiaire de l'AFDC s'il retourne travailler.

Selon Handler et Hasenfeld (1997 : 60), ce premier programme pour remettre les assistés sociaux au travail a donné peu de résultats : la vaste majorité des bénéficiaires furent exemptés de participation par les fonctionnaires au niveau local. Comme les dépenses et le nombre de bénéficiaires de l'AFDC continuent d'augmenter, le Congrès apporte des changements à WIN en 1971, obligeant dorénavant les mères dont tous les enfants sont d'âge scolaire (six ans et plus) à s'inscrire au programme.

En 1974, l'administration Nixon présente au Congrès un grand projet de réforme, le *Family Assistance Plan*. Ce projet, qui ne sera jamais adopté, prévoyait l'abolition de l'*AFDC* qui devait être remplacé par un nouveau programme garantissant un revenu minimal aux familles [16].

---

15 À noter que selon Levitan, Mangum et Mangum (1998 : 192), des programmes volontaires visant l'insertion en emploi des bénéficiaires de l'aide sociale (*volontary work programs*) avaient été introduits peu après l'élargissement de l'admissibilité à l'AFDC aux familles biparentales en 1962.

16 Pour plus de détails, on peut consulter Myles et Pierson (1999) ou Raines (1998).

La très rapide hausse du nombre de bénéficiaires de l'AFDC depuis les années 1960 a augmenté et compliqué le travail administratif requis pour l'appliquer et le programme commence à être décrit en termes de chaos administratif (Handler et Hasenfeld, 1997 : 35). Un consensus se développe voulant que le programme soit simplifié afin d'en réduire les problèmes d'application. En 1973, l'administration de l'AFDC est donc resserrée : le fédéral oblige notamment les États à contrôler la qualité de l'administration de leur programme.

> Standardized budgets replaced individualization; special needs were largely eliminated. Most signifiant, the federal government and the states reasserted quality control. Ostensibly designed to address the accuracy of eligibility and budget determinations, quality control quickly concentrated on erronneous overpayments. (Handler et Hasenfeld, 1997 : 35).

En conséquence,

> "Between 1970 and 1980," argue Bane and Ellwood, "the administration of AFDC was fondamentally transformed from a process characterized by discretion and a highly personnalized relationship between caseworker and client into an impersonal system for verifiing eligibility and writing checks" with progressively fewer errors (Bane and Elwood, 1994 : 15). (cité dans Joseph, 1999 : 50).

- *L'instauration d'un allégement fiscal familial innovateur*

Également dans le cadre de la conception financière de la pauvreté prévalant dans les années 1970, une nouvelle mesure fiscale est introduite en 1975 : le *Earned Income Tax Credit* (EITC). Il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable qui ajoute un supplément au revenu gagné par les familles (i.e. revenu issu d'un travail). Dans le contexte américain, l'aspect le plus innovateur de la nouvelle mesure fiscale réside dans le fait qu'il s'agit d'un crédit d'impôt « remboursable » (Kamerman et Kahn, 1997 : 362). Un crédit d'impôt remboursable a en effet cette particularité d'être remboursé à toutes les personnes qui y ont droit, et ce, même si elles n'ont pas d'impôt à payer [17].

Selon Rose (1998 : 250, se référant à Scholz, 1996) :

> Initialement, l'objectif du EITC était de soulager les parents à faible salaire du fardeau de la cotisation au programme de sécurité sociale [18] (régime de pensions publiques aux États-Unis) à une époque où le salaire moyen subissait une baisse importante (Scholz, 1996 : 156). Par la suite, l'EITC a été élargi à plusieurs reprises afin de répondre à de nouveaux objectifs dont ceux de compléter le revenu de travail des familles à faible revenu, d'offrir une incitation au travail aux bénéficiaires de l'aide sociale, de subventionner les frais de garde ou les frais de soins de santé des familles à faible revenu et de contrebalancer les effets régressifs des impôts fédéraux (Scholz, 1996 : note 2).

L'adoption de l'EITC représente « une grande réussite politique comparativement aux autres programmes américains de lutte contre la pauvreté » (Myles et Pierson, 1999 : 32). Alors que la plupart des autres programmes sociaux n'ont cessé de perdre du terrain depuis les années 1970, l'EITC a pris de l'ampleur. Il faut voir qu'au moment de son adoption et tout

---

17 Alors qu'un crédit d'impôt non remboursable n'est remboursé qu'aux personnes qui ont de l'impôt à payer et ce, jusqu'à concurrence que leur montant d'impôt à payer soit annulé (devenu égal à 0 du fait de ce remboursement).

18 Le EITC a été adopté dans une période d'accroissement considérable des cotisations à la sécurité sociale (Kamerman et Kahn, 1997 : 362), ces cotisations devant être payées par tous les Américains à l'exception des bénéficiaires de l'assistance sociale (*welfare*) et ce, sans égard au statut familial et aux charges familiales.

au long de son développement ensuite, l'EITC a rallié en sa faveur un large éventail de partisans : le caucus noir au Congrès, les Démocrates du Sud et de nombreux Républicains [19] (*ibid.* : 33).

Deux principaux facteurs, rattachés aux caractéristiques mêmes du programme, peuvent expliquer ce succès. Premièrement, l'EITC s'adresse aux travailleurs. Il évite ainsi l'opposition très forte que suscitent aux États-Unis les programmes sociaux destinés aux personnes démunies qui ne sont sur le marché du travail. Il ne désavantage pas les entreprises ou régions les plus concernées par la précarité, celles qui comptent sur leur main-d'œuvre à bon marché et non syndiquée pour tirer leur épingle du jeu au sein de l'économie américaine, comme le Sud notamment : en augmentant l'attrait des emplois peu lucratifs, il leur est plutôt favorable. Enfin, il apparaît comme une mesure importante d'incitation au travail, ce qui enthousiasme tout autant des Républicains que des Démocrates (*ibid.* : 33-34)

Deuxièmement, l'EITC est un crédit d'impôt. L'emploi d'une formule fiscale a représenté, et représente encore, un atout majeur. Selon Myles et Pierson (1999 : 33) :

> Elle apaisait les inquiétudes provoquées par l'alourdissement rapide du fardeau fiscal des travailleurs à faibles revenus. Elle permettait de hausser les dépenses du programme sans alerter le Congrès, toujours préoccupé du déficit, ni l'électorat. Finalement, elle se révélait bien utile dans la conduite des marchandages prébudgétaires qui, depuis l'élection de Reagan en 1981, sont au menu ordinaire de la vie politique américaine : pour contrebalancer les effets sur les travailleurs à faibles revenus des réductions de budget et des augmentations de taxes inscrites dans le programme législatif, il suffisait d'augmenter les crédits alloués à l'EITC.

Enfin, une mesure comme l'EITC a réussi à s'implanter aux États-Unis à cause de sa grande discrétion. Elle « s'est infiltrée dans les méandres des arbitrages entourant la fiscalité et le budget. » (Myles et Pierson, 1999 : 33). Par comparaison, le *Family Assistance Plan* [20], proposé par Nixon en 1974 et qui, comme le EITC, reposait sur le concept de l'impôt négatif [21], avait été présenté comme une réforme de l'aide sociale. Il était ainsi « devenu la cible d'une contestation ouverte où intérêts partisans et action militante se sont donné libre cours » (*ibid.*) et il n'a jamais été adopté.

À l'origine, le calcul de la valeur de l'EITC ne tenait pas compte du nombre d'enfants des familles qui en étaient bénéficiaires. Ce n'est qu'à partir de 1991 que ce facteur a été considéré, les familles ayant deux enfants et plus ayant alors eu droit à un allégement fiscal plus élevé (Kamerman et Kahn, 1997 : 362). De 1975 à 1993, le EITC pouvait être considéré comme une mesure familiale à l'égard des familles à bas revenu puisqu'il était réservé exclusivement aux travailleurs ayant des enfants; mais depuis 1994, le bénéfice en a

---

19 L'appui des Républicains a l'EITC s'est affaibli en 1994 : leur recul ne signifiait pas toutefois qu'ils souhaitaient abolir le programme, ils voulaient plutôt le rendre moins généreux, leur objectif étant essentiellement de le ramener à son niveau antérieur à 1993 (Myles et Pierson, 1999 : 33).

20 Voir page 16.

21 « Le principe [de l'impôt négatif], lancé par Milton Friedman en 1943, est simple : les travailleurs paient des impôts à l'État en période d'abondance, et l'État aux travailleurs en période de vaches maigres. » (Myles et Pierson, 1999 : 25). Ruth Rose nuance cette définition initiale : dans le cadre de l'impôt négatif, « le contribuable à revenu plus élevé contribue au financement de l'État alors que le contribuable à faible revenu reçoit une subvention de l'État. » (Rose, 1998 : 250, note 5).

été rendu accessible également aux travailleurs sans enfant [22] (Villeneuve, 1999 : 106, note 6).

- *La perception des pensions alimentaires pour enfants*

Une autre mesure visant à augmenter le revenu des bénéficiaires de l'assistance sociale et éventuellement - peut-être surtout- à leur permettre d'en sortir est adoptée en 1975. Cette seconde intervention du gouvernement fédéral en matière de pensions alimentaires pour les enfants est nettement plus déterminante que la première, en 1950, qui s'était résumée à :

> [...] requiring State welfare agency to notify law enforcement officials when benefits were being furnished to a child who had been abandonned by one of her parents. Presumably, locals officials would then undertake to locate nonresident parents and make them pay child support. (U.S. House of Representatives, 1998 : 545).

Mais durant les années 1960 et le début des années 1970, les enfants bénéficiaires de l'assistance sociale, autrefois en majorité des orphelins, sont de plus en plus des enfants dont les parents sont séparés, divorcés ou n'ayant jamais été mariés. Dans le but de réduire les dépenses de l'État relatives à l'AFDC, le Congrès adopte donc, en 1975, le *Child Support Enforcement and Paternity Establishment Program*. Ce programme vise trois objectifs (*ibid.* : 546) :

- obtenir le paiement d'une pension alimentaire de la part du parent non gardien;
- aider les familles non bénéficiaires de l'AFDC à obtenir leur pension alimentaire de sorte qu'elles demeurent en dehors de l'assistance sociale;
- établir la paternité des enfants nés hors mariage afin qu'une pension alimentaire puisse être obtenue à leur égard.

Dans le cadre de cette loi, le gouvernement met à la disposition des États des fonds fédéraux suivant la formule du partage des frais (*matching funds*) et ce sont les États qui sont chargés de l'administration du programme (*ibid.* : 546). De leur côté, les bénéficiaires de l'AFDC et les autres familles participant au programme sont obligées de transférer à l'État leur droit à une pension alimentaire (to assign child support rights to the State) et de collaborer avec les autorités pour l'établissement de la paternité et la collecte de la pension (*ibid.* : 405).

La question de la maternité en milieu de travail [23]

Pendant des décennies, le traitement différencié, et souvent désavantageux, des femmes en milieu de travail a reposé sur le postulat implicite que toutes les femmes sont, ou peuvent devenir, des mères et que les mères n'ont pas de place légitime sur le marché du travail (Vogel, 1993 : 61). À la fin des années 1960, les politiques du gouvernement fédéral tendent généralement à renforcer cette vision traditionnelle de la maternité encore incluse dans les lois protectrices des États et dans les pratiques des employeurs. De fait, les

---

22 Le montant annuel versé aux personnes sans enfant est cependant demeuré très faible, ne dépassant pas 332 $ en 1997, alors que les familles ayant un enfant pouvaient recevoir 2 210 $ annuellement en 1997 et celles ayant deux enfants ou plus, 2 210 $ (Villeneuve, 1999 : 106, note 6).

23 Le texte de cette partie est essentiellement tiré de l'ouvrage de Vogel (1993 : 59-73).

employeurs sont libres, dans les limites des législations des États, de traiter la maternité comme ils le jugent approprié (*ibid.* : 64). En 1966 par exemple, un avis du *Equal Employment Opportunity Commission* stipule que l'exclusion de la maternité[24] de la couverture offerte par un plan d'assurance maladie d'une entreprise ne constitue pas une discrimination sexuelle en vertu du *Title VII* du *Civil Rights Act* de 1964 (*ibid.* : 64-65).

Vers la fin des années 1960, les mouvements féministes américains s'interrogent sur les implications du *Title VII*[25] sur divers aspects de la vie des femmes. La maternité pose un problème théorique et stratégique tout à fait particulier, la question étant de savoir comment inclure le phénomène de la maternité dans un cadre égalitaire (*ibid.* : 59). Partant du constat de la division sexuelle des tâches domestiques au sein des couples, une nouvelle conception de ce que peut être une politique de maternité émerge, basée sur la distinction de ses deux composantes : d'une part, il y a le « travail » de la maternité, à savoir la grossesse, l'accouchement et l'allaitement (*childbearing*) qui est spécifique aux femmes, d'autre part, le travail du soin et de l'éducation des enfants (*childrearing*) que les hommes et les femmes peuvent faire (*ibid.* : 61). Diverses stratégies sont dès lors élaborées par les groupes intéressés. Dans son rapport publié en 1970, le *Citizens' Advisory Council on the Status of Women*, un comité de citoyens créé par le Président, fait les deux recommandations suivantes (telles que rapportées dans Vogel, 1993 : 63-64) :

- que l'accouchement et les complications médicales qui peuvent en résulter soient définis et traités comme une incapacité temporaire;
- que les personnes en charge d'élaborer les politiques (*policymakers*) s'abstiennent d'y introduire toutes pratiques et bénéfices spécifiques à la maternité, même ceux qui semblent accorder un traitement avantageux pour les femmes.

Cette façon d'entrevoir la maternité s'appuie sur la neutralité de genre (*gender neutrality*). La maternité étant définie comme une incapacité temporaire, aucune différence n'est faite, au plan économique, entre les travailleurs incapables de travailler à leur emploi régulier selon la nature de leur incapacité, que celle-ci résulte de la grossesse ou encore d'une maladie ou d'un accident.

La politique fédérale à l'égard de la maternité commence à changer à partir des années 1970. Pour la première fois, en 1971, la Cour suprême invalide une classification basée sur le sexe qu'elle juge inconstitutionnelle. Peu de temps après, le *Equal Employment Opportunity Commission* (EEOC) révise ses positions et propose, en 1972, de nouvelles directives concernant le traitement de la maternité qui s'alignent sensiblement sur les recommandations du rapport de 1970 du *Citizens' Advisory Council on the Status of Women* (*ibid.* : 65-66). Dès lors, un consensus national en ce qui concerne une politique de maternité axée sur l'égalité semble se développer. Vers le milieu des années 1970 pourtant (1974 et 1976), deux jugements rendus par la Cour suprême des États-Unis viennent briser cet élan. Choqués de ce qui leur paraît une tentative de la Cour suprême de vouloir réimposer la vision traditionnelle de la place des femmes en emploi, plus de trois cents groupes (féministes, syndicaux, des droits civiques, etc.) forment une large coalition et se mobilisent autour d'une

---

24 Plus précisément, l'exclusion des frais médicaux liés à l'accouchement et d'une compensation de la période d'incapacité temporaire qui suit.

25 Pour un rappel sur le *Title VII* du *Civil Rights Act* de 1964, voir page 12.

campagne pour mettre fin à la discrimination contre les travailleuses enceintes [26]. Ils pressent le gouvernement de rendre le *Title VII* du *Civil Rights Act* de 1964 compatible avec les directives de 1972 du EEOC qui bannissent la discrimination sur la base de la maternité. Malgré l'opposition énergique des gens d'affaires et des groupes d'intérêts conservateurs, le président Carter signe le *Pregnancy Discrimination Act* (PDA) en 1978 (*ibid.* : 69-71).

En vertu du PDA, l'interdiction de toute discrimination basée sur le sexe inclut, nommément, la grossesse, l'accouchement et toutes conditions médicales y étant liées. Le PDA établit des normes permettant d'évaluer la pratique des employeurs : les travailleuses enceintes doivent être traitées comme les autres travailleurs affectés par une condition similaire, similarité basée non pas sur la nature de l'incapacité mais sur la capacité ou l'incapacité de travailler [27] (*ibid.* : 71-72).

Si le PDA interdit la discrimination, il ne spécifie pas les droits et bénéfices des travailleuses enceintes. De leur côté, certains États ont légiféré sur la question de la maternité en milieu de travail, avant ou après l'adoption du PDA [28], et ces lois, en faisant explicitement référence à la maternité, s'avère de toute évidence spécifique aux femmes (*sex-specifique*). Or, le traitement que les travailleuses enceintes peuvent recevoir dépend, et largement, de la politique particulière de leur employeur, mais en conformité avec quelle loi? Cette singularité explique que le PDA soit rapidement devenu un objet de litige, notamment parce qu'il s'avérait en contradiction, plus ou mois fortement, avec les politiques élaborées par plusieurs États à l'endroit des travailleuses enceintes (*ibid.* : 73) [29].

Suite à de nombreux procès, il est finalement ressorti qu'une politique axée sur la spécificité du sexe, comme celle de la Californie, pouvait être considérée comme non discriminatoire selon le sexe. En conséquence, le système judiciaire américain a reconnu la légalité des deux options politiques relatives au traitement la maternité en milieu de travail : celle basée sur la reconnaissance de la particularité féminine en regard de la maternité et celle basée la neutralité de genre, telle que le PDA (*ibid.* : 91).

---

26 La campagne est intitulée : *Campaign to End Discrimination Against Pregnant Workers.*

27 De plus, pour être en conformité avec le PDA, il ne suffit pas qu'un employeur traite de même manière tous ses employés ayant une incapacité temporaire : en effet, le *Title VII* de 1964 interdit formellement toute règle qui, bien que neutre, a des conséquences substantiellement négatives en ce qui concerne l'égalité des chances en emploi d'un groupe couvert. Si une telle situation se présente, il ne suffit pas de remédier à la situation du seul groupe désavantagé, il faut établir une nouvelle règle réellement neutre pour tous les employés. Ainsi, un congé de maladie identique offert par un employeur à tous ses employés mais d'une durée inadéquate (trop courte) à l'égard d'une situation de maternité serait vu comme l'équivalent d'une politique de congédiement des femmes enceintes; cet employeur pourrait alors se voir obligé d'adopter un nouveau règlement et d'en rendre le bénéfice accessible à tous ses employés (Vogel, 1993 : 73).

28 Entre 1972 et 1981, cinq États ont légiféré à l'égard de la maternité en milieu de travail : le Massachusetts (1972), le Montana (1972), le Connecticut (1973), la Californie (1978) et le Wisconsin (1981). De manière générale, ces lois obligeaient les employeurs à accorder un congé non rémunéré aux travailleuses enceintes et à établir des mesures leur garantissant la sécurité d'emploi et la protection des bénéfices (Vogel (1993 : 73-74).

29 Pour de plus amples détails sur les différents procès ayant impliqué ces diverses législations suite à l'adoption du PDA, voir Vogel (1993 : 73-90).

Par ailleurs, le passage du PDA a obligé certains États [30] ayant une loi concernant les congés maladies « Temporary Disability Insurance », de même que les entreprises offrant des plans d'assurance-maladie (qui souvent excluaient spécifiquement la maternité des bénéfices) à revoir leur politique. Puisque la loi considère la maternité comme une maladie, le même traitement doit être accordé à la maternité qu'à une autre maladie semblable (en terme de la durée et de la rémunération du congé).

Quelques tentatives d'implanter une loi nationale sur les services de garde

Un premier projet de loi sur les services de garde, le *Child Development Act*, est présenté au Congrès en 1971. Ce projet est le fruit d'une coalition représentant des intérêts divers tels que la promotion du développement de l'enfant, les besoins des parents qui travaillent, les bénéfices de l'éducation compensatoire et le développement économique communautaire. Pour la coalition, un programme complet axé sur le développement de l'enfant, tel que celui proposé dans le projet de loi, devrait être accessible à tous les enfants sans égard à leur situation sociale, économique ou familiale et ce, à titre de droit fondamental (*as a matter of right*), la priorité devant toutefois être accordée à ceux qui en ont le plus besoin d'un point de vue social ou économique (Cohen, 1996 : 32).

Le projet préconisait un financement annuel de 2 milliards $, incluant l'établissement de normes fédérales pour la qualité des services et des sommes pour la formation et l'achat d'équipements. De plus, les services de garde devaient être gratuits pour les familles dont le revenu annuel était inférieur à 4 320 $ et offerts à tarif réduit pour celles dont le revenu allait jusqu'à 6 960 $ par année (en dollars de 1970).

Le projet de loi, adopté par le Congrès, s'est vu opposer le veto du président Nixon. Auparavant, celui-ci s'était pourtant montré favorable à une intervention fédérale dans le domaine des services de garde, à tout le moins pour subventionner de tels services en faveur des mères à faible revenu désireuses d'occuper un emploi à temps plein. Selon Cohen (1996 : 32), le message du président Nixon accompagnant son veto a jeté les défenseurs du projet dans la consternation :

> For the Federal Governement to plunge headlong financially unto supporting child development would commit the vast moral authority of the National Government to the side of communal approaches to child rearing over against [sic] the family-centered approach. (tel que cité dans Cohen, 1996 : 32).

Plus tard, un ministre de l'administration Nixon attribuera le veto du Président, moins à sa vision concernant les services de garde qu'à « his need to placate those who strongly opposed his rapprochement with China. » (Cohen, 1996 : 32).

Selon plusieurs analystes (Cohen, 1992 : 32; Wisendale, 1997 : 78), l'année 1971 aurait sans doute été le moment idéal pour faire adopter une législation sur les services de garde, bien qu'en 1975, un autre projet de loi en ce sens a également failli être adopté. Mais, peu à peu, l'unité des groupes de pression au projet de loi de 1971 s'est effritée et la dissension s'est installée. Un peu comme au Québec, les tenants de l'approche scolaire s'opposent à ceux de l'approche plus communautaire :

---

[30] Cinq États avaient une loi intitulée « Temporary Disability Insurance » : depuis les années 1940 pour la Californie, le New Jersey, l'État de New York et le Rhode Island, en 1969 pour Hawaii (Kamerman et Kahn, 1997 : 342).

> One side included the American Federation of Teachers and the National Education Association, both strong supporters of a school-based child care program. On the opposite side was Myriam Wright Edelman of the Children's Defense Fund (CDF) and the National Association for the Education of Young Children—who was advocated greater community involvement and denounced the school-based model. (Wisendale, 1997 : 77).

En 1975-1976, le conflit d'intérêt entre les deux groupes de pression est bien marqué. Aucune autre démarche en vue d'une politique nationale sur les services de garde ne sera entreprise jusqu'en 1979, alors que, sous la présidence de Carter, un sénateur démocrate propose le « *Child Care Act* » de 1979 (Wisendale, 1997 : 77). Mais ce projet de loi ne sortira même pas du comité qui l'examine. Déjà affaibli au départ par la division au sein de ses protagonistes, le président Carter sera d'autant plus impuissant à le soutenir devant le Congrès qu'il dispose de peu d'appui au Congrès et que la division au sein des protagonistes du projet s'étend aux sénateurs qui, à leur tour, sont divisés sur ce qui constitue la meilleure approche (*ibid.* : 77-78).

Au bout du compte, une législation nationale sur les services de garde, initialement proposée en 1971, ne sera donc signée qu'en 1990 et ce, par un président républicain (Bush).

Une Conférence de la Maison blanche sur les familles

De 1973 à 1982, les États-Unis connaissent une période de stagflation qui conduira à la pire récession depuis les années 1930. En même temps, l'économie américaine est en restructuration, ce qui se traduit par la perte de milliers d'emplois dans le secteur manufacturier. Cette transformation de l'économie a pour conséquence de rendre la situation des gens peu scolarisés, des femmes, des minorités et des anciens travailleurs manufacturiers plus difficile sur le marché du travail. De plus, les revenus de la classe moyenne évoluent à la baisse et on observe une accentuation de l'écart entre les revenus.

C'est dans ce contexte économique difficile que se tient, à l'aube d'une nouvelle décennie, la première et seule [31] Conférence de la Maison blanche sur les familles la « *White House Conference on Families* », sous les auspices du président Carter.

> The purpose of the conferences was to bring interested people together to discuss the problems that families were experiencing and the ways in which government social policies exacerbated or alleviated them. Delegates were asked to make recommendations accordingly. (Zimmerman, 1995 : 49).

Les conférences ont lieu à l'été 1980 dans trois villes : Baltimore, Los Angeles et Minneapolis. Elles débuteront dans la controverse et les conflits et se termineront de la même manière. Les délégués diffèrent trop largement dans la manière dont ils perçoivent et définissent la situation relativement aux changements démographiques de la famille et quant à l'expansion du rôle du gouvernement dans la vie sociale et économique du pays pour en arriver à un consensus. En outre, divers groupes, de différentes tendances, exercent des pressions pour faire accepter leurs vues et leurs recommandations à propos de la famille (Zimmerman, 1995 : 49, 241).

Les conférences furent toutefois utiles dans le sens où elles ont attiré l'attention sur les problèmes que vivent les familles et mis en lumière le rôle important, positif ou négatif,

---

[31] À ne pas confondre avec la Conférence de la Maison blanche sur les « enfants », qui a eu lieu tous les dix ans depuis 1909 (voir page 5).

que le gouvernement joue dans la vie des familles. Suite à celles-ci, un « *Office for Families* » a été créé au niveau fédéral; dans certains États, des structures gouvernementales ont été mises sur pied pour s'occuper de questions familiales, le plus souvent à l'égard de problèmes spécifiques requérant des services sociaux (*ibid.* : 49-50).

À la fin des conférences, l'éventail des positions est très large. Selon Zimmerman (1995 : 241, notre traduction), les délégués diffèrent quant à savoir si la situation requiert :

- une politique familiale explicite, nationale et complète, pour s'assurer que les actions gouvernementales affectent positivement les familles;
- simplement une meilleure coordination des services et programmes existants pour les familles, afin d'obtenir une plus grande cohérence entre eux;
- aucune de ces deux stratégies car, comme le craignent certains, elles portent implicitement en germe la standardisation de la vie des familles et le risque d'une intrusion accrue du gouvernement dans la vie des familles;
- que le gouvernement se tienne complètement en dehors de la vie des familles.

Reagan retiendra la dernière proposition.

L'essor de la droite

Parallèlement à la situation économique difficile que vivent les États-Unis à partir du milieu des années 1970, les libéraux, qui avaient été les instigateurs des réformes des années 1960, perdent de plus en plus d'influence. Le parti démocrate lui-même emboîte le pas à la critique conservatrice. En effet, les syndicats sont en perte d'influence au profit des milieux d'affaires. L'État-providence est devenu le bouc émissaire de tous les problèmes économiques. Les conservateurs investissent massivement les différents lieux publics. Le patronat s'organise en groupes de pression et investit la politique. Des instituts de recherche [32] financés par des gens d'affaires voient le jour dans le but avoué de contribuer par leur recherche à l'invalidation de l'intervention étatique, à la critique des politiques sociales et à la production d'alternatives aux politiques sociales alors en vigueur.

Lors de l'élection à la présidence de Ronald Reagan, l'idéologie conservatrice est défendue non seulement par les milieux d'affaires, mais aussi « au sein du parti républicain par une coalition conservatrice suffisamment large pour permettre l'institutionnalisation dans le système politique de cette idéologie et des intérêts qui la supportent » (Lesemann, 1988 : 107). La lutte au déficit et le démantèlement de l'État-providence deviennent des thèmes prédominants.

F- DOUZE ANS DE PRÉSIDENCE RÉPUBLICAINE : LES ADMINISTRATIONS REAGAN ET BUSH

Dès le début de son administration, Reagan a établi qu'on ne devait pas s'attendre à ce que le gouvernement, et surtout pas le gouvernement fédéral, ne règle les problèmes de la

---

[32] Comme par exemple, Heritage Foundation, Hoover Insitute, American Enterprise Institute. À noter que dans la littérature, ces instituts - ceux de droite comme ceux de gauche- sont quelquefois appelés « think tanks » (Karger et Stoesz, 1998 : 235).

nation. « In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem » avait-il dit lors de son discours inaugural (cité dans Wisendale, 1997 : 78). Selon lui, une trop grande implication étatique, depuis trop longtemps, a miné les valeurs traditionnelles, celles de la famille et de la communauté. Conformément aux thèmes abordés durant sa campagne présidentielle, l'approche de Reagan préconise donc la réduction de la taille et de l'influence du gouvernement fédéral pour le remplacer par ce qu'il appelait les institutions médiatrices (*the mediating institutions*) tels que les groupes religieux, les organisations communautaires et professionnelles, la famille, etc. (Wisendale, 1997 : 78).

Au cours de ses huit années de présidence, les initiatives prises par Reagan ont été dominées par trois thèmes majeurs : a) transférer aux États et aux gouvernements locaux diverses responsabilités assumées par le gouvernement fédéral (*new federalism, or devolution*); b) mettre l'emphase sur le secteur privé et les forces du marché plutôt que sur le gouvernement (*privatization*); c) cibler de manière plus précise les individus et les familles à qui sont accordés des bénéfices sociaux (*targeting*) (Wisendale, 1997 : 78, notre traduction).

Durant son premier mandat, Reagan ne mettra pas d'accent particulier sur la famille, mais ses initiatives en matière de politique sociale, tel que le passage du *Omnibus Budget Reconciliation Act* en 1981, affecteront indirectement les familles (*ibid.*). Nous y reviendrons plus en détail un peu plus loin.

Au cours de son second mandat par contre, diverses initiatives seront dirigées explicitement vers les familles; Wisendale (1997 : 79), d'où les informations ci-dessous sont tirées, les qualifie de pro-actives. Ainsi, en 1985, Reagan crée le *White House Working Work on the Family* dont le rapport de cinquante pages, remis en 1986, arrive aux conclusions suivantes : un gouvernement trop fort est nuisible aux familles, l'érosion de l'autorité parentale est destructrice pour la nation, les enfants doivent être élevés au foyer et non pas dans des services de garde (*ibid.*). Un deuxième document majeur paraît en 1987 suite à un mandat (*executive order*) requérant de faire le point de l'impact des politiques sur les familles : les diverses instances administratives (*executive departments and agencies*) sont tenues d'identifier les mesures réglementaires et statutaires proposées pouvant avoir un impact négatif significatif sur le bien-être des familles (*ibid.*). Le troisième document important est le *Family Support Act* de 1988 sur lequel nous reviendrons plus loin.

Par contre, la stratégie de Reagan sera tout autre face aux revendications des Démocrates du Congrès qui, tout au long de sa présidence, plaideront fortement en faveur de l'adoption de deux mesures de type familial : services de garde et congés familiaux. En effet, Reagan et son administration s'opposeront constamment à réglementer, et encore plus à subventionner, les services de garde et les congés familiaux : « Why, they argued, should the American taxpayers pick up the tab for babysitting the kids of the middle class? » (cité dans Wisendale, 1997 : 79).

À l'élection de 1988, Bush devient le nouveau président américain. Il défendra sensiblement les mêmes vues que son prédécesseur, notamment il sera partisan comme celui-ci d'une implication minimale du gouvernement à l'égard des problèmes sociaux. Mais s'il a été élu président, Bush a perdu la majorité au Congrès et, suite à l'élection de 1990, sa position y sera encore plus affaiblie. Aussi, face à un Congrès démocrate agressif, la stratégie législative de Bush sera le plus souvent réactive (25 veto en 3 ans). Entres autres, durant son terme, le veto et la menace de veto seront employés à plusieurs reprises par Bush pour défaire et refaçonner les projets de loi sur le congé familial et sur les services de garde (Wisendale, 1997 : 81).

Le « Omnibus Budget Reconciliation Act » de 1981

En 1981, le Congrès adopte le *Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA 81) qui préconise des coupures importantes dans les dépenses de l'État fédéral à l'égard de nombreux programmes sociaux. Les programmes d'assurance (assurance vieillesse et *Medicare*) ne sont pas touchés étant donné le poids politique des groupes de personnes âgées. C'est l'assistance sociale qui est surtout remise en question par l'idéologie conservatrice. On cherche à aider « les plus démunis des démunis » qui légitimement peuvent espérer être soutenus par la société. Ainsi, parmi les prestataires on distingue ceux qui ont un handicap reconnu (les « *truly needy* ») de ceux qui sont aptes au travail (Lesemann, 1988).

De plus, ceux qui ne dépendent pas entièrement de l'aide sociale sont invités à assurer leur survie par leurs propres moyens. La règle du « trente et un tiers [33], qui permettait aux prestataires de l'AFDC de ne pas être pénalisés à 100 % lorsqu'ils avaient des revenus de travail, est abolie lorsqu'ils ont complété une période de travail de quatre mois [34]. De plus, l'OBRA limite les exemptions liées aux dépenses engendrées par le travail ainsi que les frais de garde. Finalement, les critères d'éligibilité sont modifiés : seules les familles ayant un revenu net (après déductions) d'au plus 150 % des seuils établis par les États ont le droit de continuer à recevoir des prestations. Selon Smith (1997 : 4), « the overall result of these changes was that drastically fewer recipients could maintain eligibility while working, and hence the work discentive in the AFDC program was significantly increased » En fait, « descriptive evidence shows that the overall effect of the legislation was to reduce participation by about 8 percent and cut incidence of working recipiency by more than 40 percent » (*ibid.* : 2)

Le budget de l'AFDC est amputé de 1,2 milliards en 1981 et 500 000 familles monoparentales en sont exclues, perdant par le fait même leur droit à *Medicaid* (Lesemann, 1988 : 118). En effet, l'accès à des soins de santé publics est conditionnel à la participation au programme d'assistance sociale, le AFDC [35]. Les sommes versées par le gouvernement fédéral aux États dans le cadre de *Medicaid* ont diminué de 6 % (1,1 milliards $) en 1981 puis de 4 milliards $ entre 1982 et 1985. Parallèlement, s'instaure un processus de réforme de l'aide sociale. Toutefois, le gouvernement fédéral, inquiet des taux de mortalité infantile et de la santé des enfants, imposera graduellement aux États un élargissement du programme *Medicaid* à l'égard des enfants et des femmes enceintes pauvres en adoptant diverses législations entre 1984 et 1990 [36].

Les coupures effectuées dans les divers programmes sociaux ont touché plusieurs familles. Ainsi, mentionnons que 2,4 millions de familles ont été touchées par les réductions dans le budget du programme de subventions au logement, qui est passé de 32 milliards à 10

---

33 Règle qui obligeait les États à exclure une partie des revenus de travail des prestataires de l'AFDC et de leurs dépenses liées à l'emploi dans le calcul du montant des prestations qui leur étaient accordées. Étaient ainsi exclus du calcul : le premier trente dollars de revenu gagné mensuel, le tiers des revenus restants, ainsi que des dépenses relatives à l'emploi (voir page 16).

34 Cette règle sera toutefois restaurée en 1984.

35 Dans la plupart des États, les enfants handicapés inscrits au programme *Supplemental Security Income* (SSI) ont également automatiquement le droit d'être couverts par *Medicaid* (Kamerman et Kahn, 1997 : 387; U.S. House of Representatives, 1998 : 953). Pour leur part, les personnes âgées bénéficiaires de SSI ont automatiquement droit à *Medicare*.

36 Pour plus de détails à ce sujet, voir Saint-Pierre (2001 : 9).

milliards entre 1981 et 1985. En 1987, un budget de 15,6 milliards a été adopté malgré l'opposition affirmée du Président (Lesemann, 1988 : 120). L'aide directe gouvernementale au logement – qui prenait la forme de logement sociaux - sera remplacée en bonne partie par des « *vouchers* », c'est-à-dire des bons gouvernementaux distribués aux plus démunis pour qu'ils aient accès au marché du logement. Ainsi, des subventions leur sont versées pour la partie du loyer qui dépasse 30 % de leur revenus.

Le financement des services de garde a également été affecté par l'adoption de l'OBRA de 1981. En 1975 [37] en effet, l'adoption du *Title XX* de la *Social Security Act* avait créé un programme fédéral de financement pour la prestation d'une variété de services sociaux incluant des services de garde. Depuis lors, dans plusieurs États, le *Title XX* constituait la seule source de services de garde subventionnés. En vertu de l'OBRA de 1981, le Title XX a été amendé et le programme précédent a été remplacé par le *Social Services Block Grant*. Du même coup, les fonds disponibles pour le nouveau programme ont été réduits de presque 20 % entre 1981 et 1982, passant de 2,9 milliards $ à 2,4 milliards $; de plus, 200 millions $ de déductions pour les services de garde (*earnmarked for child care*) ont été éliminés (Cohen, 1996 : 32; U.S. House of Representatives, 1998 : 723-724).

L'assistance sociale revisitée

Une définition traditionnelle alliant la pauvreté aux caractéristiques personnelles des individus réapparaît au début des années 1980.

The period of attempted federal "rationalization" of state-administered programs and of official policy holding that poverty stemmed in part from market problems beyond the control of the poor-proved almost as brief as the social casework period. By the early 1980s, a new paradigm had emerged. Official explanations of poverty returned to the personal characteristics of poor people. (Kaplan, 1997 : 42).

Selon Wiseman (1997), un nouveau consensus quant à une réforme du système d'assistance sociale émerge peu à peu au milieu des années 1980.

- *Le nouveau consensus*

Ce consensus repose en premier lieu sur l'obligation de travailler comme seul moyen de réduire la dépendance des prestataires.

> Beginning with the welfare reforms initiated by President Reagan in 1981, emphasis has increasingly been placed on bringing labor force participation about by requiring it rather than eliciting it through the use of financial incentives. The shift from incentives to requirements reflects the difficulty, already cited, on including financial incentives for work in a welfare system that provides adequately for those with no income but keeps costs down by limiting support for those with earned income. (Wiseman, 1997 : 92).

En outre, l'obligation de travailler peut s'appliquer aux mères assistées maintenant que de plus en plus de femmes américaines doivent combiner responsabilités professionnelles et familiales. Comme le souligne Kamerman :

---

[37] Cohen (1996 : 32) mentionne plutôt l'année 1974 pour la création de ce programme.

> Les concepteurs de l'AFDC voulaient permettre aux mères monoparentales pauvres de vivre comme les mères mariées de la classe moyenne, c'est-à-dire de rester à la maison pour élever leurs enfants. Trente à quarante ans plus tard, ils y étaient graduellement parvenus. Mais, dans l'intervalle, le mode de vie des femmes de la classe moyenne a évolué. Au terme de la décennie 1970, la plupart de celles qui avaient des enfants avaient gagné le marché du travail, et l'objectif initial du AFDC était dépassé. (Kamerman, 1996 : 51).

En second lieu, le nouveau consensus est basé sur l'idée qu'une réforme de l'aide sociale doit avoir comme objectif la responsabilisation des parents, particulièrement les pères dont les enfants reçoivent des prestations de l'*AFDC*. Des moyens doivent être mis en place pour les retracer et les obliger à payer des pensions alimentaires. D'ailleurs, dès 1984, l'adoption du *Deficit Reduction Act* avait mis en place une stratégie incitative pour les bénéficiaires de l'assistance sociale : les États s'étaient vus obligés de déduire du revenu brut des prestataires de l'AFDC les premiers 50 $ de pension alimentaire mensuelle [38] (à condition que le paiement ait été effectué à temps par le parent non gardien) de manière à encourager les bénéficiaires à coopérer avec les autorités [39] (Josephson, 1997 : 175; U.S. House of Representatives, 1998 : 405).

Troisième élément du consensus : une politique d'aide sociale visant la remise au travail des bénéficiaires doit être ciblée (*tagging*) pour tenir compte des diverses situations familiales de même que des différentes économies régionales. Elle a pour corollaire que les agences de *welfare* doivent appliquer des stratégies d'intervention différentes selon le cas particulier de chaque bénéficiaire, d'où variations de traitement entre les bénéficiaires. La nouvelle approche préconisée implique donc des compétences accrues de la part des gestionnaires et des intervenants.

> Targeting and service variation require an agency capable of interpreting policy and managing the budget at the level of the local welfare office. It is one thing to apply rigid and payment standards and to achieve accuracy in check writing. It is quite another to construct and sustain a case-management process intended to improve recipients' lives as much as possible given a oriented welfare reform involves finding ways to create capacity and incentives at the local level that are appropriate to ensure that local operators see national (or even state) objectives as their own. (Wiseman, 1997 : 93)

Ce nouveau consensus sera appliqué dans le *Family Support Act* (FSA) de 1988.

- *Le Family Support Act (FSA) de 1988*

L'entrée en vigueur du *Family Support Act* induit des changements importants dans la manière de concevoir l'assistance sociale. En effet,

> Le *Family Support Act* introduit [...] un rapport juridique différent entre les prestataires et le gouvernement. Rendant le plein octroi de l'aide conditionnel à la participation aux programmes proposés, cette loi comprend des mesures coercitives qui tendent à remplacer la conception du droit *(entitlement)* à l'assistance des décennies précédentes par une autre, de type contractuel, fondée sur l'obligation pour les bénéficiaires d'essayer de devenir

---

38 Cette pratique est fréquemment désignée sous le terme de « *pass-through* » (U.S. House of Representatives, 1998 : 405).

39 Cette collaboration vise en premier à identifier les pères absents pour, par la suite, les obliger à subvenir aux besoins de leurs enfants.

autosuffisants en échange d'un soutien financier et de divers services (Hadler, 1988 : 29, cité par Lesemann et Ulysse, 1995 : 58)

La nouvelle loi implique également diverses modifications aux mesures préalablement offertes dans le cadre de l'AFDC ou associées à celui-ci.

Les quelques programmes d'employabilité pour les bénéficiaires d'aide sociale sont revus et un nouveau programme national est élaboré en vue de soutenir la formation et la recherche d'emploi des bénéficiaires de l'assistance sociale. Le *Job Opportunities and Basic Skills Training Program* (JOBS) est mis sur pied et les États ont l'obligation d'engager dans le nouveau programme la majorité des mères sans enfant de moins de trois ans (U.S. House of Representatives, 1998 : 404). À plus long terme, l'objectif du gouvernement est de transformer l'AFDC pour qu'il devienne un programme orienté vers le travail rémunéré. Une grande latitude est laissée aux États dans l'établissement des modalités du programme et les groupes les plus à risque de dépendance doivent être prioritairement ciblés. En 1990, tous les États ont l'obligation d'inscrire au moins 7 % de leur clientèle à des programmes de formation et de recherche de travail (Lesemann et Ulysse, 1995).

Le *AFDC-Unemployed Parent* (AFDC-UP) devient obligatoire afin de forcer la main aux trente-trois États qui ne l'avaient pas encore mis en place, et ce, toujours dans l'optique de diminuer le risque que des parents se séparent pour avoir accès à l'aide sociale [40]. Pour être admissible au programme, le principal gagne-pain d'une famille doit être en chômage [41] (*unemployed*), mais doit avoir travaillé au moins six trimestres (ou avoir été en formation ou aux études pendant quatre trimestres) au cours des treize derniers trimestres (U.S. House of Representatives, 1998 : 400-401). En vertu du AFDC-UP, le principal gagne-pain de la famille bénéficiaire doit travailler au moins 16 heures par semaine (Karger et Stoesz, 1998 : 271).

De plus, les incitatifs financiers mis à la disposition des bénéficiaires de l'AFDC qui retournent travailler ont été réduits substantiellement. « Taken together, these actions represented a retreat from a "carrot" approach of encouraging employment among welfare recipients, in favor of an approach asserting that the movement toward self-support is an obligation » (Wiseman, 1997 : 95).

Dans le cadre de la stratégie du « *Make work pay* », il est prévu que les bénéficiaires de l'AFDC restent éligibles au *Medicaid* pendant un an après leur retour au travail.

Concernant les services de garde, l'adoption du FSA constitue une intervention majeure: « FSA child care was the first open-ended entitlement for child care in American history » (Cohen, 1996 : 33). Les États ont en effet l'obligation de fournir des services de garde à tous les bénéficiaires de l'AFDC [42] qui en ont besoin, que ce soit pour retourner ou se maintenir en emploi ou pour s'engager dans le programme JOBS; si des services de garde ne peuvent être fournis par l'État, les bénéficiaires sont dispensés de travailler ou de participer à JOBS. Le FSA crée également l'obligation de fournir des services de garde aux parents qui quittent l'AFDC (*transitional child care assistance*) et ce, pour une période de douze mois après qu'ils aient quitté l'aide sociale pour occuper un emploi (Cohen, 1996: 33). Le *AFDC*

---

40 Rappelons que le programme AFDC procure de l'aide financière à des familles qui, dans 90% des cas, sont monoparentales (Villeneuve, 1996 : 56).

41 C'est-à-dire travailler moins de 100 heures par mois (U.S. House of Representatives, 1998 : 405).

42 Ayant des enfants de moins de six ans (U.S. House of Representatives, 1998 : 681).

Child Care Program et le *Transitional child care assistance* (TCC) sont tous deux des programmes à frais partagés entre le fédéral et les États, les taux de contribution financière de chacune des parties étant ceux s'appliquant à *Medicaid*. Si les services de garde sont gratuits dans le cadre du *AFDC Child Care Program*, une contribution de la famille est requise dans le cadre du TCC selon une échelle de tarifs progressifs établie par chacun des États (U.S. House of Representatives, 1998 : 681, 683).

Dans le domaine des pensions alimentaires, le FSA de 1988 a mis l'accent sur le paiement des pensions alimentaires en tant que mesure à privilégier pour prévenir la dépendance envers l'État (*ibid.* : 617). De nombreuses modifications ont été apportées au système, nous n'en mentionnerons ici que quelques-unes [43]. Les juges et autres intervenants officiels concernés sont tenus d'utiliser les règles directrices mises en place dans chacun des États (*state guidelines*) pour la fixation du montant des pensions alimentaires. Les États doivent avoir mis en place un mécanisme de retenue automatique sur le salaire pour les pensions alimentaires établies ou modifiées, dans le cas des bénéficiaires de l'AFDC, après le 1er novembre 1990, dans le cas des autres pensions, après le 1er janvier 1994. Les États doivent obtenir certaines performances en regard de l'établissement de la paternité, tels que d'avoir réussi, en 1992 à établir la paternité d'une proportion donnée d'enfants nés hors mariage; dans le cas d'une contestation de paternité, les États sont tenus de demander que soit effectué un test génétique (U.S. House of Representatives, 1998 : 617-618; Josephson, 1997: 176-177).

Les pérégrinations du « Family and Medical Leave Act »

L'adoption du *Pregnancy Discrimination Act* (PDA) en 1978, après de longues luttes, avait suscité beaucoup d'enthousiasme, mais déjà l'échec du projet de loi sur les services de garde en 1979 avait refroidi les protagonistes (Wisendale, 1997 : 77). Il fallait cependant surtout admettre que le PDA ne réglait pas tout : « Despite passage of PDA, the painful realty of losing one's job after taking pregnancy leave remained unremedied. » (Elison, 1997 : 32).

Au niveau fédéral, un nouveau type de législation dont l'objectif fondamental est de soutenir les mères travailleuses est donc proposé au milieu des années 1980. Élaboré principalement par des activistes féministes défendant le concept d'égalité entre les sexes, le projet de congé parental sera rédigé de manière à offrir une protection [44] pour les femmes mais dans un ensemble plus vaste lui en assurant la neutralité. Cette neutralité selon le sexe (*gender neutrality*) sera obtenue par l'inscription de deux sortes de congé dans le projet : un congé de maladie pour l'employé-e incapable de travailler en raison de problèmes de santé personnels et un congé familial pour l'employé-e qui a besoin d'arrêter de travailler pour prendre soin d'un membre de la famille. De la sorte, tous les travailleurs ayant des besoins spéciaux seront traités de la même manière peu importe leur sexe (Vogel, 1993 : 106-107). À aucun moment ou presque, il ne sera question de rémunération rattachée à l'octroi de ce congé, les protagonistes ayant jugé dès le départ que cette demande était impossible à obtenir (Elison, 1997 : 39).

---

[43] Pour une description complète des modifications apportées au *Child Support*, voir U.S. House of Representatives (1998 : 617-619) ou Josephson (1997 : 176-177).

[44] Plus précisément, pour répondre aux « women workers' needs as childbearers and child rearers » (Vogel, 1993 : 106).

Une première version de ce qui deviendra le « *Family and Medical Leave Act* » est présenté au Congrès en 1985, mais l'adoption de la législation finale ne surviendra qu'en 1993. L'histoire de l'adoption du FMLA est en effet une véritable saga au cours de laquelle le projet de loi ne cessera d'être modifié, et généralement dans le sens d'un allégement de sa portée [45].

Le projet initial, intitulé *Parental and Disability Leave Act*, a été rédigé par un représentant républicain et un groupe de féministes de Washington. Il prévoyait un congé d'une durée de 18 semaines dans le cas d'événements familiaux (naissance, adoption ou maladie grave survenant à un enfant) et de 26 semaines en cas de maladie du travailleur ou de la travailleuse. Le congé devait être accessible à tous, non rémunéré et assorti de la garantie de retrouver son emploi au retour. De plus, au cours de l'absence, les avantages sociaux du travailleur devaient être maintenus (assurance-santé, pension, etc.). Le projet de loi ne prévoyait pas de rémunération durant le congé mais demandait qu'une commission soit créée afin d'étudier la question dans les deux ans suivant l'adoption de la loi. Le projet de loi qui sera présenté au Congrès en 1985 sera légèrement modifié - exemption de l'application de la loi aux entreprises de moins de cinq employés- et son nom sera changé pour celui de *Parental and Medical Leave Act* (Marks, 1997 : 58).

Le projet de loi deviendra rapidement un enjeu très polarisé : une majorité de Démocrates (en faveur) s'opposeront à une majorité de Républicains (contre) tout au long des débats qui suivirent (Marks, 1997 : 58). De nombreux acteurs seront partie prenante du débat. Les gens d'affaires d'une part, alliés aux Républicains; de l'autre, les mouvements de femmes, auxquels s'ajouteront d'autres groupes plus tard.

Les gens d'affaires ont été les principaux opposants au FMLA. Ils y voient une entrave à la liberté d'entreprise, à leur liberté de déterminer eux-mêmes les bénéfices de leurs employés (Berstein, 1997 : 90). Ils s'inquiètent également des coûts d'une telle législation, particulièrement les dirigeants de petites entreprises (Elison, 1997 : 43). Quoique dans les années 1980, plusieurs entreprises offraient déjà volontairement des congés de maternité ou familiaux, les principaux représentants des entreprises ont soutenu qu'un congé obligatoire serait non désirable car il affecterait leur productivité et leur habileté à créer des emplois. Ils ont aussi soutenu que le FMLA créerait un précédent qui pourrait conduire à l'obligation d'offrir des bénéfices beaucoup plus coûteux, comme des congés rémunérés et des soins de santé (Berstein, 1997 : 90).

Cette forte résistance des milieux d'affaires fait en sorte que le projet de loi languit dans les coulisses de l'appareil législatif jusqu'à ce que diverses modifications lui donnent un nouvel essor. De « parental », le congé proposé passe en effet à « familial », le projet de loi étant élargi pour inclure également les travailleurs prenant soin d'un parent vieillissant ou d'un autre membre de la famille requérant des soins. (Marks, 1997 : 60). Le projet de loi présenté par les Démocrates en 1987 s'intitule donc maintenant le *Familial and Medical Leave Act*.

Cette stratégie s'avère « gagnante » puisqu'elle s'attire la faveur de certains Républicains, de même que celle de nombreuses associations : la puissante association des retraités, l'*American Association of Retired Persons*, mais aussi des groupes concernés par

---

[45] Pour un compte rendu détaillé de tout le parcours du projet de loi dans les comités et sous-comités de la Chambre des représentants et du Sénat, voir Marks (1997).

l'adoption, la défense des droits des enfants, la santé, etc. (Elison, 1997 : 41, 43). Elle rallie également à la cause un acteur important, les syndicats, car bien que plusieurs conventions collectives contenaient déjà des clauses relatives à la maternité, très peu d'entre elles incluaient un congé familial et médical (Berstein, 1997 : 94). Quoique la majorité des syndicats impliqués aient été des syndicats d'emploi de services composés surtout de femmes, le FMLA a été considéré par ceux-ci comme un enjeu important du monde du travail plutôt que comme un enjeu de femmes, une sorte de norme minimale du travail au même titre que le salaire minimum. Les changements sociaux ont été à la base de l'argumentation syndicale. Faisant valoir que la famille, de même que la main-d'œuvre, n'étaient plus ce qu'elles étaient, que les femmes travaillaient par nécessité et non par luxe, il ont soutenu que la législation du travail devait tenir compte des besoins de cette nouvelle main-d'œuvre (Elison, 1997 : 41). Les arguments des syndicats ont ainsi servi à transférer les débats au Congrès de la sphère des rôles sexuels à celle des droits du travail (*ibid.*).

Néanmoins bloqué au Sénat, le projet ne commencera vraiment à bouger qu'après que la républicaine Mage Roukema du New Jersey, brisant les rangs de l'opposition de son parti, présente à son tour un projet de loi (*a competing bill*). En comparaison du projet démocrate, le projet de Roukema est nettement plus restrictif, proposant entre autres d'exempter de l'application de la loi un plus grand nombre d'entreprises de petite taille et de diminuer de manière importante la durée du congé. Selon Wisendale (1997 : 80), cette proposition républicaine, malgré ses restrictions, représente une avancée importante : « Most important, perhaps, Roukema's action opened the door for discussion and eventually a compromise. ». À l'automne 1988, le projet républicain est soumis au Congrès mais reporté à plus tard. De leur côté, les Démocrates présentent également leur projet de FMLA auquel ils rattachent cette fois un projet de législation sur les services de garde (*Act for Better Child Care*). Comme les protagonistes de ces deux projets sont en partie les mêmes, cette stratégie dilue les forces et, conjugué à d'autres facteurs, les deux projets meurent au feuilleton avant même que Bush ne soit élu à la présidence en novembre 1988 (Wisendale, 1997 : 80).

À partir de 1989, la lutte s'engage entre syndicats et entreprises sur un projet de loi modifié qui exclut les entreprises de moins de 50 employés. Même si, comme on l'a vu plus tôt, plusieurs employeurs, et tout particulièrement sinon exclusivement ceux de grandes entreprises, offraient déjà volontairement des congés de maternité ou familiaux, le FMLA restera encore bloqué pendant des années sur la question de savoir si le congé devait être rendu obligatoire pour les entreprises par le gouvernement ou laissé à l'initiative de celles-ci (*ibid.* : 81-82).

Sous l'administration Bush, le FMLA est donc revenu encore à l'ordre du jour. Résultat de nombreux compromis, le projet de loi qui sera adopté en mai 1990 par la Chambre et le Sénat diffère cependant sensiblement du projet démocrate introduit sous Reagan. S'il a conservé le maintien des avantages sociaux durant l'absence et la garantie d'emploi au retour, il n'accorde maintenant plus que 12 semaines de congé (et ce, pour les deux types de congé, familial et de maladie, combinés) et ne s'applique plus qu'aux entreprises ayant 50 employés et plus. Le projet sera toutefois rejeté par veto par le président Bush.

Deux ans plus tard, le projet refait surface au milieu de la campagne présidentielle de Bush, deux mois après une déclaration fracassante du vice-président Quayle sur la

détérioration de la famille américaine [46]. Pressés par les Démocrates de signer le FMLA, Bush leur répond en proposant un congé familial basé sur une mesure fiscale à l'endroit des entreprises pour les inciter à agir. Cette proposition, rejetée rapidement par le Congrès, a provoqué un deuxième veto de Bush en 1992. Peu de temps après, le projet trouvera finalement son aboutissement avec l'élection de Clinton à la présidence des États-Unis, en novembre 1992, qui le signera dès février 1993, la Chambre et le Sénat s'étant entre-temps encore une fois prononcés en faveur du FMLA,

Selon Elison (1997 : 48), l'examen de la longue histoire de l'adoption du FMLA montre que les femmes n'ont pas acquis le pouvoir de revendiquer des changements au niveau politique du seul fait de leur participation au marché du travail. Si la féminisation de la main-d'œuvre peut servir à expliquer les racines socio-économiques des changements observés et des demandes qu'ils ont suscitées, elle ne peut expliquer le passage à un changement législatif (*policy enactment*). C'est seulement lorsque cette féminisation a pu produire un groupe de pression en faveur du FMLA dont la voix est devenue suffisamment forte pour qu'elle apparaisse incontournable, que les législateurs en sont venus à mettre la politique en œuvre : « Only when change produced interest group pressure that was unavoidable did enough legislators come to the realization that policy innovation would be inescapable. ».

L'adoption d'une loi nationale sur les services de garde [47]

Le projet de loi sur les services de garde (*Act for Better Child Care* [ABC]), présenté à l'automne 1988 par les Démocrates en même temps que le FMLA, n'a pas eu la vie longue comme on l'a vu plus tôt. Le ABC proposait que soit accordé aux États un montant de 2,5 milliards $ pour améliorer les services de garde existants, commencer de nouveaux programmes, étendre *Head Start* [48] et fournir des bons d'achat (*vouchers*) aux parents afin qu'ils se procurent eux-mêmes des services de garde auprès de fournisseurs reconnus. Les protagonistes du projet soutenaient qu'une loi nationale était nécessaire compte tenu de larges différences existant entre les États en regard des politiques d'accréditation (*licensing*) des services de garde et de leur mise en application (Wisendale, 1997 : 80).

Durant la campagne à l'élection présidentielle de 1988, deux sondages auprès de la population avaient montré que plus de la moitié des répondants désiraient un accroissement des dépenses fédérales au chapitre des services de garde. Le candidat démocrate avait alors plaidé la cause du ABC, ce à quoi le candidat Bush avait répondu en proposant d'instaurer

---

46 Wisedale (1997 : 82) explique ainsi que le projet de loi ait été mêlé à la campagne présidentielle de 1992. Suite à l'acquittement, devant un jury composé exclusivement de Blancs, de policiers de Los Angeles accusés de brutalité policière envers un jeune Noir en mai 1992, une émeute très violente s'était produite dans la communauté noire du centre ville de Los Angeles. Peu après, sur un réseau de télévision national, le vice-président Quayle avait attribué la responsabilité de ces émeutes à la détérioration de la famille américaine. Il s'en était également pris à Hollywood pour son biais anti-famille, dont une série montrait une femme de carrière réussissant brillamment qui choisissait d'avoir un enfant par insémination artificielle et d'élever cet enfant seule. La déclaration fracassante de Quayle a provoqué une réponse du candidat démocrate à la présidence, Clinton, qui, environ deux semaines plus tard, prononcera un discours à Cleveland, en Ohio, dans lequel il avancera son plan en huit points pour les familles américaines, y incluant l'adoption du FMLA.

47 Cette section est très largement inspirée du texte de Wisendale (1997 : 80-81).

48 *Head Start*, créé en 1965 dans le cadre des programmes de la Guerre contre la pauvreté, est un programme de stimulation précoce pour les enfants d'âge préscolaire de milieux défavorisés (Cohen, 1996 : 31).

une mesure fiscale (*tax credit*) pour aider les familles à supporter les frais de garde (*ibid.* : 81).

Le candidat républicain Bush a été élu en novembre 1988. Quand le Congrès a été convoqué en 1989, les Républicains de la Chambre et du Sénat ont présenté la version Bush d'un projet de loi sur les services de garde, à savoir la proposition d'instaurer un crédit d'impôt pour jeunes enfants de 1000 $ pour les familles ayant jusqu'à deux enfants de moins de 5 ans. Le projet s'appuyait sur deux éléments : d'une part, la conviction que le réel problème n'était pas la réglementation ou la disponibilité de services de garde mais plutôt que les familles de travailleurs avaient besoin de plus d'argent pour faire face à ces dépenses et, d'autre part, la volonté de respecter le droit des parents de choisir le type de services de garde selon leur convenance (un parent, un voisin ou une organisation). De leur côté, les Démocrates continuaient de plaider en faveur du ABC dans sa version initiale de 1988 (*ibid.*, 1997 : 81).

Après une année de débats et de tractations entre les deux partis, un nouveau projet de loi émerge, le *Child Care and Development Block Grant* (CCDBG) qui s'avère un compromis entre les deux propositions initiales. En effet, dans sa version finale, le CCDBG inclut 732 millions $ à être distribués aux États, un crédit fiscal pour les familles ayant des enfants de moins de 13 ans et dont le revenu familial n'excède pas 75 % du revenu médian dans l'État et l'expansion de *Head Start* pour fournir un service couvrant toute la journée et toute l'année. Il inclut les organisations religieuses comme fournisseurs mais exclut les écoles; la responsabilité d'établir des normes de santé et de sécurité dans les services de garde est confiée aux États. Il sera signé par Bush en 1990 comme partie constituante du *Omnibus Reconciliation Act* de 1990 (*ibid.* : 80).

Un appui croissant à la rétrocession (« *devolution* ») de pouvoirs

Comme nous l'avons vu, le *Family Support Act* s'inscrit dans une réforme du système d'assistance sociale chère aux conservateurs. Le consensus sur lequel il s'appuie s'est développé sous l'administration Reagan. Outre les différentes législations adoptées par le Congrès pendant cette période, un processus d'expérimentation pour réformer le système s'est déroulé à l'échelle locale. En effet, dès 1981, l'administration Reagan a voulu donner plus de latitude aux États pour qu'ils mettent en place des programmes de *workfare* (contraction de *work-for-welfare*), notamment pour obliger les prestataires à faire du travail communautaire (*public service jobs*) en échange de leurs prestations. Le Congrès a refusé d'aller aussi loin mais l'*Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA-81) a consenti une plus grande liberté aux États qui appliquent des programmes de formation et d'employabilité. Depuis 1981, les États sont fortement encouragés à conduire des expériences de réforme des programmes sociaux. Des projets peuvent être déposés auprès du gouvernement fédéral, qui décide d'accorder ou non à un État le droit de se soustraire aux différentes législations pour expérimenter de nouvelles approches sociales.

En 1991, l'administration Bush a décidé d'encourager les États à mettre en œuvre des projets de réforme de l'AFDC plus ambitieux. L'année suivante, elle promet de simplifier et d'accélérer le processus de dérogation (*waivers*) et d'acceptation des projets-pilotes. Un an plus tard, trente-quatre projets-pilotes sont déposés et aucun d'entre eux n'est refusé (quoique quelques-uns aient dû être acceptés plus tard, sous l'administration Clinton). Pendant cette période, les objectifs poursuivis dans le cadre de ces projets de réforme du système d'assistance sociale évoluent. En plus des programmes de réinsertion en emploi, les États

expérimentent diverses mesures au sein de projets-pilotes : on assiste de plus en plus à l'ingérence des pouvoirs publics dans la vie privée des bénéficiaires de l'AFDC.

> Many new waivers tried to influence personal decisions about marriage and cohabitation, family stability (for example, divorce and other family composition changes over time), and fertility, and some waivers tried to address the quality of parenting. The thrust of reform activity was thus increasingly directed toward a new strain of social engineering : employing welfare innovations as strategies for influencing a broad range of behaviors society deems important. (Corbett, 1997 : 7).

Cette utilisation accrue de dérogations (*waivers*) par les États a marqué le début d'un nouveau processus de transfert de l'autorité en matière d'assistance sociale de Washington vers les États. Dans les années 1990, les dérogations n'ont plus été restreintes à la recherche de nouveaux savoirs pouvant alimenter un débat national sur la réforme du système d'assistance sociale. Les dérogations sont plutôt devenues le véhicule permettant aux États d'organiser le programme à leur convenance que ce soit en terme d'objectifs politiques recherchés ou de stratégies à privilégier (*ibid.*).

G- 1990-1997 : LA GRANDE RÉFORME DU SYSTÈME D'ASSISTANCE SOCIALE

Des nombreux projets-pilotes d'assistance sociale réalisés par les États dans les années 1990 se dégagent une tendance principale : leur objectif était de modifier les comportements personnels ou interpersonnels des bénéficiaires. Le thème de la réforme proposée dans plusieurs États a été de se concentrer à aider, ou à obliger, les bénéficiaires à se conformer aux normes sociales : obtenir un emploi, se marier, prendre des décisions responsables en matière de fécondité, être un bon parent et obéir aux lois (Corbett, 1997 : 9).

Ces idées conservatrices sont d'abord défendues par le parti républicain et par d'autres groupes conservateurs. Elles ont peu à peu convaincu une grande partie de l'électorat américain[49]. Cette réorientation va dans le sens des idées conservatrices qu'on pourrait formuler par les propositions suivantes :

- l'aide sociale décourage le travail et donc l'indépendance financière;
- les critères d'éligibilité à l'aide sociale encouragent l'instabilité conjugale;
- l'aide sociale encourage les naissances illégitimes. Les prestations d'aide sociale augmentent avec le nombre d'enfants, ce qui peut être un incitatif pour des mères seules à avoir plus d'enfants et ce, sans être mariées;
- le système d'aide sociale est statique, d'où l'importance de mettre sur pied des mesures qui ne confortent pas les prestataires dans leur dépendance;
- le système d'aide sociale est complexe et mal administré. C'est pourquoi le *Welfare Simplification and Coordination Advisory Committee* est mis sur pied en 1990 pour étudier le fonctionnement du système; en 1993, le comité recommande

---

49 Selon un sondage effectué en mai 1992 par Yankelovich, Clancy et Schillman pour le *Time* et CNN, 90 % des Américains croyaient en la nécessité de réformer le système d'aide sociale : 81 % des Afro-Américains, 92 % des Blancs (*Caucasians*), 92 % des conservateurs et 89 % des libéraux se disaient en accord avec cette opinion (Corbett, 1997 : 7, note 6).

d'abolir les nombreux programmes qui s'adressent aux démunis pour les remplacer par un programme unique, orienté vers la famille.

Les objectifs politiques de Bill Clinton

La réforme du système d'assistance sociale est un des thèmes dominants de la campagne présidentielle de 1992. Bill Clinton, le gouverneur de l'Arkansas et candidat présidentiel de 1992, n'échappera pas à cet enjeu politique. En effet, il promet de « mettre fin à l'aide sociale telle qu'on la connaît ». Le nouveau président s'empresse d'affirmer son appui au processus d'expérimentation par l'octroi de dérogations (*waivers*).

Dans sa campagne électorale, Clinton s'engage à améliorer le bien-être des enfants américains. Sa stratégie s'articule autour de trois points. Dans l'optique de rendre payant le retour sur le marché du travail, le supplément au revenu gagné accessible aux familles de travailleurs à faible revenu, le *Earned Income Tax Credit* (EITC), est modifié dès 1993 de façon à offrir des crédits plus substantiels à un plus grand nombre de familles [50] (Wiseman, 1997 : 109).

En second lieu, le président entend implanter un système national d'assurance-maladie et éliminer *Medicaid*. L'objectif est de dissocier l'assistance sociale et les soins de santé publics gratuits et ainsi, de recréer un incitatif au retour au travail. Le projet suscite beaucoup d'opposition et il est définitivement abandonné après la victoire des Républicains au Congrès en novembre 1994.

Le troisième volet des objectifs politiques de Clinton, une proposition de réforme du système d'assistance sociale, est déposé en juin 1994.

Diverses propositions de réforme du système d'assistance sociale

Le *Work and Responsability Act* (WRA) est ainsi déposé en juin 1994. Attendue depuis plus d'un an, cette proposition de réforme du système d'assistance sociale en déçoit plusieurs. En effet, le candidat Bill Clinton avait promis une réforme majeure de l'aide sociale et le long délai entre les élections et le dépôt du projet a fait monter les enchères. Alors qu'il promettait de changer complètement le système d'assistance sociale - « *ending welfare as we know it* » - le projet s'inscrit parfaitement dans la continuité du *Family Support Act* (FSA) de 1988.

> As released, WRA built on the strategy established by FSA by increasing federal and state efforts to obtain child support from noncustodial parents, changing JOBS, continuing the process of eliminating the distinction between the regular (single-parent) and the unemployed-parent (two-parent) subprograms in *AFDC*, and developing national performance standards for agencies involved in delivering welfare services. (Wiseman, 1997 : 106).

Même le principe du temps limite pendant lequel un prestataire peut recevoir des prestations semble dilué. « Even the 24-month time limit turned out to be primarily a case management tool. As incorporated into WRA, the time-limit simply established a job assignment as an automatic experience for adults who failed to make a transition to employment by the deadline. It did not eliminate assistance for their families, even in cases in witch the obligated adult refused to take a job. » (Wiseman, 1997 : 107). Pourtant, cette idée

---

[50] Par la même occasion, l'EITC est également rendu accessible aux travailleurs sans enfant.

avait pris une telle place dans la campagne électorale de Bill Clinton qu'elle était devenue incontournable.

Le *Work and Responsability Act* est déposé en pleine controverse concernant le projet d'assurance maladie[51]. L'administration Clinton étant en fort mauvaise posture dans les sondages, il n'est que discrètement défendu et rapidement abandonné.

Le débat sera relancé avec le dépôt, en mars 1995 à la Chambre des représentants, d'un nouveau projet de réforme, le *Personnal Responsability Act (PRA)* au cœur du nouveau contrat social (*Contract with America*) proposé par les Républicains. Dans ce projet, les Républicains proposent que l'AFDC soit aboli et remplacé par une enveloppe budgétaire destinée à financer des programmes d'assistance aux familles, sous des conditions bien précises (dont celle du temps limite pendant lequel on peut recevoir des prestations ainsi que celle de l'obligation graduelle pour les prestataires de travailler). Ces programmes seraient élaborés et administrés par les États.

Le projet républicain diffère du projet démocrate sur plusieurs points, notamment en ce qui concerne le travail des prestataires d'assistance sociale : le projet républicain prévoyait le travail obligatoire en échange des prestations alors que, dans le cadre du projet Clinton, la notion de travail obligatoire faisait référence à l'occupation d'un emploi salarié, subventionné par l'État.

The approach to work in PRA was fundamentally different from that in WRA. PRA jobs were "Workfare"; that is, welfare recipients were to be expected to work 35 hours a week in return for welfare benefits. The Clinton plan explicitly rejected the workfare model and emphasized substitution of employment in subsidized wage-paying jobs for benefits as a source of income for recipients (Wiseman,1997 : 112).

Un peu plus tard en 1995, le Sénat proposera également un projet de réforme, le *Family Self-Sufficiency Act,* Les deux projets présentés au Congrès n'étant pas conciliables, l'adoption d'une réforme sera retardée jusqu'en 1996.

À la veille des élections présidentielles, le président Clinton mettra le Congrès au défi de lui présenter rapidement un projet de réforme. En août 1996, à moins de trois mois de sa réélection, il signera le *Personnal Responsability and Work Opportunuity Reconciliation Act* (PRWORA), loi fortement inspirée du *Personnal Responsability Act* (PRA) des Républicains.

Le « Personnal Responsability and Work Opportunuity Reconciliation Act »

La réforme du système d'assistance sociale américain induite par le PRWORA repose sur une approche contractuelle qui combine à la fois une explication sociale et individuelle de la pauvreté. Bien qu'elle soit fortement inspirée du plan proposé par le parti républicain, elle réussit à combiner les visions libérale et conservatrice. Ainsi, « the recipient is obligated to work toward self-sufficiency, and government is obligated to provide the

---

51 On sait que l'implantation d'un système universel de santé était une priorité dans la campagne électorale de Clinton en 1992. Ce fut toutefois un échec, notamment en raison de la forte opposition des compagnies d'assurances et des médecins mais également de celle de divers acteurs inquiets qu'un tel système entraîne des coûts importants. Il faut dire qu'un tel projet signifiait la mise en place d'un programme fédéral et donc, d'une nouvelle structure nationale ce qui allait à l'encontre du mouvement, alors bien amorcé, de « *devolution* » vers les États.

instruments and opportunities that will enable the individual to reach that goal. » (Kaplan, 1997 : 46).

Au centre de cette réforme, se trouve le remplacement des programmes *Aid to Families with Dependant Children* (AFDC), *Job Opportunities and Basic Skills Training Program* (JOBS) et *Emergency Assistance to Needy Families*[52] par une enveloppe budgétaire globale d'assistance aux familles démunies, le *Block Grant Program of Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). Le mode de remboursement des dépenses lié à l'ancien programme AFDC (*open-ended*, c'est-à-dire budget de dépenses illimitées) est aboli et remplacé par un montant fixe établi sur la base des sommes versées antérieurement par le fédéral. De plus, des modifications aux programmes *Food Stamps* et *Supplement Security Income* (SSI) sont prévues par la loi. De même, tous les anciens programmes de subventions spécifiques aux services de garde sont regroupés sous une seule étiquette, le *Child Care and Development Block Grant*.

Pour les familles américaines démunies, l'adoption du PRWORA signifie des changements majeurs dont la perte de leur droit garanti (*individual entitlement*) de recevoir des prestations d'assistance sociale. En effet, si la loi prévoit des situations où les États ne peuvent pas utiliser les fonds fédéraux pour aider certaines catégories d'individus et de familles[53], elle ne prévoit toutefois pas de situation où un État serait obligé de soutenir une personne ou une famille dans le besoin. Le PRWORA marque ainsi la fin du droit garanti à l'assistance sociale, auparavant assuré par le gouvernement fédéral des États-Unis.

Nous reviendrons de façon plus détaillée sur divers aspects de la loi intitulée PRWORA dans la suite de ce texte. Dans le chapitre suivant, nous présenterons notamment les caractéristiques du nouveau programme d'aide sociale qui en découle, le *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). Dans le chapitre 3, nous verrons comment cette loi a modifié l'orientation des politiques en direction des familles aux États-Unis. Enfin, les effets constatés à ce jour ou prévus de l'adoption de TANF ou d'autres programmes qui ont été modifiés par le PRWORA seront présentés au dernier chapitre.

Signalons enfin qu'en 2002, le Congrès va être appelé à réexaminer le PWRORA de 1996 : pour le renouveler, le réviser ou encore, peut-être, le révoquer (Pearce, 2000 : 150).

---

52 Le programme à frais partagés « *Emergency Assistance* » prévoyait une aide immédiate aux familles avec enfants qui risquaient de se retrouver sans toit.

53 Nous verrons en détail les conditions liées à l'utilisation des fonds fédéraux prévues par la loi dans la prochaine partie.

II- FONCTIONNEMENT DES POLITIQUES AMÉRICAINES POUR LES FAMILLES

Dans cette partie, nous présentons d'abord une brève description des mesures fédérales en direction des familles. Nous aborderons ensuite l'administration de ces mesures. Compte tenu de l'organisation fédérative du pays, l'accent sera mis sur l'administration des programmes au niveau fédéral bien que, dans la mesure du possible, nous essaierons également de donner les grandes lignes de leur administration au niveau des États. Enfin, nous traiterons du financement des diverses mesures fédérales tant du point de vue des mécanismes de financement utilisés que de l'importance des fonds alloués.

A- LES MESURES AMÉRICAINES EN DIRECTION DES FAMILLES

La politique familiale « implicite » en vigueur aux États-Unis au tournant du XXIe siècle comprend divers types de mesures. Nous en dressons d'abord un portrait global ci-dessous.

Assistance financière

Temporary Assistance for Needy Families (TANF)
Welfare-to-Work Grants Program
Supplemental Security Income (SSI)
Rentes de la Sécurité sociale : *Family Benefits* et *Survivors*
Housing
Low-Income Home Energy Assistance (LIHEAP)

Bénéfices en nature (in kind benefits)

Food Stamps
National School Lunch Program (NSLP)
School Breakfast Program (SBP)
Child and Adult Care Food Program
Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children (WIC)

Mesures fiscales

Exemptions for Dependents
Earned Income Tax Credit (EITC)
Child Tax Credit
Tax Credit for Adoption Expenses
Exclusion for Employer-Provided Adoption Assistance
Dependent Care Tax Credit
Exclusion for Employer-Provided Dependent Care
HOPE Credit et Lifetime Learning Credit

Congés familiaux (législations fédérales concernant le fait familial en milieu de travail)

Pregnancy Discrimination Act (PDA)
Family and Medical Leave Act (FMLA)

Services aux familles

- Services relatifs aux pensions alimentaires et aux visites
  Child Support Enforcement Program
  Programmes d'accès et de visite des parents non gardiens à leur enfant
- Services à l'enfance
  éducation compensatoire : *Head Start*
  services de garde : *Child Care and Development Block Grant*
  Social Services Block Grant (*Title XX*)
- Programmes de lutte contre les naissances hors mariage (dont *Abstinence Education*)
- Services de santé
  Medicaid
  State Children's Health Insurance Program (CHIP)
  Maternal and Child Health
- Services sociaux
  Social Services Block Grant (*Title XX*)
  Child Welfare (*Title IV-B Part 1*)
  Family Preservation (*Title IV-B Part 2*)
  Foster Care
  Adoption assistance

La politique familiale « implicite » des États-Unis comprend majoritairement des mesures d'assistance (de différents types) à l'endroit des familles démunies. L'adoption du *Personal Responsability and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) de 1996 revêt dès lors une grande importance. Tout d'abord, cette loi a instauré un nouveau programme d'aide sociale, le TANF. Mais le PRWORA contenait également des dispositions qui ont affecté plusieurs des autres programmes déjà existants : dans certains cas, il s'est agi de réductions des budgets ou de modifications aux critères d'éligibilité, dans d'autres, de l'établissement de structures et de services spécifiques.

A.1- Assistance financière

- *Temporary Assistance for Needy Families (TANF)*

Le *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) est le nouveau programme d'aide sociale instauré par le gouvernement fédéral en vertu de l'adoption du PRWORA de 1996. TANF devait être implanté dans tous les États au plus tard le 1er juillet 1997, mais la plupart des États l'ont mis en place avant cette date (U.S. House of Representatives, 2000 : 352). Contrairement au programme précédent, le *Aid to Families with Dependant Children* (AFDC), qui était un droit garanti (*entitlement*) aux familles démunies d'obtenir l'assistance de l'État, les États n'ont plus, dans le cadre de TANF, l'obligation d'assister les familles du seul fait qu'elles sont dans le besoin.

Les objectifs visés par TANF tels qu'inscrits dans le PRWORA sont les suivants :

1. Provide assistance to needy families so that children may be cared for in their own homes or in the homes of relatives;

2. End the dependence of needy parents on government benefits by promoting job preparation, work, and marriage;
3. Prevent and reduce the incidence of out-of-wedlock pregnancies and establish annual numerical goals for preventing and reducing the incidence of these pregnancies; and
4. Encourage the formation and maintenance of two-parent families.

(U.S. House of Representatives, 2000 : 354)

En vertu de la loi, les États peuvent utiliser les fonds de TANF pour promouvoir l'un ou l'autre de ces quatre objectifs (selon des proportions raisonnables). En conséquence, si les fonds doivent être dépensés en direction des familles dans le besoin (*needy families*) relativement aux deux premiers objectifs, les fonds alloués aux objectifs 3 et 4 n'ont pas nécessairement à l'être (*ibid.*).

De plus, une partie des fonds accordés par le fédéral dans le cadre de TANF peuvent être transférés à d'autres programmes. Par exemple, jusqu'à 30 % des fonds de TANF peuvent être transférés au programme *Child Care and Development Block Grant* et jusqu'à 10 %, au *Social Services Block Grant [Title XX]* (*ibid.*).

Ce qui amène le U.S. House of Representatives (2000 : 354) à dire que : « Clearly, TANF is a funding stream for a variety of allowed purposes, not just a program of cash welfare aid. »

En instaurant le programme TANF, le gouvernement fédéral avait pour objectif de laisser une plus grande discrétion aux États dans la conduite de leur programme d'aide sociale. À cet égard, deux dispositions qui existaient déjà sous le précédent programme (AFDC) ont été maintenues à l'endroit de TANF :

- Les États sont libres d'élaborer et d'implanter le programme en fonction de besoins et d'objectifs qu'ils ont eux-mêmes identifiés, sous réserve de respecter certaines directives générales imposées par le fédéral.
- Les États sont chargés d'établir les critères d'éligibilité et les bénéfices associés à TANF dans leur État respectif. À noter que, contrairement à AFDC, aucune précision n'est mentionnée dans le PRWORA quant au traitement des revenus : certains États, par exemple, peuvent choisir d'exclure les revenus provenant du EITC (à titre de mesures incitatives à l'emploi) des revenus comptabilisés pour l'établissement de l'éligibilité à TANF, d'autres de les inclure, etc. (*ibid.*).

Pour être éligibles à recevoir les fonds de TANF, les États doivent présenter au *U.S. Department of Health and Human Services* (DHHS), à tous les deux ans, un plan de leur programme TANF concernant divers éléments, notamment quelles stratégies ils comptent utiliser pour procurer du travail et du soutien aux familles, pour forcer le retour au travail des bénéficiaire après 24 mois d'assistance, pour prévenir et réduire les naissances hors-mariage, etc. (*ibid.* : 363). De plus, ce plan bisannuel doit certifier que l'État mettra en place des services de perception des pensions alimentaires (*Child Support Enforcement Program*), de placement et d'adoption des enfants (*Foster Care and Adoption Program*). Le plan doit également certifier que l'État a défini des normes et mis en place des mesures visant à identifier les bénéficiaires ayant une histoire de violence familiale et qu'ils les référera à des

services appropriés et prendra, dans certains cas, des mesures d'exception à leur endroit en ce qui concerne les règles du TANF (*ibid.*).

Les directives fédérales quant aux critères d'éligibilité

Dans l'établissement des critères d'éligibilité à leur programme TANF, les États doivent se conformer à certaines lignes directrices établies par le gouvernement fédéral. La loi prévoit en effet un certain nombre de modalités qui encadrent le droit des États de dépenser l'argent versé par le fédéral aux fins du TANF :

- une famille n'est éligible à TANF que si elle comprend un enfant mineur ou une personne enceinte.
- une famille n'est éligible à TANF que si elle accorde (*assign*) à l'État ses droits à l'égard d'une pension alimentaire pour enfant ou pour conjoint.
- les mères non mariées de moins de 18 ans et leur enfant sont éligibles à TANF seulement si elles résident chez leur parent ou dans une résidence supervisée par un adulte et si, à partir du moment où leur enfant atteint l'âge de 1 an, elles fréquentent l'école (s'il agit d'une « *high-school dropout* »).
- les personnes n'ayant pas la citoyenneté américaine qui sont entrées aux États-Unis après l'adoption du PRWORA, soit après le 22 août 1996, ne sont pas éligibles à TANF pour une période de 5 ans.
- les criminels en fuite et les personnes qui ont enfreint les règles de leur probation [54] sont inéligibles; les personnes accusées de crime relatif aux drogues depuis l'adoption du PRWORA sont également inéligibles à TANF, sauf si une loi de leur État prévoit un traitement différent.
- une famille ne peut recevoir de prestations de TANF pendant plus de 60 mois (cumulables) à vie [55]; les États peuvent toutefois soustraire à cette règle 20 % de leur clientèle [56].
- les adultes et les mères adolescentes bénéficiaires de TANF doivent obligatoirement participer à des activités liées à l'emploi (telles que définies par leur État) après avoir reçu des prestations pendant 24 mois.
- les États sont tenus, sous peine de pénalités, de rencontrer certains taux de participation de leurs prestataires à des activités liées à l'emploi [57] : 25 % de toutes les familles et 75 % des familles biparentales en 1997; 40 % de toutes les

---

54 Le texte auquel on se réfère se lit comme suit : « Also ineligible are fugitive felons and violators of probation/parole » (U.S. House of Representatives, 2000 : 355).

55 Les États sont libres d'établir les règles qui déterminent 1) si la limite de temps est maintenue à 60 mois ou si elle est abaissée et 2) si passé cette limite, les prestations sont simplement réduites ou éliminées. De plus, quelques États ont établi des limites dans le temps qui sont périodiques (par exemple, l'éligibilité à l'assistance est limitée à 24 mois sur 60).

56 Les États doivent établir les modalités d'exemption pour certains bénéficiaires. Pour plus de détails sur les mécanismes mis en place pendant la première année suivant la réforme, voir Gallagher, Gallagher, Perese *et al.* (1998).

57 Il existe plusieurs activités liées au travail prévues dans la loi. Nous n'en ferons pas la description mais on peut consulter à ce sujet U.S. House of Representatives (2000 : 357).

familles et 90 % des familles biparentales en 2000; 50 % de toutes les familles en 2002 (*ibid.* : 356). Une famille monoparentale est considérée participante à une activité liée au travail si le chef de famille y participe 30 heures par semaine en 2000. Les mères d'enfants de moins de six ans sont tenues de travailler 20 heures par semaine, sauf dans le cas où elles ne pourraient pas trouver un service de garde. Les mères d'enfants de moins de 12 mois ne sont pas obligées de travailler et ne sont pas considérées dans le calcul du taux de participation. Une famille biparentale est tenue de travailler 35 heures par semaine (heures pouvant être partagées entre les conjoints), mais si une famille biparentale reçoit des services de garde financés par les fonds fédéraux, elle doit fournir 55 heures de travail par semaine (U.S. House of Representatives, 2000 : 356).

- les États ne sont plus obligés de garantir des services de garde aux bénéficiaires qui en ont besoin pour aller travailler ou étudier (*ibid.* : 360).
- les États ont le droit de refuser de donner des prestations pour tout nouvel enfant conçu ou né de parents qui reçoivent de l'assistance financière, mesure fréquemment appelée « *family cap* » (*ibid.* : 1528).
- les États ne sont plus obligés d'imposer des restrictions supplémentaires aux familles biparentales (Gallagher, Gallagher, Perese *et al.*, 1998 : III-12)

Les critères d'éligibilité effectivement appliqués par les États

La latitude qui est laissée aux États dans l'établissement des critères d'éligibilité fait en sorte que les critères effectivement appliqués peuvent différer grandement d'un État à l'autre. Néanmoins, il appert qu'une grande partie des États ont conservé les mêmes critères d'éligibilité que ceux qu'ils appliquaient auparavant à l'égard de l'AFDC : les revenus d'emplois – avant déduction des dépenses admises - d'une famille doivent être inférieurs à 185 % de la somme nécessaire pour couvrir les « besoins essentiels reconnus » par chaque État (*need standard*) et inférieurs, après déductions des dépenses admises, au montant des prestations. Plusieurs États ont toutefois adopté de nouvelles règles d'éligibilité pour le programme TANF, mais il est difficile de les comparer étant donné les diverses formules employées (Gallagher, Gallagher, Perese *et al.*, 1998 : III-6). Au 1er janvier 2000, les revenus d'emplois maximum acceptés le premier mois pour qu'un candidat soit éligible au programme étaient de 1 458 $ en Californie (région 1), de 627 $ au Maryland et de 407 $ au Texas (U. S. House of Representatives, 2000 : 398-400).

Concernant la limite de cinq ans appliquée au droit de verser des prestations de TANF [58] (sauf l'exemption possible de 20 % des bénéficiaires), presque la moitié des États ont adopté une limite inférieure, quelques-uns permettent une extension, d'autres ont établi des exemptions faisant en sorte que certains mois ne sont pas comptabilisés dans le calcul de la limite de cinq ans; d'autres encore ont choisi de poursuivre indéfiniment les prestations à l'égard des enfants (*ibid.* : 358).

---

[58] Il s'agit plus précisément de la limite de temps pendant laquelle les États ont le droit d'utiliser les fonds fédéraux pour verser des bénéfices relatifs TANF. Car si les États utilisent leurs propres fonds, ils ne sont pas soumis à cette limite; ils peuvent donc, par exemple, poursuivre le versement des prestations d'aide sociale a quelqu'un qui aurait atteint la limite fédérale de cinq ans si cela est fait à partir de leurs propres fonds (U.S. House of Representatives, 2000 : 358).

Le droit d'imposer un *family cap* avait été retenu par vingt-deux États en octobre 1997 : ces États réduisaient donc ou éliminaient les prestations à l'endroit d'enfants conçus par des parents recevant de l'assistance financière. Diverses modalités, qui varient selon les États, étaient appliquées mais en général, une période de 10 mois suite à l'entrée dans le programme (TANF) était accordée aux prestataires pendant laquelle un enfant né demeurerait éligible aux prestations. (Gallagher, Gallagher, Perese *et al.*, 1998 : VI-8).

Concernant l'éligibilité des familles biparentales, trente-cinq États ont décidé d'éliminer complètement toute distinction entre les deux types de familles. Les autres ont choisi soit d'éliminer quelques-uns des critères d'éligibilité ou de maintien de l'éligibilité qui avaient cours avant la réforme. Enfin sept États n'ont aboli aucune des règles qui prévalaient dans le cadre du AFDC-UP (*ibid.* : III-13).

Pour de plus amples informations sur les règles appliquées dans les différents États américains, on peut consulter[59] le tableau 7-33 « Selected Provisions of State TANF Programs » dans U. S. House of Representatives (2000 : 451- 459).

- *Welfare-to-Work Grants Program*

Le programme *Welfare-to-Work* (WTW) a été créé en 1997 en vertu du *Balanced Budget Act*. L'objectif de ce nouveau programme est de fournir aux États des ressources additionnelles pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale les plus désavantagés quant à leur potentiel d'employabilité à « sortir » de l'aide sociale et à se trouver un emploi. Le programme WTW vise à compléter TANF, mais ses fonds ne doivent être utilisées que pour des activités liées au travail, non pour de l'assistance financière. Le WTW entend élargir les services d'aide à l'emploi aux parents non gardiens d'enfants bénéficiaires de l'aide sociale, de manière à ce que, compte tenu d'une amélioration de leurs revenus, ils puissent s'acquitter du paiement de leur pension alimentaire. Le WTW cible les communautés défavorisées (Nightingale, Trutko et Barnow, 1999 : ii).

Dans le cadre du WTW, des fonds ont été alloués pour les années 1998 et 1999, mais les États ont trois ans pour les utiliser. Le programme WTW est une composante du programme TANF, mais pour bien souligner son objectif lié à l'emploi, il est sous la responsabilité, au niveau fédéral, du *U.S. Department of Labor* (DOL) et, au niveau local, du *Private Industry Councils* qui administre le *Workforce Investment Act* (*ibid.*)

- *Supplemental Security Income (SSI)*

Allocation fédérale versée aux personnes âgées et/ou handicapées ayant de faibles revenus, incluant les enfants. En vertu de l'adoption du PRWORA en 1996, des critères plus restrictifs ont été établis pour définir le handicap d'un enfant (U.S. House of Representatives, 2000 : 271). Certains enfants ont ainsi perdu le droit de recevoir les prestations du SSI. Ils devaient du même coup perdre le droit à l'assurance-santé (*Medicaid*), mais l'adoption du *Balanced Budget Act* en 1997 a obligé les États à continuer d'assurer la couverture de

---

[59] On peut également consulter, à la suggestion du Green Book 2000 (U.S. House of Representatives , 2000 : 364), le « State Policy Document Project » du *Center for Law and Social Policy* et du *Center on Budget and Policies Priorities* (http : //www.spdg.org), le rapport annuel de TANF (U.S. DHHS, 1999) ou la National Governors' Association (1999).

Medicaid aux enfants qui, recevant des prestations du SSI au 22 août 1996, avait perdu ce droit en raison des nouveaux critères du SSI (*ibid.* : 273).

- *Rentes de la Sécurité sociale : Family Benefits et Survivors*

Rentes de la Sécurité sociale auxquelles ont droit les enfants d'une personne handicapée physiquement ou mentalement, qui prend sa retraite ou encore qui décède, et qui, ayant contribué au régime, a droit à la rente de retraite, d'incapacité ou de survivant pour ses dépendants (U.S. Social Security Administration, 1998).

- *Low-Income Home Energy Assistance (LIHEAP)*

Assistance fournie aux ménages à faibles revenus relativement aux dépenses encourues pour faire face aux conditions climatiques (chauffage ou climatisation). Dans le cadre du programme (LIHEAP), administré par le U.S. DHHS, le fédéral alloue une enveloppe budgétaire (*block grants*) aux États en fonction de leur climat et de leur nombre de ménages à faibles revenus (Levitan, Mangum et Mangum, 1998 : 129).

Les fonds du LIHEAP sont utilisés par les États pour dispenser trois formes d'aide aux ménages à faible revenus : couvrir les frais de chauffage ou de climatisation de leur résidence, installer ou acheter du matériel de climatisation et aider les ménages aux prises avec des situations d'urgence relatives à la consommation d'énergie (*ibid.*; Karger et Stoesz, 1998 : 406).

- *Housing*

Plusieurs programmes fédéraux existent en matière d'assistance au logement. Le programme le plus ancien est le « public housing » qui consiste à offrir des subventions fédérales à des autorités locales chargées de construire et d'administrer des logements. Ces unités de logement sont réservées à des familles dont le revenu ne dépasse pas 80 % du revenu médian de la localité; la plupart des localités toutefois en restreignent l'éligibilité aux familles dont le revenu ne dépasse pas 50 % du revenu médian (Levitan, Mangum et Mangum, 1998 : 122-123).

En 1990, une loi intitulée « National Affordable Housing Act » [60] a créé de nouveaux programmes, notamment le *HOME investment partnership block grant* (HOME) et le *Home Ownership and Opportunity for People Everywhere* (HOPE). Par la distribution de fonds fédéraux aux États et aux gouvernements locaux, l'objectif de HOME est d'accroître la disponibilité de logements à coûts abordables pour les familles à faibles revenus. Tous les États et plus de 300 juridictions locales reçoivent des fonds du programme HOME. Le programme HOPE vise à faciliter l'accès à la propriété aux familles à faibles revenus par la vente de logements publics (appartenant au fédéral ou dont l'hypothèque est détenue par le fédéral ou le *Resolution Trust Demonstration*) aux locataires actuels ou à d'autres ménages à faibles revenus (*ibid.*; Karger et Stoesz, 1998 : 395-397).

---

60 D'autres lois fédérales en matière de logement ont été adoptées entre la loi initiale de 1937 et celle de 1990, pour plus d'informations à ce sujet, voir Levitan, Mangum et Mangum (1998 : 122-129) ou Karger et Stoesz (1998 : 395-412).

A.2- Bénéfices en nature *(in kind benefits)*

En vertu de PWWORA, les bénéficiaires du nouveau programme d'aide sociale (TANF) sont automatiquement éligibles au programme *Food Stamps*; les enfants sont de plus automatiquement éligibles aux autres programmes nutritionnels (U.S.· House of Representatives, 2000 : 361). Le PWRORA a cependant prévu une réduction des dépenses du programme *Food Stamps* de presque 28 milliards $ sur une période de 6 ans, notamment en raison de l'exclusion aux bénéficies du programme des immigrants légaux n'ayant pas obtenu la citoyenneté et de leur famille, également en raison de la limitation à trois mois sur toute période de trois ans du droit au bénéfices pour les chômeurs entre 18 et 50 ans n'ayant pas d'enfant. Une réduction des dépenses de 2,9 milliards $ a aussi été prévue dans les programmes de nutrition pour les enfants, plus de 85 % de cette réduction devant se faire dans le *Child and Adult Care Food Program* (Karger et Stoesz, 1998 : 417).

- *Food Stamps*

Assistance distribuée sous la forme de coupons d'alimentation qui peuvent être échangés dans divers magasins participant au programme afin d'acheter de la nourriture (ou des graines ou des plants pour produire sa nourriture). Récemment cependant, les coupons ont été remplacés par une carte électronique de débit (*electronic benefit transfer [EBT] card*) qui, présentée au moment de l'achat, soustrait le montant de l'achat du « compte » *Food Stamp* d'un bénéficiaire. En mai 1999, la distribution des *Food Stamps* fonctionnait par carte EBT dans 33 États (Zedlewski et Brauner, 1999 : 5). En 2002, ce système devra être en place dans tous les États (U. S. House of Representatives, 2000 : 889).

L'éligibilité au programme et le montant des bénéficies sont établis par le gouvernement fédéral et sont uniformes à travers tout le pays.

Toutes les familles dont le revenu brut est inférieur à 130 % du seuil fédéral de pauvreté sont éligibles au programme. Le montant accordé est cependant fonction du revenu net du ménage. Le revenu net est établi en soustrayant diverses déductions du revenu brut; ces déductions comprennent 134 $ mensuellement à titre de déduction standard, 20 % des revenus gagnés, une déduction de 175 $ à 200 $ mensuellement par enfant, une déduction relative au coût du logement si celui-ci est jugé excessif. En 1999, le montant maximal que pouvait recevoir une famille de trois personnes sans autre revenu était de 329 $ par mois (Zedlewski et Brauner, 1999 : 4).

Le PRWORA de 1996 a apporté plusieurs modifications au programme *Food Stamp*. Certaines formes de revenu auparavant déduites dans le calcul du revenu net sont dorénavant incluses, ce qui entraîne la perte d'éligibilité au programme pour certaines familles plus favorisées, mais aussi, et c'est là l'effet principal, une réduction du niveau des bénéfices pour toutes les familles. Auparavant, *Food Stamp* compensait la baisse d'aide financière encourue par une famille qui se voyait imposé une pénalité relative à AFDC, puisque les bénéfices de *Food Stamp* étaient alors automatiquement augmentés. La loi de 1996 interdit formellement cette pratique : les bénéfices relatifs à *Food Stamp* ne peuvent être augmentés si une famille est pénalisée dans le cadre de TANF pour avoir manqué à ses obligations relatives au travail

ou aux pensions alimentaires (*ibid.* : 5). D'autres restrictions ont été imposées au programme *Food Stamps*, mais elles concernent les bénéficiaires sans enfant [61].

- *National School Lunch Program (NSLP) et School Breakfast Program (SBP)*

Programmes de subvention des repas pour les enfants dans les écoles élémentaires et secondaires, publiques et privées sans but lucratif.

Les critères d'éligibilité au NSLP sont les suivants : si le revenu familial est de 130 % ou moins du seuil fédéral de pauvreté (SFP), l'enfant a droit à des repas gratuits; si le revenu se situe entre 130 % et 185 % du SFP, il a droit à des repas à prix réduit; quelques subsides sont également accordées pour d'autres enfants qui ne se qualifient pas au programme (Karger et Stoesz, 1998 : 419)

Alors que le NSLP est disponible dans l'ensemble des écoles, l'accès au SBP est limité aux écoles situées en milieu défavorisé (Karger et Stoesz, 1998 : 420).

- *Child and Adult Care Food Program*

En ce qui concerne les enfants, il s'agit d'un programme dans le cadre duquel le coût des repas servis en garderie et dans les services de garde en milieu familial (enregistrés ou non) sont remboursés par le ministère de l'Agriculture. Ce programme comporte également un volet de formation à la nutrition (Hayes, Palmer et Zaslow, 1990 : 215-216).

- *Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children (WIC)*

Programme dont l'objectif est d'offrir des suppléments alimentaires, un service de référence pour soins médicaux et sociaux ainsi que de l'éducation nutritionnelle aux femmes à faible revenu qui sont enceintes ou qui allaitent et aux enfants de moins de cinq ans qui sont à risque de vivre des déficits alimentaires.

A.3- Mesures fiscales

Au cours des dernières années, plusieurs mesures s'adressant spécifiquement aux familles ont été ajoutées à la fiscalité fédérale américaine. Ainsi, le *Small Business Job Protection Act* de 1996 a instauré deux allégements fiscaux destinés à réduire les barrières économiques face à l'adoption : les *Tax Credit* et *Exclusion for Adoption Expenses*. En 1997, le *Taxpayers Relief Act* instaurait le *Child Tax Credit* ainsi que deux dispositions relatives à l'éducation post-secondaire : *HOPE Credit* et *Lifetime Learning Credit*. À l'inverse, le *Earned Income Tax Credit*, mesure à l'intention des travailleurs à faible revenu et qui ne concernait auparavant que les travailleurs ayant des enfants a été élargi, en 1993, pour inclure également les travailleurs sans enfant (U.S. House of Representatives, 1998 : 866-888).

Soulignons qu'aux États-Unis, dans le cadre de la fiscalité fédérale, la pension alimentaire au bénéfice d'un enfant n'est pas imposable pour le contribuable qui la reçoit ni déductible pour celui qui la paye.

---

[61] Comme par exemple : les adultes de 18 à 50 ans sans enfant, qui sont capables de travailler et qui ne travaillent pas au moins 20 heures par semaine, se voient imposer trois mois d'activités liées au travail par période de 36 mois d'assistance alimentaire (Zedlewski et Brauner, 1999 : 6).

La majeure partie des informations présentées dans cette partie est issue du *Green Book* de 1998 (p. 835-902), publié par le *Committee on Way and Means* de la U.S. House of Representatives, l'ouvrage le plus récent disponible dans cette série au moment d'écrire ce texte.

Principales mesures fiscales fédérales en direction des familles selon le type de mesure
États-Unis, 1998

Déductions (1)
Exemptions for Dependents *Exclusion for Employer-Provided Dependent Care* *Exclusion for Employer-Provided Adoption Assistance*
Crédits d'impôt non remboursables (2)
Child Tax Credit *Tax Credit for Adoption Expenses* *HOPE Credit et Lifetime Learning Credit* *Dependent Care Tax Credit*
Crédits d'impôt remboursables (3)
Earned Income Tax Credit (EITC) *Child Tax Credit* (à certaines conditions, si 3 enfants et plus)

Source : U.S. House of Representatives, 1998 : 866-888.

Notes : (1) Déduction fiscale : montant retranché du revenu total du contribuable qui, en faisant diminuer son revenu imposable, réduit de ce fait l'impôt qu'il a à payer.

(2) Crédit d'impôt non remboursable : crédit (représentant un certain % du montant accordé au titre de ce crédit) remboursé au contribuable dans la mesure où le total de ses crédits ne dépasse pas l'impôt qu'il a à payer; dans le cas contraire, la différence ne lui est pas remboursée.

(3) Crédit d'impôt remboursable : même si le total des crédits remboursables est plus élevé que l'impôt à payer, la différence est remboursée au contribuable.

Dans le tableau qui précède, les mesures fiscales sont classées par type. Il est connu que les déductions fiscales profitent généralement nettement plus aux contribuables à revenu élevé que les crédits d'impôt non remboursables. Par contre, un grand nombre de contribuables n'ont accès ni aux déductions fiscales ni aux crédits d'impôt non remboursables pour la simple et bonne raison que leur revenu est trop peu élevé pour qu'ils aient de l'impôt à payer. Ces contribuables moins favorisés financièrement ne peuvent bénéficier que des crédits d'impôt remboursables.

Dans le texte qui suit, nous décrivons toutefois ces mesures en fonction de l'objectif qu'elles poursuivent : aide fiscale aux travailleurs et aux familles de travailleurs à faible revenu, aide aux parents (naturels et adoptifs), aide pour les services de garde des enfants, aide pour l'éducation post-secondaire.

- *Déductions fiscales pour personne à charge (Exemptions for Dependents)*

Déduction qui diminue le revenu familial imposable en fonction du nombre d'enfants ou autres personnes dépendantes. Elle fut abolie pour les familles à revenus élevés en 1987. Cette déduction était de 2 800 $ par personne dépendante en 2000.

- *Earned Income Tax Credit (EITC)*

Crédit d'impôt remboursable que peut réclamer, à titre de supplément au revenu gagné, un travailleur à faible revenu ou une famille de travailleurs à faible revenu. Depuis 1991, la valeur du supplément est établie en fonction du nombre d'enfants. En 1994, le programme a été élargi pour inclure les travailleurs sans enfant à charge.

Le EITC est un crédit d'impôt dont la valeur est établie en fonction d'un taux applicable au revenu gagné par le contribuable selon le nombre d'enfants qu'il a à sa charge. De même, la valeur du crédit est réduite à partir d'un plafond de revenu et à un taux tenant compte du nombre d'enfants du contribuable. Le tableau qui suit présente les paramètres de l'EITC en vigueur en 1997.

Paramètres du EITC selon les caractéristiques de la clientèle
États-Unis, 1997

Clientèle/			
Paramètres du crédit	Sans enfant	1 enfant	2 enfants et +
Valeur maximale du crédit			
Taux de crédit (%)	7,65	34,00	40,00
Revenu minimal pour crédit maximal	4 340	6 500	9 140
Crédit maximal	332	2 210	3 656
Réduction du crédit			
Taux de réduction (%)	7,65	15,98	21,06
Revenu où débute la réduction	5 430	11 930	11 930
Revenu où le crédit n'est plus accessible	9 770	25 750	29 290

Source : Extrait du tableau 13-12 (U.S. House of Representatives, 1998 : 867).

Il est à noter que le EITC est à la fois un système de redistribution par la fiscalité et une forme d'assistance financière aux travailleurs et aux familles de travailleurs à faible revenu.

> [...] l'EITC a été élargi à plusieurs reprises afin de répondre à de nouveaux objectifs dont ceux de compléter le revenu de travail des familles à faible revenu, d'offrir une incitation au travail aux bénéficiaires de l'aide sociale, de subventionner les frais de garde ou les frais des soins de santé des familles à faible revenu et de contrebalancer les effets régressifs des impôts fédéraux (Rose, 1998 : 250-251).

- *Child Tax Credit*

Ce crédit a deux composantes. Pour l'ensemble des parents, il constitue un crédit d'impôt non remboursable. Pour les parents ayant trois enfants et plus, il peut donner lieu à un crédit d'impôt additionnel, remboursable celui-là. (U.S. House of Representatives, 1998 : 887-888)

- *Crédit d'impôt non remboursable*

Crédit d'une valeur de 400 $ (en 1998) pouvant être réclamé à l'égard de chaque enfant de moins de 17 ans. Si le revenu familial annuel est supérieur 110 000 $ dans le cas de conjoints produisant une déclaration d'impôt commune, ou supérieur à 75 000 $ dans le cas d'une personne chef de famille monoparentale ou d'une personne mariée produisant une déclaration distincte de son ou sa conjoint-e, la valeur du crédit pouvant être réclamée est réduite de 50 $ par tranche de revenu de 1 000 $ excédant les seuils mentionnés.

- *Crédit d'impôt remboursable*

Crédit pouvant être réclamé par les parents ayant trois enfants et plus. La valeur du crédit alloué est variable selon diverses composantes du revenu des parents (pour plus d'informations, voir *ibid.* : 887).

- *Tax Credit for Adoption Expenses*

Crédit d'impôt non remboursable, en vigueur depuis 1997, créé pour aider les parents, une seule fois, à défrayer les coûts encourus pour l'adoption d'un ou d'enfants [62]. Le crédit peut aller jusqu'à 5 000 $ (6 000 $ dans le cas d'enfants ayant des besoins spéciaux et domiciliés aux États-Unis). La valeur du crédit décroît pour les familles ayant un revenu supérieur à 75 000 $; le crédit ne peut plus être réclamé si le revenu est supérieur à 115 000 $.

Le crédit pour l'adoption d'enfants étrangers ayant des besoins spéciaux et la déduction ne seront plus disponibles après le 31 décembre 2001 [63].

- *Exclusion for Employer-Provided Adoption Assistance*

Mesure fiscale, en vigueur depuis 1997, permettant au contribuable de déduire de son revenu brut un montant pouvant aller jusqu'à 5 000 $ par enfant adopté (6 000 $ dans le cas d'enfants ayant des besoins spéciaux) pour des sommes que son employeur a payé à son bénéfice afin de lui fournir une assistance en regard de cette adoption (*ibid.* : 887).

Tel que mentionné précédemment, le crédit pour l'adoption d'enfants étrangers ayant des besoins spéciaux et la déduction ne seront plus disponibles après le 31 décembre 2001 [63].

- *Dependent Care Tax Credit*

Crédit d'impôt non remboursable que peut réclamer un contribuable à l'égard d'enfants âgés de moins de 13 ans ou d'autres personnes dépendantes (habituellement le ou la

---

[62] Encore une fois, la traduction ne nous semblant pas évidente, nous reproduisons le texte original : « a tax credit [..] is created to help defray one-time adoption expenses. » (U.S. House of Representatives, 1998 : 887).

[63] Nous ne savons trop comment interpréter cette phrase, traduite littéralement. Veut-elle dire qu'aucune déduction ou crédit ne sera plus accordé dans le cas d'adoption d'enfants étrangers ayant des besoins spéciaux ou encore, que la majoration du crédit et de la déduction applicable dans le cas de l'adoption d'un enfant ayant des besoins spéciaux ne sera plus accordée s'il s'agit de l'adoption d'un enfant étranger? À remarquer toutefois que, de toute façon, dans le cas du crédit, la majoration quand il s'agit d'enfants étrangers ne semble tout simplement pas exister.

conjointe ou une autre personne ayant une incapacité physique ou mentale) pour des frais de garde et/ou des services domestiques encourus afin de lui permettre d'occuper un emploi rémunéré (*ibid.* : 870-874).

Le montant maximal de dépenses admissibles est 2 400 $ s'il n'y a qu'une personne dépendante et de 4 800 $ s'il y a deux personnes et plus. S'il y a lieu, ce montant est cependant réduit, dollar pour dollar, du montant des dépenses déduites du revenu brut en vertu du *Exclusion for Employer-Provided Dependent Care.*

Le crédit associé au *Dependent Care Tax Credit* équivaut à 30 % des dépenses admissibles si le revenu annuel est de 10 000 $ ou moins. Sa valeur est ensuite réduite à raison de 1 % par tranche de revenu de 2 000 $, jusqu'à un taux minimal de 20 %. Pour un revenu annuel excédant 28 000 $, le taux est ainsi de 20 %. La valeur du crédit se situe donc entre 720 $ et 480 $ s'il n'y a qu'une personne dépendante, et entre 1 440 $ et 960 $ s'il y a deux personnes et plus.

Pour réclamer ce crédit, les couples mariés doivent produire une déclaration d'impôt conjointe et leurs revenus sont additionnés aux fins du calcul. De manière générale, ce crédit ne sera pas accordé si l'un des conjoints ne travaille pas.

- *Exclusion for Employer-Provided Dependent Care*

Mesure fiscale permettant au contribuable de déduire de son revenu brut (et donc de son revenu imposable) les montants que son employeur a payé à son égard afin de lui fournir une assistance pour les services de garde de personnes dépendantes (*ibid.* : 877-878).

Cette assistance peut consister en services de garde pour enfants offerts par l'employeur en milieu de travail ou à proximité de celui-ci, ou encore du remboursement direct des dépenses de l'employé pour les services de garde que celui-ci a payé. Selon une enquête effectuée en 1993, une forme d'assistance plus fréquente et éligible à la déduction fiscale est cependant le remboursement au compte d'un employé des frais d'un programme [64] pouvant couvrir, en plus des dépenses encourues pour des services de garde de personnes dépendantes, d'autres bénéfices non imposables comme la partie des dépenses de santé devant être défrayée par l'employé (*out-of-pocket expenses*).

La déduction maximale pouvant être accordée est de 5 000 $ par année (2 500 $ dans le cas d'une personne mariée produisant une déclaration d'impôt distincte de son conjoint).

Les sommes déduites du revenu brut à l'égard de cette mesure fiscale ne peuvent être prises en compte dans le calcul du crédit d'impôt pour la garde de personnes dépendantes (*Dependent Care Tax Credit*).

---

[64] Comme il s'agit sans aucun doute d'un type de programme spécifique aux États-Unis et dont la traduction n'a pas vraiment d'équivalent dans notre contexte, nous présentons ici le texte original : « A more prevalent form of providing dependent care benefits is throught reimbursement accounts, which may cover other nontaxable fringe benefits [...] (U.S. House of Representatives, 1998 : 878).

- *HOPE Credit et Lifetime Learning Credit*

Ces deux crédits d'impôt non remboursables, en vigueur depuis l'année fiscale 1998, peuvent être réclamés à l'égard d'études post-secondaires. Si l'étudiante ou l'étudiant est à la charge de ses parents (enfant déclaré « dépendant » au sens de l'impôt), seuls les parents peuvent réclamer ces crédits (*ibid.* : 874-875).

L'accessibilité à ces deux crédits est soumise aux mêmes seuils de revenu familial. Ainsi, à partir d'un revenu se situant entre 50 000 $ et 60 000 $ (entre 80 000 $ et 100 000 $ dans le cas d'une déclaration d'impôt conjointe), la valeur des crédits commence à être réduite.

- *HOPE*

Crédit accordé pour couvrir une partie des frais de scolarité d'un étudiant ou d'une étudiante inscrit-e au moins à demi temps dans une institution d'enseignement post-secondaire reconnue aux fins de l'impôt. Le crédit est applicable seulement pour les deux premières années d'études. Le crédit est de 1 000 $, remboursé à un taux de 100 % la première année, à un taux de 50 % la deuxième année. Le crédit maximal pouvant être obtenu par les parents est donc de 1 500 $ répartis sur deux années fiscales.

- *Lifetime Learning Credit*

Crédit également accordé pour couvrir une partie des frais de scolarité d'un étudiant ou d'une étudiante dans une institution d'enseignement post-secondaire, mais sans restriction quant à la fréquentation scolaire et au nombre d'années d'études couvertes. Le crédit est établi à 20 % d'un montant d'exemption pouvant aller jusqu'à 5 000 $. La valeur maximale du crédit est ainsi de 1 000 $ par année.

A.4- Congés familiaux

Aux États-Unis, il n'y a pas de programme fédéral qui instaure un congé de maternité, parental ou familial rémunéré. Certains parents ont néanmoins droit à de tels congés, rémunéré ou non, et si tel est le cas, différents mécanismes peuvent être en cause.

La prestation d'un congé peut relever soit :

- de l'application de deux législations fédérales, le *Pregnancy Discrimination Act* (PDA) ou le *Family and Medical Leave Act* (FMLA);
- de programmes existant dans certains États;
- de programmes mis en place par les employeurs.

- *Législations fédérales concernant le fait familial en milieu de travail*

Le *Pregnancy Discrimination Act* (PDA) a été adopté en 1979. Cette loi interdit la discrimination en emploi pour motif de maternité. De plus, la loi précise que la maternité doit être considérée comme une maladie et, à ce titre, doit donner droit aux mêmes avantages que toute autre maladie. L'adoption de cette loi a ainsi obligé les États et les employeurs qui avaient instauré des programmes d'assurance maladie pour les travailleurs et travailleuses à

accorder aux femmes qui accouchent les mêmes avantages, en terme de durée du congé et de rémunération s'il y a lieu, que ce qui est accordé aux autres travailleurs et travailleuses dans une situation semblable.

Pour sa part, le *Family and Medical Leave Act* (FMLA) de 1993 oblige les entreprises d'au moins 50 employés à accorder un congé de 12 semaines non rémunéré – au retour duquel l'employé retrouve son poste - aux employé-e-s qui doivent s'absenter 1) pour prendre soin de leur enfant (naissance, placement ou adoption) ou d'un membre de leur famille immédiate, 2) en raison d'incapacité temporaire (maladie). Pour être éligible, un employé doit avoir travaillé pour son employeur depuis un an à raison d'au moins 1250 heures. Le congé prévu par la loi se divise donc en deux congés : un pour incapacité physique, incluant l'accouchement et la récupération suite à l'accouchement (*Medical Leave*) et un second pour permettre à un ou une employé-e de s'occuper d'un membre de sa famille, incluant un nouveau-né (*Familial Leave*). Les deux congés combinés ne peuvent dépasser les douze semaines prévues par le FMLA – à moins que les conditions de travail accordées par l'employeur ne le prévoient. Des règles particulières ont été établies pour les cas où il existerait déjà des mesures prévues dans les conventions collectives des employé-e-s ou dans la législation des États.

Tout récemment, en décembre 1999, le U.S. Department of Labor a proposé de créer, par voie de réglementation, un programme expérimental volontaire qui permettrait aux États d'étendre l'éligibilité à l'assurance-chômage aux parents qui, en vertu du FMLA de 1993, s'absentent de leur emploi suite à la naissance ou au placement pour adoption d'un enfant. Malgré de nombreuses critiques à son endroit, les règles finales du nouveau programme ont été publiées dans le *Federal Register* le 13 juin 2000 (U.S. House of Representatives, 2000 : 291).

- *Programmes mis en place par les États*

Trente-quatre États ont adopté des lois concernant un type de congé du genre de celui accordé par le FMLA. Mais les conditions varient beaucoup d'un État à un autre et souvent, seuls les employés du secteur public sont éligibles.

Par ailleurs, dans cinq États, les femmes qui accouchent ont droit à cette occasion à un certain montant à titre de remplacement de revenu pour maladie, ces États obligeant en effet les employeurs à leur offrir la couverture d'assurance relative à la loi de l'État qui avait créé le « Temporary Disability Insurance » [TDI] (Frank et Zigler, 1996 : 122). Rappelons qu'en 1978, les cinq États dont il est question avaient une loi intitulée TDI : depuis les années 1940 pour la Californie, le New Jersey, l'État de New York et le Rhode Island, en 1969 pour Hawaii (Kamerman et Kahn, 1997 : 342). Au moment du passage du PDA, ces États ont dû revoir leur politiques, qui souvent excluaient spécifiquement la maternité des bénéfices. Puisque la loi considère la maternité comme une maladie, le même traitement doit être accordé à la maternité qu'à une autre maladie semblable (en terme de la durée et de la rémunération du congé).

- *Programmes mis en place par les employeurs*

Seules certaines grandes entreprises ont mis sur pied des mesures de soutien pour les travailleurs et travailleuses ayant des responsabilités familiales, le plus souvent au titre d'avantages sociaux destinés à attirer ou à s'attacher la main-d'œuvre (Kamerman, 1996 :

52-53). Lorsqu'elles existent, ces mesures sont généralement le résultat de décisions de l'entreprise elle-même, désireuse de fidéliser sa main-d'œuvre, en particulier dans certains secteurs de pointe où la compétition pour recruter une main-d'œuvre qualifiée est forte. Parfois, mais rarement, les mesures sont le résultat d'un processus de négociation syndicale.

A.5- Services aux familles

- *Services de perception des pensions alimentaires*[65]

Le *Child Support Enforcement Program* est à la fois un système de reconnaissance de la paternité et de perception des pensions alimentaires. Les États ont l'obligation de fournir les services de ce programme à tous les enfants bénéficiaires de TANF, de *Medicaid* et des programmes relatifs au placement et à l'adoption [*Title IV-E : Foster Care et Adoption assistance*] (U.S. House of Representatives, 1998 : 621). Le programme doit également être offert à toutes les familles : les États peuvent demander dans ce cas des frais d'ouverture de dossier pouvant aller jusqu'à 25 $, ils peuvent également imposés d'autres frais selon une échelle de tarifs. (*ibid.* : 553)

Depuis PWORA de 1996, les États doivent uniformiser leur loi en ce qui concerne le *Child Support Enforcement Program* et faire adopter le *Uniform Interstate Family Support Act* (*ibid.* : 622)

- *Établissement de la paternité*

Les États doivent avoir un système permettant d'établir la paternité des enfants prestataires des programmes susmentionnés, entre autres en étendant les procédures de déclaration volontaire de paternité dans les hôpitaux.

- *Perception des pensions alimentaires*

Les États doivent mettre en place des registres centralisés des ordres de cours. La loi prévoit également la mise en place d'un registre national des cas pour traquer les parents qui ne paient pas leur pension alimentaire (parents délinquants).Toujours dans la même optique, la loi oblige les employeurs à déclarer auprès du *National Directory of New Hires* et aux agences étatiques toute nouvelle embauche de personnel. De leur côté, les familles prestataires de TANF sont obligées de collaborer avec les autorités pour l'établissement de la paternité sous peine de voir leurs prestations diminuées d'au moins 25%.

Les pensions alimentaires reçues du parent non-gardien sont versées directement aux agences étatiques de perception qui en donnent une partie au gouvernement fédéral et gardent le reste comme remboursement partiel des coûts de l'assistance prodiguée aux familles concernées[66]. Avant l'adoption du PRWORA en 1996, les États étaient obligés de verser 50 $ – sans que le montant de leur prestation d'assistance sociale ne soit affecté - aux familles pour les encourager à collaborer avec les autorités. C'est ce qu'on appellait le *Child Support*

---

65 Pour un bref historique et une description plus détaillée des différentes interventions gouvernementales en matière de pensions alimentaires pour enfant, voir Saint-Pierre, 1998 : 13-14.

66 Si le montant de la pension alimentaire est supérieur aux prestations reçues par la famille, celle-ci garde sa pension mais perd ses prestations.

Pass-Through. Depuis 1996, cette obligation a été éliminée. Les États peuvent choisir de continuer d'appliquer cette mesure d'encouragement ou bien l'abandonner. En octobre 1997, vingt-deux États avaient décidé de maintenir la règle des 50 $ et quatre l'ont fait sur une base temporaire. Par contre, vingt-neuf États l'ont abolie, un État (Kansas) a diminué le montant à 40 $ et deux États (Connecticut et Nevada) ont augmenté ce montant. Finalement, le Wisconsin a décidé de permettre aux familles de garder leur pension alimentaire sans que leur prestation financière n'en soit affectée (Gallagher, Gallagher, Perese *et al.*, 1998 : VI-11).

Finalement, la loi oblige les États à mettre en œuvre de nouvelles techniques de récupération des pensions alimentaires comme par exemple, la suspension du permis de conduire ou du permis professionnel des parents non-gardiens récalcitrants (U.S. DHHS, Office of the Assistant Secretary for Planing and Evaluation, 1998 : 13).

- *Fonds fédéraux pour des programmes de visites*

En vertu de PRWORA de 1996, le fédéral alloue 10 millions $ par année à être distribués dans les États aux fins de l'établissement de programmes visant à faciliter l'accès et la visite des parents non gardiens à leurs enfants, de même que de meilleures relations entre les parents gardiens et non gardiens. Ces programmes peuvent concerner la médiation, le counseling, l'éducation parentale et les visites supervisées (U.S. House of Representatives, 2000 : 469-470).

- *Services à l'enfance*

L'intervention fédérale en direction des enfants et de leur famille en ce qui a trait à l'offre de services (autres que les services de santé et les services sociaux) vise deux objectifs : l'éducation compensatoire et la garde des enfants.

- *Éducation compensatoire : Head Start*

Le plus connu des services d'éducation compensatoire aux États-Unis est incontestablement *Head Start*. Mis en place en 1965, il existe toujours aujourd'hui. Il s'agit d'un programme de subvention aux entités locales qui dispensent des services dans cinq domaines liés au bien-être des enfants : éducation, santé physique et mentale, services sociaux, nutrition et participation des parents (Saint-Pierre, 1998 : 42). Ce programme s'adresse aux enfants d'âge préscolaire des familles démunies. Jusqu'à récemment, le programme était surtout offert à temps partiel, une partie de l'année. Toutefois, la loi de 1990, instaurant le *Child Care and Development Block Grant*, incluait l'expansion de *Head Start* de manière à ce que les services soient offerts la journée durant et tout au long de l'année. Bien que *Head Start* ait toujours été considéré comme étant en partie un service de garde en plus d'être un service d'éducation compensatoire, les derniers changements affirment sa « mission » en tant que services de garde.

- *Services de garde*

Différents modes de garde, réglementés ou pas, sont offerts aux familles par les secteurs privé et public. Ce sont les États qui ont la responsabilité de voir à leur enregistrement, etc. Comme dans le cas programmes administrés au niveau des États, on observe de grandes disparités inter-étatiques, que ce soit au niveau des normes de sécurité et

d'hygiène, des ratios personnel-enfants, des qualifications du personnel, de la fréquence des inspections, etc. (Saint-Pierre, 1998 : 39)[67].

L'intervention du fédéral dans les services de garde concernent essentiellement leur financement. Deux programmes fédéraux existent à cet égard : le *Child Care and Development Block Grant* exclusivement désignés pour ce, et le *Social Services Block Grant* (*Title XX*) dont une partie des fonds peuvent être utilisés pour offrir des services de garde. L'adoption du PRWORA en 1996 a complètement refaçonné le financement fédéral des services de garde.

Le *Child Care and Development Block Grant*, initialement adopté en 1990, englobe depuis le passage du PRWORA les trois programmes auparavant associés au AFDC : le *AFDC Child Care*, le *Transitional Child Care* et le *At-Risk Child Care*. Ces quatre programmes sont maintenant fusionnées dans une seule enveloppe budgétaire.

Le gouvernement fédéral verse cet argent aux États pour leur permettre de développer des programmes de services de garde diversifiés afin que les parents puissent choisir ceux qui conviennent le mieux à leurs besoins familiaux. Le financement fédéral a également comme objectif d'aider les États à offrir les services de garde nécessaires aux parents prestataires de l'aide sociale qui s'inscrivent dans une démarche de retour au travail : rappelons cependant que depuis l'adoption du PRWORA, les États n'ont plus l'obligation de garantir des services de garde aux bénéficiaires de TANF. Finalement, les fonds ainsi distribués doivent servir à améliorer la qualité des services offerts. « States will vary in the degree to which they use this money to provide subsidies, increase the supply of child care, assist parents in finding child care, and strengthen regulation and monitoring of licensed child care. » (Zaslov, Tout, Botsko *et al.*, 1998 : 1).

Depuis l'adoption du PRWORA, les États n'ont plus l'obligation de fournir des services de garde aux bénéficiaires de l'aide sociale qui s'engagent dans une démarche d'emploi ou de formation. Cependant, les fonds d'ensemble alloués aux services de garde pour enfants dans le cadre du *Child Care and Development Block Grant* ont été substantiellement augmentés [68]. En outre, l'éligibilité au programme a été étendue à toutes les familles à faibles revenus (U.S. House of Representatives, 2000 : 360).

- *Social Services Block Grant (Title XX)*

Programme fédéral visant à financer l'établissement d'une gamme de services sociaux variés par le États. En 1995, 14 % des fonds fédéraux alloués dans le cadre de ce programme ont été utilisés par les États en regard des services de garde (U.S. House of Representatives, 1998 : 686).

---

67 Pour plus de renseignements sur chacun des États, on peut consulter le site internet *du National Child Care Information Center* (2000).

68 Cette affirmation doit être nuancée. Villeneuve (1999 : 98), faisant état de recherches effectuées par des auteurs américains, signale que : « Les montants alloués sont supérieurs à ce qu'ils auraient été si l'aide sociale et les programmes de subventions pour frais de garde n'avaient pas été modifiés (Long, 1998; Shumacher, 1999) mais ils sont inférieurs à ce qu'ils auraient été si seule l'aide sociale avait été modifiée et si les programmes de subventions pour frais de garde avaient continué de fonctionner en vertu des règles précédentes (Super, 1996). ».

- *Programme de lutte contre les naissances hors mariage*

Dans le cadre du PWORA de 1996, plusieurs mesures ont été adoptées dans le but de réduire les naissances hors mariage, tels qu'un bonus de 20 millions $ à chacun des cinq États qui auront enregistré la plus forte diminution des naissances hors mariage et, simultanément, qui auront réduit leur taux d'avortement (U.S. House of Representatives, 2000 : 1526).

L'une des plus importantes mesures est cependant la création d'un nouveau programme d'éducation à l'abstinence sexuelle (*Abstinence Education*). Les programmes que mettront en place les États peuvent inclure de l'information sur le contrôle des naissances mais ne doivent pas en faire la promotion. L'élaboration des programmes devra être basée sur des messages clairs incluant :

> "abstinence from sexual activity outside of marriage [is] the expected standard for all school age children"; "abstinence from sexual activity is the only certain way to avoid out-of-wedlock pregnancy, sexually transmitted diseases, and other associated health problems"; and "sexual activity outside the context of marriage is likely to have harmful psychological and physical effects". (*ibid.* : 1528).

- *Services de santé et services sociaux*

Dans le contexte américain, les services de santé subventionnés par les gouvernements (fédéral et des États) constituent pratiquement une mesure de type familial, puisque de manière générale seuls les enfants, les femmes enceintes et les personnes âgées et/ou handicapées y ont accès. Nous renvoyons toutefois le lecteur ou la lectrice au document sur la prise en charge des enfants aux États-Unis (Saint-Pierre, 2001) qui en traite de façon détaillée. Le même renvoi vaut également en ce qui concerne les services sociaux en direction des enfants et des familles, le « *child welfare* », même si la littérature américaine en traite fréquemment en parallèle des mesures à caractère familial.

B- ADMINISTRATION

Comme le font remarquer Kamerman et Kahn, il n'y a pas aux États-Unis d'institution gouvernementale spécifique au niveau fédéral qui ait le mandat global de se pencher sur les questions qui touchent à la famille, lui donnant ainsi la crédibilité nécessaire pour élaborer des politiques familiales. De plus, « even efforts to achieve better operational co-ordination and services integration at the local level are often frustrated by federal legislative roles, mandates, and prerogatives. » (*ibid.*, 1997 : 403).

Dans ce contexte, si le gouvernement fédéral veut obtenir une vue d'ensemble de la situation des familles et des enfants et mobiliser les acteurs autour de cette question, il doit créer un lieu (ou une circonstance) spécial de rencontre. Au fil des ans, depuis la première en 1909, ce rôle avait été tenu par la Conférence de la Maison blanche sur les enfants qui se tenait tous les dix ans. Comme le soulignent Kamerman et Kahn (1997 : 404), tous les acteurs intéressés s'y rendaient et voulaient faire entendre leur point de vue : les spécialistes, les groupes d'intérêt, les organisations de parents, les groupes religieux et autres concernés par la question des enfants. Mais malgré la bonne préparation de ces conférences, ces rencontres regroupant des milliers de personnes ne permettaient pas de délibérer sur des solutions politiques et d'exercer un choix. La plupart de ces conférences ont contribué à l'échange d'informations utiles et parfois déterminantes entre les différents groupes d'acteurs, à

produire des données et des rapports pertinents, etc. « They have not, however, provided an 'engine' for family policy developments over the succeeding decades. » (*ibid.*).

Malgré l'absence d'une institution centrale, les États-Unis se sont néanmoins dotés, comme on vient de le voir, de nombreuses mesures en direction des familles. La nature « implicite » de ce que nous avons convenu d'appeler la politique « familiale » américaine, c'est-à-dire un ensemble de mesures souvent peu reliées entre elles mais susceptibles d'influencer la vie des familles, fait en sorte qu'elle relève de plusieurs instances fédérales du point de vue administratif. D'ailleurs, le terme de « fragmentation » revient souvent dans la littérature pour qualifier l'État-providence américain [69] (Dobelstein, 1999 : 252; Kamerman et Kahn, 1997 : 311).

Enfin, comme les États-Unis sont une fédération d'États et que le gouvernement fédéral, surtout depuis les années 1980, a transféré aux États une plus grande part de responsabilités en matière de politique sociale (*devolution*), l'administration effective des programmes relève souvent plus des États ou d'instances au niveau local, que du gouvernement fédéral.

Il y a donc deux niveaux administratifs en ce qui concerne les mesures en direction des familles. Le fédéral, plus souvent qu'autrement, est en position de bailleur de fonds à l'égard d'une variété de programmes qu'il assortit de directives générales auxquels les États doivent se conformer; et comme il veut s'assurer de la bonne utilisation des fonds qu'ils dispensent, il met en place des instances administratives pour ce faire. De leur côté, les États sont habituellement chargés de l'administration et de la gestion sur leur territoire des programmes fédéraux. Le gouvernement fédéral leur impose parfois l'établissement d'entités administratives spécifiques pour l'utilisation des fonds qu'il met à leur disposition (comme par exemple, l'obligation de créer une instance administrative distincte pour recevoir les fonds du *Child Support Enforcement Program*).

Au niveau fédéral

Plusieurs instances fédérales sont sollicitées pour l'administration des mesures en direction des familles. La principale d'entre elles est sans aucun doute le *U.S. Department of Health and Human Services* [DHHS]. De nombreux programmes, et parmi les plus importants, sont en effet sous la responsabilité du *Administration for Children and Families* (ACF), un département (*agency*) faisant partie du DHHS.

Le ACF compte lui-même plusieurs services chargés de s'occuper d'un programme en particulier.

Aux fins de l'*Administration for Children and Families*, le pays est divisé en cinq territoires (Northeast, Southeast, Midwest, West-Central et Pacific-West). Chaque territoire comporte un bureau central situé dans le bureau régional le plus important du territoire; cinq autres bureaux régionaux s'ajoutent à la liste et dépendent du bureau central de leur territoire. Le territoire américain compte ainsi dix régions aux fins du ACF.

---

[69] Pour un examen plus approfondie du phénomène de fragmentation, mais du point de vue particulier des services sociaux américains en direction des familles et des enfants, voir Saint-Pierre (2001 : 54-56).

Service	Programme administré
Office of Family Assistance	*Temporary Assistance for Needy Families* (TANF)
Office of Child Support Enforcement	*Child Support Enforcement Program* (CSE)
Child Care Bureau	*Child Care and Development Block Grant*
Children's Bureau	*Social Services Block Grant* (*Title XX*)
Head Start Bureau	*Head Start*
Low Income Home Energy Assistance	*Low Income Home Energy Assistance Program* (LIHEAP)

Les bureaux régionaux supervisent l'administration des programmes offerts par le ACF. Ils supervisent également la programmation et la gestion financière des programmes et fournissent de l'aide aux diverses entités responsables de les administrer (État, comté, ville, gouvernement autochtone, *grantees*, organisations publiques et privées de la région). Chaque bureau régional représente le ACF auprès des entités de son territoires (U.S. DHHS. ACF, 2000).

Les autres programmes relèvent de diverses instances. Le programme *Welfare-to-Work* (WTW) est sous la responsabilité du U.S. Department of Labor (DOL). Les programmes en matière de logement (les logements subventionnés « public housing », HOME, HOPE, etc.) relèvent du U.S. Department of Housing and Urban Development (Karger et Stoesz, 1998 : 395). La *Social Security Administration* administre le *Supplemental Security Income* et les rentes de la sécurité sociale pour les dépendants de personnes assurées (*Family Benefits* et *Survivors*). Enfin, le US Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, est chargé d'administrer les programmes nutritionnels (*Food Stamps*, *Child and Adult Care Food Program*, NSLP, SBP et WIC).

Au niveau des États

De manière générale, chaque État a sa propre structure légale [70] et administrative en ce qui concernent les grands programmes financés par le gouvernement fédéral. En outre, certains États délèguent une partie de leurs pouvoirs à des gouvernements locaux.

Dans chaque État et administration autochtone (*tribal government*), une instance spécifique est habituellement chargée des questions relatives aux services dits humains ou sociaux. Le nom de cette instance peut varier d'un État à l'autre : *State Department of Social Services*, *Department of Health and Family Services*, *Department of Human Services*, etc. Fréquemment, ce département a la responsabilité d'une large gamme de services dits « humains », incluant les services de garde, le recouvrement des pensions alimentaires, les programmes d'aide sociale (TANF), les services sociaux et les services de santé pour les

[70] En parallèle de la loi fédérale qui crée un programme (TANF par exemple), les États sont généralement tenus d'adopter leur propre loi qui précise les modalités d'application du programme sur leur territoire.

enfants et les familles, des services d'information et de références, etc. (Schene, 1998 : 30). La consultation du site Internet de chaque État permet généralement de repérer assez facilement l'instance administrative concernée et d'en savoir plus sur l'administration et les programmes offerts dans chaque État [71]. De manière générale, des bureaux régionaux ou locaux sous gouverne de cette instance première sont présents sur l'ensemble du territoire de l'État.

Il importe de souligner que le PRWORA de 1996 comprend certaines dispositions susceptibles de modifier profondément la dynamique administrative du nouveau programme d'aide sociale (TANF). La loi a en effet autorisé la privatisation de l'administration et des services offerts dans le cadre de TANF (et SSI), les États pouvant désormais passer des contrats avec des organisations de charité, religieuses ou privées (U.S. House of Representatives, 2000 : 361). Signalons que cette façon de faire existe depuis les années 1967 en ce qui concerne la prestation de divers services sociaux [72]. Aux fins de TANF, le PRWORA autorisent également les États « to pay recipients by means of certificates, vouchers, or other disbursement forms redeemable with these organizations. » (*ibid.*).

La loi de 1996 a également accru les exigences en matière d'information. Ces nouvelles exigences se rapportent à l'obligation de rendre compte au fédéral des résultats de TANF; à la planification d'activités orientées vers l'insertion en emploi des prestataires dans un contexte où les informations sur ceux-ci sont détenues par des instances variées, de même que les services requis pour accompagner un cheminement vers l'emploi sont fournis par des agences différentes; à la surveillance nécessaire pour faire en sorte que la limite de cinq ans à vie à laquelle est soumis le droit de recevoir des prestations d'aide sociale soit respectée. Comme en témoigne un rapport du U.S General Accounting (2000), de nombreux États sont mal outillés pour faire face à ces nouvelles exigences; ils se doivent donc d'implanter rapidement un système informatisé d'information ou encore d'améliorer leur système existant s'ils veulent rencontrer les objectifs de TANF.

Au niveau local

Comme on l'a vu, en regard de divers programmes fédéraux, certains gouvernements des États transfèrent toute la responsabilité ou une partie de celle-ci à des instances locales de leur territoire. La littérature à ce sujet est plutôt rare, mais les personnes intéressées pourront consulter le texte de Watson et Gold (1997) ou encore l'ouvrage de Hahn (1994), les deux permettant d'avoir un aperçu de la complexité de l'administration quand elle se conjugue sur plusieurs niveaux de gouvernement et plus de cinquante territoires relativement autonomes.

---

71 Du site Internet de l'État du Wisconsin, par exemple, on peut aller au *Department of Workforce Development*, d'où la page « services aux familles et aux jeunes » (http://www.dwd.state.wi.us/dwd/familyouth.htm) présente les programmes de *child care*, *child support*, etc., alors que la page « *Support Programs* » (http://www.dwd.state.wi.us/dwd/support.htm) mène aux programmes TANF (*Wisconsin Works* [W-2], *Food Stamps*, etc. Pour sa part, le *Wisconsin Department of Health & Family Services*, plus précisément la page de la *Division of Children and Family Services* (http://www.dhfs.state.wi.us/aboutDHFS/dcfs/dcfs.htm) donne accès aux programmes et services administrés par cette Division, entre autres, la réglementation et l'agrément des services de garde et tous les programmes de *child welfare* (pages consultées le 11 novembre 2000).

72 Voir au chapitre « Orientations », p. 77.

Notons par ailleurs que des instances au niveau local peuvent également être les gestionnaires des fonds fédéraux : dans le cas des *Food Stamps*, par exemple, ce sont les agences de l'État ou encore des agences locales qui évaluent l'éligibilité des requérants et leur procurent les bons d'alimentation (Karger et Stoesz, 1998 : 417).

C- FINANCEMENT

Le financement des programmes américains en direction des familles n'est pas uniforme. Divers mécanismes sont en cause, ce que nous examinons d'abord brièvement; suivra la présentation du financement des principaux programmes.

Les mécanismes de financement [73]

Les mécanismes de financement des programmes du gouvernement fédéral des États-Unis reposent sur quatre principaux facteurs :

- les instances qui fournissent le financement
- le type de budget
- le droit aux prestations ou services
- les critères sur lesquels se base la répartition des fonds fédéraux entre les États (formule de financement)

- *Les instances qui fournissent le financement*

Fédéral seulement

Le financement de certains programmes fédéraux est fourni exclusivement par le gouvernement fédéral : *Food Stamps* par exemple et tous les autres programmes nutritionnels sont ainsi. L'octroi aux États d'une enveloppe budgétaire globale (*block grants*) comporte parfois un financement exclusif du fédéral comme c'est le cas pour le *Social Services Block Grant* (mais pas toujours, voir ci-dessous). Enfin, quelques programmes fédéraux, ayant généralement plus d'une modalité de financement, réservent des fonds dont l'octroi est basé sur la compétition entre les États (*competitive grants* ou bonus); certains États obtiennent ainsi du financement supplémentaire en raison de leur performance « exceptionnelle » relativement à l'atteinte des objectifs du programme. Les programmes TANF et *Child Support Enforcement Program* comporte cette forme de financement (parmi d'autres).

Financement mixte : fédéral et États

D'autres programmes fédéraux exigent une certaine contribution financière des États si ceux-ci veulent recevoir le financement fédéral, cette contribution des États pouvant prendre deux formes.

Une première forme de cette contribution exigée des États pour le financement fédéral nous est donnée par le programme TANF. Pour avoir droit aux fonds fédéraux, les États doivent s'engager à dépenser de leur côté un montant équivalent à leurs dépenses

---

[73] Ce point s'inspire en partie de Douglas et Flores (1998).

antérieures à l'égard des programmes que TANF a remplacés [74]. Le défaut d'un État de rencontrer cette exigence fédérale entraîne une sanction du fédéral qui se traduira par une réduction de l'allocation de financement à l'égard de TANF à cet État dans les années suivantes.

La seconde forme de contribution des États se rapporte à des programmes dont les frais sont partagés entre le gouvernement fédéral et celui des États (*matching funds*). Dans ce cas, les États sont tenus de fournir un financement au programme égal à une certaine proportion du financement fédéral à l'égard de ce programme s'ils veulent obtenir les fonds du fédéral. *Welfare-to-Work Grants Program* est un exemple d'un programme de cette sorte.

- *Le type de budget*

Le budget associé à un programme fédéral peut être illimité (*open-ended*) ou plafonné (*closed-ended* ou *funding ceiling* ou *capped*). Un programme comportant un budget illimité permet aux États de réclamer un remboursement illimité du fédéral à l'égard de toutes les personnes éligibles à un programme et des frais encourus admissibles : le *Child Support Enforcement Program* est un exemple de programme *open-ended.*

- *Le droit aux prestations ou services*

Dans le cas de programmes à frais partagés avec les États, se pose la question du droit aux prestations ou services. Ce droit renvoie au concept d'« *entitlement* », qui pourrait être traduit par « droit garanti ». Quand le droit à un programme est garanti aux individus, comme par exemple sous l'ancien programme d'aide sociale AFDC, cela signifie que toute personne qui rencontre les critères d'éligibilité au programme tels qu'établis dans son État a le droit et peut exiger de recevoir l'assistance financière ou les services prévus en regard de ce programme.

De manière générale, un programme avec droit garanti (*individual entitlement*) est habituellement assorti d'un budget de dépenses illimitées (*open-ended*), comme l'était AFDC ou l'est encore le programme relatif au paiement des frais d'entretien des enfants placés en familles d'accueil ou en institution (*Foster Care Program*).

À noter que la littérature mentionne parfois un droit de financement garanti aux États par le gouvernement fédéral (*state entitlement*). Dans ce cas, le fédéral est obligé d'attribuer à tous les États qui en font la demande le financement dudit programme : un exemple de ce type de programme est le *Abstinence Education*, nouveau programme instauré par le PRWORA.

- *La formule de financement*

La formule de financement [75] se rapporte aux critères sur lesquels se base la distribution des fonds fédéraux entre les États. La formule de financement va préciser les critères de répartition des fonds entre les États dans le cas de programmes exclusivement

---

[74] Pour plus de détails, voir page 63.

[75] Bien que toutes les autres modalités de financement des programmes fédéraux (relativement aux facteurs en cause) pourraient aussi être identifiées comme étant des « formules de financement », nous avons retenu ce terme spécifique pour ce facteur en particulier parce que il est souvent associé de la sorte dans la littérature.

financés par le fédéral ou de ceux pour lesquels le fédéral fournit une enveloppe budgétaire globale (*block grants*), elle va également servir à déterminer la contribution des États dans le cas de programmes à frais partagés. À noter qu'il existe une grande variété de formules différentes, dépendant du programme et, parfois même, de la composante du programme (voir par exemple, le *Child Care and Development Block Grant*)

Le financement des principaux programmes fédéraux

- *Temporary Assistance for Needy Families (TANF)*

L'enveloppe budgétaire allouée par le gouvernement fédéral aux États dans le cadre du programme TANF est de 16,5 milliards $ par année pour la période 1997-2002 [76]. Les États reçoivent un montant correspondant aux dépenses effectuées par le fédéral dans leur État dans le cadre des trois précédents programmes qu'a remplacés TANF (*Aid to Families with Dependant Children* (AFDC), *Job Opportunities and Basic Skills Training Program* (JOBS) et *Emergency Assistance to Needy Families* (EA)). Le montant alloué est celui qui s'avère le plus élevé parmi les trois options suivantes : 1) la moyenne annuelle des sommes reçues du fédéral pour les années fiscales 1992-1994 ; 2) le montant reçu du fédéral pour l'année 1994 [77]; 3) le montant des sommes versées par le fédéral pour l'année 1995 (U.S. House of Representatives, 2000 : 364).

Les États se doivent, pour recevoir le plein montant auquel ils ont droit, de maintenir leur effort financier (maintenance-of-effort [MOE]), c'est-à-dire qu'ils doivent dépenser à même leurs fonds au moins 75 % des sommes qu'ils avaient investies en 1994 dans le cadre des programmes AFDC, JOBS, EA et des programmes de services de garde qui étaient associés à AFDC (*ibid.* : 368).

Des fonds spéciaux ont été prévus dans le PRWORA de 1996 pour aider les États qui connaîtraient des situations imprévues. Pour les années fiscales 1998-2001, un montant de 800 millions $ a été prévu afin de permettre au gouvernement fédéral de fournir un financement additionnel aux États qui connaîtraient un accroissement de leur population supérieur à la moyenne nationale et/ou pour qui le gouvernement fédéral avait versé, par personne pauvre, un faible montant pour l'année 1994 (*ibid.*). Pour les années 1997-2001, un fonds spécial (*contingency fund*) de 1,960 milliards $ a été prévu pour aider les États qui feraient face à un taux de chômage élevé ou à une augmentation des bénéficiaires du programme *Food Stamp* (*ibid.* : 370).

Une autre forme de financement appelés « *competitive grants* » est associée à TANF. Il s'agit d'un financement additionnel (bonus) accordé à certains États en raison de leur performance « exceptionnelle » relativement à l'atteinte des objectifs visés par TANF. Deux catégories de bonus ont été prévues.

La première catégorie de bonus est ciblée sur un objectif très précis. Les cinq États qui auront enregistré la plus forte diminution de leur taux de naissances hors mariage et qui,

---

76 Rappelons que le PWRORA doit être réexaminé par le Congrès en 2002.

77 Si l'État a amendé son programme EA durant l'année fiscale 1994, le montant alloué sera majoré à raison de 85 % du montant qui excède les paiements de EA pour l'année fiscale 1985 par rapport à ceux effectués pour l'année fiscale 1994.

simultanément, auront réduit leur taux d'avortement recevront chacun un bonus de 20 millions $. En vertu du PRWORA, ce bonus est disponible pour quatre ans, soit pour les années fiscales 1999 à 2002 (*ibid.* : 371-372).

La deuxième catégorie de bonus est de portée plus large : « The law said the formula was to measure success in achieving "the goals" of TANF. » (*ibid.* : 372). Le DHHS a annoncé que pour l'année 1998-1999, le niveau de performance des États serait évalué sur la base du classement des États en fonction de leur réussite relativement à deux objectifs liés à l'emploi : le taux d'insertion en emploi et le succès de cette insertion, à savoir le maintien en emploi et le revenu gagné. Le PRWORA a prévu un milliard $ sur une période de cinq ans (1998-2002), soit environ 200 million $ par année pour ce bonus de « haute » performance (*ibid.*).

- *Welfare-to-Work Grants Program*

Ce programme, créé en 1997, alloue des fonds de trois milliards $ aux États pour une période de deux ans (1998 et 1999), les États ayant toutefois trois ans pour les utiliser. Le financement du programme est mixte : 75 % des fonds sont à frais partagés avec les États sous la formule de *matching funds* et 25 % sont distribués sous forme de *competitive grants* (U.S. House of Representatives, 2000 : 442).

- *Supplemental Security Income*

Les prestations du SSI même si elles sont administrées par la *Social Security Administration* ne sont pas payées à même les fonds de la sécurité sociale (*Social Security Trust funds*) et ne sont pas basées sur les revenus passés. SSI est financé par le Trésor fédéral (*general tax revenues*). Le fédéral paie un taux de base et quelques États y ajoutent également un montant (U.S. Social Security Administration, 1998).

- *Rentes de la Sécurité sociale : Family Benefits et Survivors*

Comme il s'agit de deux formes de rentes de la sécurité sociale, elles sont financées par les fonds de la sécurité sociale (*Social Security Trust funds*) et sont basées sur les revenus passés de la personne assurée (U.S. Social Security Administration, 1998).

- *Food Stamp et autres programmes nutritionnels*

Le coût de la nourriture dispensée en vertu du programme *Food Stamp* est entièrement financé par l'État fédéral. Le fédéral assume également ses propres coûts administratifs : supervision des activités du programme, supervision des épiceries participant au programme, impression et distribution des coupons d'alimentation (*food stamp coupons*), etc. De plus, il rembourse 50 % des frais administratifs des États imputables au programme (U.S. House of Representatives, 2000 : 869).

Tous les autres programmes nutritionnels sont financés à 100 % par le gouvernement fédéral.

- *Child Support Enforcement Program*

Le programme de perception des pensions alimentaires (*Child Support Enforcement Program*) mis en place par les États comporte trois formes de financement du gouvernement fédéral.

Du point de vue de l'administration du programme, le *Child Support* est un programme à frais partagés entre le gouvernement fédéral et celui des États (*matching fund*). Le proportion des frais partagés diffère cependant selon les activités concernées. La principale source de financement du programme pour les États est l'engagement du gouvernement fédéral de rembourser 66 % des dépenses encourues par les États pour les activités relatives à la perception des pensions alimentaires. Le fédéral finance cependant à 90 % les dépenses des États en ce qui a trait à la mise en place et à l'amélioration d'un système d'information informatisé, de même que pour les tests sanguins nécessaires à l'établissement de la paternité (U.S. House of Representatives, 2000 : 514-515).

La seconde source de financement du programme repose sur les montants de pension alimentaire perçus par les États. Comme les États ont le droit de garder les montants de la pension alimentaire qu'ils ont perçus des bénéficiaires de l'aide sociale (TANF) tant que ceux-ci sont inscrits au programme, ces montants sont soumis à un partage avec l'État fédéral à raison des taux applicables à l'égard de *Medicaid* (*ibid.* : 515).

Enfin, des paiements fédéraux incitatifs sont prévus en vertu de la loi intitulée « *Child Support Performance and Incentive Act* » adoptée en 1998. Il s'agit de bonus qui seront accordés à certains États en raison de leur bonne performance concernant divers objectifs du programme : perception des pensions alimentaires, perception des arrérages, établissement de la paternité, etc. (*ibid.* : 516).

- *Head Start*

Les programmes *Head Start* sont financés à 80 % par le gouvernement fédéral. Le reste du financement provient d'autres sources, habituellement de contributions locales, qui peuvent être faites sous forme de services rendus [*in-kind services*] (Zigler et Styfco, 1996 : 136).

- *Child Care and Development Block Grant*

En vertu du PRWORA de 1996, l'enveloppe budgétaire allouée par le fédéral pour ce programme est de presque 20 milliards $ pour la période 1997-2002, soit près de 4 milliards de plus que les fonds fédéraux alloués antérieurement (déjà dit). Le financement fédéral est accordé aux États selon deux mécanismes : discrétionnaire et garanti (U.S. House of Representatives, 2000 : 602).

Premièrement, plus d'un milliard $ sont accordés annuellement en fonds discrétionnaires. Les fonds sont répartis selon la proportion, dans chaque État, d'enfants de moins de cinq ans et d'enfants qui reçoivent des repas subventionnés à l'école et selon le revenu *per capita* dans chaque État.

Deuxièmement, le fédéral a prévu des fonds qui sont garantis aux États (*entitlement*). Tout d'abord, à chaque année, de 1997 à 2002, les États reçoivent un montant garanti, dit obligatoire (*mandatory*). Ce montant équivaut à ce que le gouvernement fédéral leur versait

en vertu des trois programmes qui existaient auparavant dans le cadre de AFDC. Les États ont droit au plus élevé des montants reçus, soit durant l'année fiscale 1994, durant l'année fiscale 1995 ou selon la moyenne des versements effectués pour les années 1992-1994. Ces fonds fédéraux obligatoires représentent environ 2,1 milliards $ annuellement. Bien que les États n'aient pas à fournir des fonds correspondant à ces fonds fédéraux, rappelons qu'en vertu du *maintenance-of-effort* (MOE), ils doivent, pour recevoir le plein montant de TANF, dépenser 80 % de ce qu'ils dépensaient auparavant pour les services de garde associés à AFDC.

Ce qui reste des fonds fédéraux garantis est alloué aux États en fonction de leur proportion d'enfants de moins de 13 ans. Les États doivent satisfaire à plusieurs conditions pour avoir droit à ces fonds : avoir préalablement dépensé leur montant obligatoire, avoir effectué des dépenses équivalentes ce qu'ils dépensaient auparavant pour les services de garde associés à AFDC (100 %), de plus, ils doivent investir eux-mêmes dans le domaine (*matching funds*) selon la formule de financement qui était en vigueur en 1995 pour *Medicaid* (*ibid.*)

Du total des sommes fédérales reçues dans le cadre du *Child Care and Development Block Grant*, chaque État a l'obligation de consacrer au moins 4 % des fonds pour des activités visant à améliorer la qualité et la disponibilité des services de garde (*ibid.* : 603).

- *Social Services Block Grant (Title XX)*

Dans le cadre du *Social Services Block Grant* (SSBG), le fédéral alloue annuellement un budget fixe à être réparti entre les États sur la base de leur population. Les fonds fédéraux sont disponibles sans contribution correspondante des États (*matching grants*).

Le PRWORA de 1996 avait prévu des fonds fédéraux pour le SSBG s'établissant à 2,38 milliards $ annuellement pour la période 1997-2002. Cependant, d'autres lois adoptées par la suite ont réduit sensiblement ce montant annuel : 2,30 pour 1998, 1,9 pour 1999, 1,77 pour 2000 et 1,70 pour 2001 (en milliards $). Une loi de 1998 a par ailleurs réduit de 10 % à 4,25 % le pourcentage des fonds de TANF qui peuvent être transférés au SSBG (U.S. House of Representatives, 2000 : 644).

- *Abstinence Education*

En vertu du PRWORA, le fédéral alloue 50 millions $ aux États pour ce nouveau programme pour chaque année fiscale, de 1998 à 2002 (U.S. House of Representatives, 2000 : 1528). Les fonds attribués à un État donné sont fonction du nombre d'enfants à faible revenus dans cet État comparativement au nombre d'enfants à faible revenus dans l'ensemble des États. Il s'agit d'un programme à frais partagés : pour chaque montant de 4 $ fourni par le fédéral, 3 $ doivent être ajoutés par le gouvernement de l'État ou une autre source locale. La demande de ces fonds doit être faite par l'agence de santé qui, dans chaque État, est responsable de l'administration du programme *Maternal et Child Health Block Grant* [78] (Van Dyck, 1998).

---

[78] Il s'agit d'un programme de santé maternelle et infantile pour les familles à faibles revenus; pour plus d'informations, voir Saint-Pierre (2001 : 24-25).

En 1998, tous les États, sauf la Californie et le New-Hampshire, ont accepté de participer au programme, alors qu'en 1999, seule la Californie n'y a pas adhéré (U.S. House of Representatives, 2000 : 1528)

Les dépenses gouvernementales en direction des familles et des enfants

Nous présentons aux tableaux des deux pages qui suivent les dépenses gouvernementales, de même que le nombre de bénéficiaires (lorsque cette donnée est disponible) de différents programmes et mesures instaurés par l'État fédéral des États-Unis.

Divers programmes fédéraux américains :
nombre de bénéficiaires, montants dépensés par le fédéral et, s'il y a lieu, par l'ensemble des États
États-Unis, année fiscale 1998 (à l'exception du programme WtW, 1998-1999)

Programme	Nombre de bénéficiaires	Montants ($ américains)	
		Fédéral	États
Assistance financière			
Temporary Assistance for Needy Families (TANF)	3 178 700 familles [moyenne mensuelle] (p. 380)	11 286 000 000 (p. 404)	10 227 000 000 [1] (p. 404)
Welfare-to-Work Grants Program (WtW) Années fiscales 1998 et 1999 (p. 446)	85 396 participants (1998 et 1999)	14 320 000 (1998) 205 732 000 (1999)	9 202 000 (1998) 139 626 000 (1999)
Low-Income Home Energy Assistance [*LIHEAP*] (p. 976)		1 133 512 000	NSP
Bénéfices en nature (in kind benefits)			
Food Stamps (p. 870)	19 800 000 personnes soit, 8,2 % de la population (p. 884)	17 217 000 000 (bénéfices) 2 100 000 000 (administrat)	1 874 000 000 (administration)
National School Lunch Program (NSLP) (p. 958)	13 300 000 enfants [2] (repas gratuits) 2 200 000 enfants (prix réduit) 11 300 000 enfants (légère subvention)	5 872 100 000	NSP
School Breakfast Program (SBP) (p. 959)	5 600 000 enfants[2] (repas gratuits) 1 000 000 enfants (prix réduit) 7 100 000 enfants (légère subvention)	1 299 600 000	NSP

Source : U.S. House of Representatives, 2000 : diverses pages (indiquées dans le tableau).

Notes : [1] Les dépenses des États à l'endroit de TANF excluent les dépenses relatives aux services de garde, tant en vertu du *Child Care and Development Block Grant* que de la maintenance de l'effort (MOE) applicable aux services de garde en vertu de TANF (ibid. : 397 et 404).

[2] Moyenne des enfants ayant participé au programme durant l'année scolaire, soit sur une période de 9 mois.

NSP : ne s'applique pas.

Suite du tableau de la page précédente

Programme	Nombre de bénéficiaires	Montants ($ américains)	
		Fédéral	États
Services aux familles			
Child Support Enforcement Program (p. 539)		2 366 100 000 [3]	1 218 900 000 [3]
Head Start (p. 973)	822 316	4 347 400 000	
Child Care and Development Block Grant (p. 629)	907 351 familles 1 515 107 enfants moyenne mensuelle (avril-sept.1998, p. 606)	1 403 230 000 (discrétionnaire) 1 198 031 000 (obligatoire) 880 391 000 (frais partagés)	682 439 000 (frais partagés) 1 031 494 000 (MOE)

Source : U.S. House of Representatives, 2000 : diverses pages (indiquées dans le tableau).

Notes : [3] Les dépenses administratives totales des États pour la perception des pensions alimentaires pour l'année 1998 s'établissent à 3 585 000 000 $, dont 66 % sont remboursées par le fédéral. Ces dépenses ne tiennent pas compte de dépenses « incitatives » s'élevant à 385 000 000 $ pour l'ensemble des États.

Dépenses fédérales relatives à certaines mesures fiscales en direction des familles
États-Unis, 1997 ou prévisions pour 2001 [1]

Mesures	Nombre de bénéficiaires	Dépenses fédérales($ américains)	Crédit moyen / bénéficiaire ($)
Earned Income Tax Credit [2] [EITC], 1997 (p. 813)	19 391 000	24 396 000 000 [1]	1 567
Child Tax Credit, 2001 (p. 782)		19 100 000 000 (non remb.). 800 000 000 (remboursable)	
Tax Credit for Adoption Expenses, 2001 (p. 782)		300 000 000	
Dependent Care Tax Credit, 1997 (p. 816)	5 796 000	2 464 000 000	425
Exclusion for Employer-Provided Dependent Care, 2001 (p. 780)		700 000 000	

Source : U.S. House of Representatives, 2000 : diverses pages (indiquées dans le tableau).

Notes : [1] Les mesures fiscales pour lesquelles l'année de référence est 1997, les montants indiqués correspondent aux dépenses effectivement encourues par le fédéral cette année-là. Dans le cas des mesures pour lesquelles sont présentées des montants pour l'année 2001, il s'agit plutôt de dépenses estimées (*estimated tax base exceptions and credits under the present income tax*)

[2] Concernant le EITC, on indique que le total des crédits (*total amount of credit*) est de 30 389 000 000 $ (*ibid.* : 813)

D- LA RÉFORME DE L'AIDE SOCIALE : L'EXEMPLE DU WISCONSIN

La réforme de l'aide sociale de 1996 requiert que les États mettent en place divers programmes et services afin d'atteindre les buts de celle-ci. À titre d'exemple, nous présentons sommairement le programme mis en place au Wisconsin, le *Wisconsin Works Program* (*W-2*) car le « Wisconsin's welfare reform program, Wisconsin Works (W-2), is among the most ambitious and comprehensive state reforms supported by the U.S. government's Temporary Assistance for Needy Families (TANF) block grant » (Kaplan, 1998 : i). Ce programme, élaboré dès 1995 dans le cadre des projets-pilotes a pour objectifs « to guarantee income support to needy persons who could not work, guarantee employment to those who could not find jobs, and assure low-income persons "affordable child care" and "affordable health care" » (Wiseman, 1997 : 117).

Dans ce programme, il est prévu que les prestataires ne seront éligibles à l'assistance financière qu'à la condition qu'ils travaillent ou participent à des activités d'employabilité. Cette participation est requise dès que le plus jeune enfant de la famille à 12 semaines. Les parents doivent rencontrer un agent (*Financial and Employment Planner* [FEP]) qui déterminera leur degré d'autonomie selon une échelle bien précise. À chacun des quatre niveaux correspondent des activités de nature différente, le but ultime de la démarche étant d'atteindre le dernier niveau et d'acquérir une totale indépendance.

Le tableau de la page suivante présente les quatre niveaux de « l'échelle de l'auto-suffisance » ainsi que les principaux éléments du programme. On remarque que le montant des prestations n'est plus établi en fonction du nombre d'enfants comme c'était le cas pour les prestations de l'AFDC, mais en fonction du nombre d'heures travaillées et du niveau où se situe le prestataire sur l'échelle de l'auto-suffisance. La participation au programme est limitée à 60 mois comme il est prévu dans le cadre du TANF; de plus, chacune des activités à l'intérieur de chacun des niveaux est également limitée dans le temps (Kaplan, 1998 : 1-2).

Élément très important, aucune assistance financière n'est distribuée à un prestataire avant qu'il ne travaille ou participe à des activités liées au travail. Le candidat qui dépose une demande d'assistance ne bénéficiera de soutien financier qu'après un certain laps de temps. Concrètement, un candidat doit rencontrer un agent (FEP) dans les cinq jours suivant sa demande et, dans les sept jours ouvrables, il se voit attribué une assignation de travail. Dans le cas des individus déclarés aptes à obtenir un emploi non subventionné, ils ont de 7 à 10 jours pour en trouver un, après quoi ils sont rétrogradés au niveau inférieur de l'échelle. Des pénalités sont prévues en cas d'absence non justifiées. Comme le souligne Kaplan, le programme du Wisconsin est beaucoup plus exigeant que ce qui est prévu dans le cadre de TANF, qui n'exige le retour au travail des prestataires qu'après 24 mois[79] (Kaplan, 1998 : 7).

De son côté, l'État offre aux familles l'accès à des services de garde en échange d'une contribution qui est établie selon leurs revenus et le nombre d'enfants. Cette contribution est toutefois plafonnée à 16 % du revenu familial. De plus, elle varie selon que les services sont offerts dans des milieux possédant une licence de l'État ou simplement

---

[79] Vingt et un États exigeraient la mise au travail en deçà des 24 mois prévus par la loi fédérale. De ce nombre, onze requerraient le retour au travail immédiatement après le dépôt de la demande de prestation : Californie, Floride, Iowa, Michigan, Montana, Oklahoma, Oregon, Tennessee, Texas, Utah et Wisconsin. (Kaplan, 1998 : 7).

certifiés par les autorités locales- la contribution est alors obligatoirement inférieure de 30 % (Kaplan, 1998 : 3). Mentionnons que le Wisconsin a doublé les budgets destinés aux services de garde –qui sont passés de 90 millions $ en 1996-1997 à 180 millions $ en 1998-1999– conscient que la réussite de la réforme reposait en grande partie sur l'accès à des services de garde. On remarque toutefois que ces services sont largement sous-utilisés. En effet, le gouvernement du Wisconsin avait estimé que 77 000 enfants seraient dans des services de garde financés par l'État en décembre 1997. Ils n'étaient que 19 500 et ce, malgré que ces services ne soient pas exclusivement réservés aux participants du W-2. Selon Kaplan, les coûts demandés aux parents expliqueraient ce faible taux de participation. Selon lui, l'État devra probablement repenser les objectifs poursuivis par ce mode de financement des services de garde : « In doing so, they may have to confront a conflict between core values of W-2 program designers, who wanted both enhance child well-being and to assure that low-income recipients of W-2 agencies, like other low-income parents, maintain responsibility for paying for a portion of the services they receive. » (Kaplan, 1998 : 27).

De plus, contrairement à la politique en vigueur avant la réforme, les participants au W-2 peuvent conserver intégralement la pension alimentaire qui leur est versée. Finalement, il est prévu dans le cadre du W-2 que tous les prestataires du programme auront accès à *Medicaid*. En effet, l'État a déposé en janvier 1998 une demande de dérogation afin d'élargir l'accessibilité à ce programme à toutes les familles dont le revenu est inférieur à 200 % du seuil de pauvreté.

Principaux éléments du *Wisconsin Works Program* (*W-2*)

Niveaux	Sources de revenus	Disponibilité requise	Limite de temps	Estimation des co-paiements pour les services de garde ($/mois)	
				Services licenciés	Services certifiés
Emploi non subventionné	revenu d'emploi + *Food Stamp* + EITC	40 h/semaine	aucune	101 $ - 134 $	71 $ - 92 $
Travail à l'essai (les employeurs sont financés jusqu'à 300 $/mois par W-2)	au moins salaire minimum + *Food Stamp* + EITC	40 h/semaine	un maximum de 3 mois par emploi, possibilité d'une extension de 3 mois; maximum de 24 mois	55 $	38 $
Services communautaires	673 $/mois + *Food Stamp* (pas de EITC)	30 h/semaine + jusqu'à 10 h/semaine de formation	un maximum de 6 mois par emploi, possibilité d'une extension de 3 mois; maximum de 24 mois	38 $	25 $
Transition du W-2	628 $/mois + *Food Stamp* (pas de EITC)	28 h/semaine en activités liés à l'emploi + 12 h/semaine de formation	un maximum de 24 mois, extensions peuvent être accordées, cas pas cas	38 $	25 $

Source : Kaplan, 1998 : 2.

Note : Le montant des co-paiements est estimé pour une famille de trois personnes comprenant deux enfants en services de garde et qui ne reçoit pas de pension alimentaire. Les emplois subventionnés du niveau deux sont au salaire minimum (5,15 $ de l'heure ou 858 $ par mois), et on évalue que les salaires payés dans le cadre des emplois non subventionnés se situent entre 6 $ et 7 $ de l'heure (entre 1 000 $ et 1 170 $ par mois).

III- ORIENTATIONS DES POLITIQUES EN DIRECTION DES FAMILLES

L'orientation des politiques en direction des familles aux États-Unis se situe dans le contexte plus large du développement des politiques sociales dans ce pays. C'est fondamentalement la conception de l'individu, tant en vertu de ses droits que de ses obligations, qui détermine le rôle de l'État et fonde sa légitimité d'intervenir, de façon restreinte, dans certains domaines.

Suivant la grande tradition du libéralisme américain, l'individu est « seul responsable de sa destinée, balisée par un cadre juridique qui garantit l'exercice de sa liberté d'entreprendre, le respect et la protection de sa vie privée, de ses biens et de sa sécurité physique. Mais il est aussi seul responsable d'assurer sa propre survie matérielle, et donc de gagner par son travail un revenu suffisant » (Villeneuve et Lesemann, 1998 : 290). Le *laissez-faire* constitue la doctrine de référence en matière économique et sociale, celle-ci étant vue comme la plus susceptible d'assurer le développement et la prospérité de la société : nulle intervention caritative, nulle politique d'assistance sociale ou d'emploi ne doit interférer avec la motivation au travail de l'individu ou avec le libre fonctionnement du marché (Kamerman et Kahn, 1997 : 308).

« Le travail est ainsi au fondement de son autonomie et il permet à l'individu de réaliser cette obligation morale de ne dépendre de personne, sinon de sa famille, et surtout pas de l'État. » (Villeneuve et Lesemann, 1998 : 290).

> Une composante majeure de cette *ethic of self-reliance* est l'obligation pour les citoyens d'éviter de devenir une charge pour les autres; les citoyens sont censés se suffire à eux-mêmes, ou s'ils sont dépendants, ils doivent dépendre seulement de quelqu'un qui assume volontairement cette responsabilité. (Hooyman et Gonyea, 1995 : 108, notre traduction).

Dans ce contexte, en ce qui concerne le bien-être des individus, les interventions privées et relevant du secteur bénévole doivent être préférées à l'action publique : « voluntarism as opposed to statutory enactment was favoured for social welfare » (Kamerman et Kahn, 1997 : 307). Quant à elle, l'intervention de l'État se doit de demeurer résiduelle, c'est-à-dire envisagée seulement quand toutes les autres ressources possibles ont été épuisées.

C'est sur ces bases que s'appuie l'intervention étatique américaine à l'endroit des familles. Les principales orientations de ces politiques en direction des familles telles qu'elles se dégagent de l'examen de la littérature sont les suivantes :

- Une intervention gouvernementale minimale et en direction des familles les plus démunies seulement, ayant en corollaire, le développement d'une politique familiale « implicite » plutôt qu'explicite et, en contrepartie, une contribution importante de la communauté et du marché au soutien de la famille.
- Une assistance financière qui s'accompagne d'un contrôle social exercé sur les familles assistées.
- Une tendance à la « fiscalisation » des mesures d'aide financière aux familles.
- Des mesures d'aide à la conciliation travail-famille restreintes et poursuivant des buts différents. Alors que l'intervention étatique en ce qui concerne les services

de garde se rattachent essentiellement aux mêmes principes que l'assistance financière, celle ayant trait aux congés familiaux poursuit à la fois des objectifs familiaux et d'équité en emploi.

- Aucune visée nataliste sauf, peut-être, récemment selon certains chercheurs.

A- UNE INTERVENTION GOUVERNEMENTALE MINIMALE ET DIRIGÉE VERS LES FAMILLES DÉMUNIES

Aux États-Unis, la famille est considérée comme une affaire strictement privée. S'appuyant sur les mêmes valeurs d'individualisme, d'auto-détermination et de liberté, la famille, tout comme l'individu, se doit d'assurer seule sa survie matérielle. Elle est aussi « naturellement » et prioritairement responsable des soins à donner à ses membres dépendants (Hooyman et Gonyea, 1995 : 108, notre traduction). Cette vision de la famille, relevant exclusivement de la sphère privée, implique que l'intervention de l'État en matière familiale est, et doit demeurer, minimale. « If a " good " family is one that is autonomous and takes care of its owns, the government interference is presumed to weaken the fiber of the family. » (*ibid.* : 112). En d'autres mots, les parents sont les premiers et idéalement les seuls responsables du bien-être de leurs enfants, l'État n'ayant pas à intervenir sauf si ces derniers ne peuvent plus subvenir à leurs besoins.

Les analystes féministes partagent ce point de vue d'une intervention publique minimale qui a pour fondement une conception de la famille relevant exclusivement du domaine privé. Elles allèguent cependant qu'une telle conception de la famille repose sur une vision passéiste des femmes et de leur rôle, tant dans la sphère privée que dans la sphère publique. Elles considèrent également, comme on le verra plus loin, que cette conception ne peut perdurer que grâce à l'exploitation du travail gratuit des femmes au sein de la famille et à la non reconnaissance de l'iniquité des salaires versées respectivement aux femmes et aux hommes sur le marché du travail (*ibid.*; Jimenez, 1999 : 279-280; Pearce, 2000 : 139).

Pour d'autres auteurs, tels que Gauthier (1998 : 308) : « L'intervention de l'État dans la sphère familiale est perçue comme pouvant diminuer les responsabilités des familles mais aussi comme une charge financière additionnelle pour les employeurs, ce qui, dans ce dernier cas, réduirait leur capacité concurrentielle sur le marché international. ».

Les mesures américaines sont donc presque exclusivement orientées vers les familles démunies : « [...] toute la question des rapports entre politiques publiques et familles se réduit donc essentiellement à celle des relations entre politiques d'aide sociale et familles pauvres [...] » (Lesemann et Nicol, 1994 : 133).

De façon paradoxale, l'objectif fondamental d'une politique « familiale » dans le contexte américain consiste :

1. à ne pas se mêler de la vie de la grande majorité des familles, celle-ci étant considérée comme faisant partie du domaine privé auquel est rattaché le principe quasi sacré de la liberté des individus et des familles;
2. à venir en aide aux familles démunies, voire indigentes, en raison d'un manque de ressources financières ou de problèmes auxquels elles sont confrontées (handicap, violence conjugale, abus et négligence envers les enfants, etc.). Dans

ce cas, le principe de la liberté associé à la dimension privée de la famille cède le pas à l'intervention publique et autorise diverses formes de contrôle social.

Cette interprétation nous semble refléter l'idée de ce passage de Kamerman et Kahn (1997 : 410) concernant un des éléments constitutifs de la politique familiale américaine : « non-interference with most families and social control of those with problems as the primary family policy objective [...] ».

Une politique familiale « implicite »

La famille en tant que telle a très peu fait l'objet d'une attention spécifique dans l'élaboration des mesures sociales. Par exemple, selon Kamerman et Kahn (1997 : 360), la « famille » n'a jamais été au centre des réformes fiscales aux États-Unis; plus souvent qu'autrement, des luttes ont été menées pour n'obtenir finalement qu'une modeste prise en compte de la question familiale.

Le peu d'attention particulière accordée à la famille se marque également dans le fait que les débats entourant la question familiale portent plus souvent sur la structure des familles que sur le bien-être de celles-ci.

> Although family well-being is the end value and goal of family policy, the current debate about family values is not about family well-being. It is about one-parent and two-parent families. To date, only the California Appeals Court, in ruling against benefit cuts for families receiving Aid to Families with Dependent Children, has framed the issue of family values in term of family well-being. Indeed, family well-being usually does nor appear on most policymakers's listings of values to be maximized on particular issues. (Zimmerman, 1995 : 240).

Plus fondamentalement, c'est la famille en tant qu'institution « utile » à la nation qui est rarement prise en compte, c'est-à-dire ce que font les familles : faire des enfants, les socialiser et les éduquer, mais aussi prendre soin d'autres personnes dépendantes, les parents âgés, les malades et les handicapés, etc. Selon Villeneuve et Lesemann (1998 : 291) : « L'absence de véritable politique familiale et de politiques redistributives orientées par une conception de la solidarité fondée sur la contribution des familles au bien-être du pays relègue les individus, enfants et mères monoparentales en première ligne, dans les marges du *Welfare.* »

C'est donc presque toujours indirectement, parce que des familles ou certains de leurs membres se trouvaient à rencontrer les critères de l'intervention gouvernementale, que « la famille » a été concernée par les politiques publiques. Essentiellement, les mesures étatiques ont toujours visé des groupes démunis : les pauvres, les handicapés, les enfants issus de familles ayant des problèmes, les personnes âgées sans ressource, etc.

Comme le soulignent Kamerman et Kahn (1997 : 394), l'absence d'une politique familiale globale (*holistic*) et nationale aux États-Unis n'a rien de surprenant : « The doctrine of separation of Church and the State and the strong commitments to states'rights, individualism, voluntarism, and family privacy have precluded contrary initiatives. ».

En l'absence d'une politique familiale globale, certaines actions gouvernementales fédérales américaines n'en sont pas moins dirigées explicitement vers les familles, ou encore, en conjugaison avec d'autres cibles. Ainsi, la nouvelle mesure fiscale adoptée en 1997, le *Child Tax Credit*, ciblent expressément les familles avec enfants; certains considèrent même

cette mesure comme étant, plus ou moins, une façon de procurer des « allocations familiales » aux familles de la classe moyenne (Kamerman et Kahn, 1997 : 364). De même, l'adoption du *Family and Medical Leave Act* en 1993 constitue, selon Gauthier, une intervention non négligeable du gouvernement américain dans une sphère considérée comme essentiellement privée, celle de la famille, et ce, dans sa relation avec l'emploi : « Bien que non payé et de couverture limitée, ce congé marque une rupture majeure avec la prise de position traditionnelle du gouvernement en cette matière. » (Gauthier, 1998 : 306). Cette loi, comme le crédit d'impôt remboursable, le *Earned Income Tax Credit* (EITC), s'avèrent des mesures conjuguant à la fois un objectif lié à l'emploi (équité ou soutien) et un objectif familial (conciliation travail-famille ou lutte contre la pauvreté des familles).

Une contribution importante des organismes bénévoles

La contribution des organismes bénévoles au bien-être des familles se concrétisent de deux façons : par leur rôle de protagonistes ou de supporters actifs de mesures gouvernementales en faveur des familles ou des enfants; par la prestation directe de services aux familles, fréquemment dans le cadre de la formule d'achat de services utilisée par diverses agences gouvernementales.

- *Les organismes bénévoles en tant que groupes de défense des intérêts des enfants et des familles*

Il n'existe pas aux États-Unis d'associations familiales chargées de représenter l'ensemble des familles (Kamerman et Kahn, 1997 : 395). Aucun groupe n'assure donc de façon permanente la « surveillance » des actions du gouvernement fédéral ou de celui des États dans la mise en œuvre de mesures pouvant affecter les familles. Bien que des organismes bénévoles ayant pignon sur rue de façon permanente, tels que la *National Catholic Welfare Conference* ou la *Child Welfare League of America*, sont actives sur un grand nombre de questions relatives aux enfants et aux familles, aucun groupe de défense (*interest group*) spécifiquement axé sur la politique familiale n'a maintenu des activités suivies sur la scène américaine durant la période 1960-1990 (*ibid.*).

Dans un contexte où l'intervention gouvernementale est minimale et se traduit essentiellement par une action envers les plus démunis, les groupes de défense suivent le même modèle. Ainsi, ils se préoccupent souvent du financement adéquat de programmes pour les plus défavorisés ou de la création de programmes visant un problème spécifique comme la délinquance des jeunes, l'abus et la négligence envers les enfants, l'échec scolaire, etc. (*ibid.*).

Parmi l'ensemble des groupes susceptibles d'influencer les interventions gouvernementales, les plus influents sont les groupes de défense des intérêts des enfants. Viennent ensuite les groupes de femmes et le mouvement féministe, les groupes d'experts, les syndicats et les groupes religieux (*ibid.* : 396).

Le *Children's Defense Fund* (CDF), un organisme d'envergure nationale, est sans doute le groupe de défense des enfants pauvres ou d'origine ethnique minoritaire le plus visible et le plus efficace. Le CDF s'est notamment illustré dans le cadre de l'adoption du *Child Care and Development Block Grant* de 1990, pour laquelle il a organisé et pris la tête d'une large coalition (*ibid.*).

- *Les organismes bénévoles et la prestation de services*

Peu de services sociaux sont dispensés directement par les instances étatiques américaines, exception faite des services liés à l'activité des *Child Protective Services* (CPS) [80]. En effet, la plupart des États passent des contrats avec des agences privées, avec ou sans but lucratif, pour une foule d'autres services comme ceux relatifs au placement des enfants, à l'adoption ou au soutien aux familles (Waldfogel, 1998 : 105). Récemment, en 1996, le *Personal Responsability and Work Opportunity Act* (PRWORA) a autorisé les États à passer des contrats avec des organismes charitables, religieux ou privés pour qu'ils s'occupent de l'administration et de la prestation des services du programme d'aide sociale (TANF) (U.S. House of Representatives, 2000 : 361).

Cette façon de faire, désignée sous le terme d'« achat de services » (*purchase of services* [POS]), représente une forme intermédiaire de privatisation. Dans ce contexte, le gouvernement ou une entité gouvernementale délègue la responsabilité de la fourniture des services à des agences privées tout en maintenant, aux plans politique et fiscal, quelques-unes ou l'ensemble des responsabilités (Gibelman, 1997 : 2). La formule d'achat de services est en pleine expansion. Elle a été appliquée à des : « group homes, day care, child protective services, substance abuse services, foster care mental health services, and residential care, among others. » (*ibid.* : 18).

La question des relations entre les gouvernements et le secteur privé bénévole a toujours été présente aux États-Unis : « The intersection between public and private social service providers has characterized the American system of caretaking virtually since its inception (Rosenthal, 2000 : 284). Selon cette auteure (2000 : 283), si les gouvernements des États et locaux ont financé des services sociaux dispensés par le secteur bénévole depuis au moins le début des années 1800, une première augmentation importante de l'achat de services auprès d'organismes bénévoles s'est cependant produite à partir de 1967, suite à l'accessibilité à des fonds publics fédéraux pour ce faire [81]. Par la suite, sous les administrations Reagan et Bush dans les années 1980, mais aussi sous Clinton plus récemment, on parle plutôt d'une accélération du processus, ce qui fait dire à Rosenthal (2000 : 282) : « Although investigators generally acknowledge that public agencies have long purchased services from voluntary social service agencies, most have been impressed by the accelerated pace of "privatization", a term that has replaced "public/private partnership". ».

La prolifération de la formule d'achat de services change la donne pour de nombreux organismes sans but lucratif. Ils sont plus dépendants qu'auparavant de l'appropriation de fonds publics par l'obtention de contrats pour assurer leur survie : « [...] more or less traditionnal child welfare agencies [bénévoles] received 59 percent of their income from governmental sources in 1986; in 1960, that figure was 28 percent. » (Rosenthal, 2000 : 282, citant Smith et Lipsky, 1993). En conséquence, plusieurs organismes ont élargi la gamme de

---

80 Les *Child Protective Services* constituent l'institution centrale du système de protection des enfants aux États-Unis. Investis d'un pouvoir légal d'autorité, les CPS sont chargés de recevoir les allégations d'abus et de négligence envers les enfants, d'en examiner la pertinence et d'y répondre en conséquence (pour plus d'informations, voir Saint-Pierre, 2001 : 60).

81 Un amendement à la *Social Security Act*, adopté en 1967, a en effet permis aux agences publiques de services sociaux d'acheter des services auprès d'organismes bénévoles [*voluntary agencies*]. Par ailleurs, il importe de situer cette augmentation dans le contexte d'une expansion générale des services à la population à cette époque, suite à l'instauration des grands programmes fédéraux de lutte contre la pauvreté, de *Medicaid*, de *Medicare*, etc. (Rosenthal, 2000 : 294).

services qu'ils offrent. Cette expansion des services a correspondu aux fonds disponibles (*followed the money trail*) et les nouveaux services offerts s'éloignent parfois des priorités de développement que ces organismes auraient souhaitées. L'autonomie de nombreux organismes sans but lucratif est ainsi remise en question : « to what extent should organizational maintenance and growth needs take precedence over organizational mission? » (Gibelman, 1997 : 23-24).

L'expansion de la formule d'achat de services comporte à la fois des avantages et des désavantages, les avis étant fort partagés à ce sujet. Parmi les avantages, on mentionne fréquemment la réduction des coûts, une meilleure efficacité administrative, une réduction de la bureaucratie, une amélioration de la qualité des services, plus d'innovations possibles, etc. Parmi les désavantages, on cite en partie les mêmes arguments à l'inverse (augmentation des coûts, baisse de la qualité des services), mais aussi la perte du contrôle et de la responsabilité (*accountability*) publics, le manque de normes de qualité, la tendance des organismes sans but lucratif à sélectionner leurs clientèles pour ne retenir que les meilleures, laissant sans service ceux qui en auraient le plus besoin (*ibid.* : 17-18).

Enfin, considérée de manière plus générale, l'implication du secteur privé (bénévole ou à but lucratif) se serait amplifiée depuis les dernières années. Selon Rodgers (2000 : 208), le PRWORA et les autres législations qui lui sont reliées ont accru substantiellement le nombre de personnes et d'organisations impliquées dans la réforme de l'aide sociale. Il qualifie d'ailleurs le phénomène de « The Emphasis on People Helping People [82] » :

> The Welfare-to-Work Partnership, a private sector initiative stimulated by PRWORA, has greatly expanded the number of corporations actively involved in helping the poor to make the transaction to independence though employment. Faith-based organizations are being allowed to contract to help the poor through counseling, education, and job training. Community support groups have been recruited all over the nation to help the poor with everything from child care to transportation to job training. Hundreds of community groups have joined together to make teen antipregnancy programs work better. (*ibid.*)

B- UNE ASSISTANCE FINANCIÈRE CONDITIONNELLE ET TEMPORAIRE

La révision de l'aide sociale par les conservateurs, amorcée sous l'administration Reagan au début des années 1980, a conduit à l'adoption du *Personnal Responsability and Work Opportunuity Reconciliation Act* (PRWORA) en 1996. Le programme d'aide sociale qui découle de cette loi, le *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF), représente un changement majeur par rapport au programme précédent. Il met fin en effet au droit garanti (*entitlement*) aux familles dans le besoin de recevoir une assistance financière de l'État, droit qui leur avait été assuré par le gouvernement fédéral des États-Unis depuis plus de 60 ans.

Toutefois, le programme TANF s'inscrit également dans la continuité. Dans les années 1980 et 1990, on peut en effet identifier deux courants relatifs à la politique américaine de lutte contre la pauvreté. Le premier, institué par le *Family Support Act* de 1988, a obligé les mères bénéficiaires de l'aide sociale à participer au marché du travail dans le cadre d'initiatives de « welfare-to-work ». Le second s'est développé avec la prolifération des projets-pilotes instaurés dans plusieurs États, qui ont rendu l'assistance financière conditionnelle au respect de certaines normes de conduite de la part des bénéficiaires. Ces

---

[82] Il s'agit du titre de la section consacrée à ce sujet.

deux courants font partie intégrante de la réforme de l'aide sociale de 1996 (Stoesz et Saunders, 1999 : 380-381).

L'objectif fondamental : combattre la dépendance

Depuis près de vingt ans, l'aide sociale a été l'objet d'incessantes critiques venues d'abord des milieux conservateurs, puis d'une bonne partie des politiciens et de la population. Le programme d'aide sociale pourtant très restrictif et très variable d'un État à l'autre a été remis en cause et attaqué « par les politiciens mobilisant les classes moyennes contre les paresseux du *Welfare* » (Villeneuve et Lesemann, 1998 : 291). À cette vision très dévalorisante de l'aide sociale, s'est ajoutée, au cours des années 1980 et 1990, la prise de conscience d'une forte surreprésentation des familles monoparentales noires parmi les bénéficiaires de l'AFDC, « permettant aux politiciens et aux analystes ultraconservateurs de prétendre que ce programme entraînait et confortait la dépendance traditionnelle des Noirs » (*ibid.*). Dès lors, les antipathies raciales, qui couvent toujours aux États-Unis sous les questions de politiques sociales, n'ont pas manqué de resurgir [83].

La façon d'entrevoir les causes de la pauvreté est au centre des débats entourant l'aide sociale. Selon la vision libérale, la pauvreté est attribuable à des mutations de l'économie (processus de désindustrialisation, impact des technologies, précarisation des emplois); il importe donc de soutenir les personnes et les familles touchées, financièrement d'abord, mais aussi par des programmes visant à leur permettre de trouver un emploi (*ibid.* : 296). Cette vision a prévalu au cours des années 1960 et 1970. À partir des années 1980, la vision conservatrice s'affirme de plus en plus et dominera les débats tout au long des années 1990. Pour les conservateurs, les causes de la pauvreté sont à chercher du côté du comportement des individus, ces comportements étant associés d'une part aux mutations sociales qui ont engendré l'érosion des « valeurs familiales » et la perte de l'éthique du travail et, d'autre part, à la générosité d'un système qui entraîne la démoralisation des prestataires de l'aide sociale (Villeneuve et Lesemann, 1998 : 296).

Le passage d'une vision plutôt libérale à une vision conservatrice de la pauvreté et, conséquemment, des moyens à mettre en place pour y remédier, a été jalonné de discours à l'appui de cette nouvelle orientation. Ainsi, la publication d'un livre de Charles Murray en 1984, intitulé *Losing Ground*, a fourni des « armes » aux conservateurs : l'auteur y critiquait les programmes de la Guerre contre la pauvreté qui, selon lui, avaient créé de la dépendance et de la pauvreté à long terme (Cammissa, 1998 : 102). Quelques années plus tard, en 1987, le sénateur Moynihan publiait un ouvrage intitulé *Family and Nation*, dans lequel il soutenait « que le véritable problème du *Welfare* n'est pas d'abord la pauvreté économique des familles, mais bien les comportements de dépendance directement induits par le système d'assistance » (Villeneuve et Lesemann, 1998 : 293). Cette étude de Moynihan a eu un impact majeur puisque plusieurs éléments de celle-ci ont été retenus dans le *Family Support Act* de 1988, loi qui a institué la première réforme d'importance du système d'aide sociale américain depuis les années 1960. Un peu plus tard, au tournant des années 1990, alors que plusieurs États instauraient des projets-pilotes comportant des règles de conduite pour les bénéficiaires, les écrits de certains chercheurs néo-libéraux auraient également eu, selon Jimenez (1999 : 281), un impact déterminant sur l'orientation politique. À ce propos, elle mentionne ce passage du sociologue Jencks écrit en 1989 : « la croissance de la pauvreté a été

---

[83] Nous empruntons en partie la formulation de cette phrase à Myles et Pierson (1999 : 34).

alimentée par une sous-classe de femmes prolifiques (*reproductive underclass of women*) qui prennent des décisions irresponsables en matière de fécondité et qui peuvent se permettre de le faire grâce à l'aide sociale (AFDC). » (tel que rapporté dans Jimenez, 1999 : 280-281, notre traduction). À partir du moment où les néo-libéraux ont joint les rangs de ceux qui réclamaient d'exercer un contrôle plus serré sur les femmes pauvres, l'issue du droit garanti (*entitlement*) à l'aide sociale devenait prévisible. Plus personne de la gauche ne serait là désormais pour défendre le droit des mères seules et de leurs enfants d'avoir le minimum vital (*ibid.* : 281).

Cette absence de défenseurs d'une vision libérale des causes de la pauvreté était manifeste lors des audiences du Congrès qui ont précédé l'adoption du PWRORA. L'idée du « pouvoir » qu'a le système d'aide sociale d'engendrer la dépendance des bénéficiaires, abondamment soutenue par les politiciens et les analystes conservateurs, y a été mise en évidence sans ambages comme en témoignent ces propos entendus aux audiences : « "The core feature of the U.S. welfare system, and its central problem, is that it subsidizes and thus promote self-destructive behavior. Specifically, the welfare system promotes non work, illegitimacy, and divorce." » (*ibid.* : 282).

En outre, ces tenants d'une idéologie conservatrice qui se font les champions du principe d'une non intervention de l'État dans la vie des familles sont souvent les premiers à proposer des mesures punitives à l'endroit de certaines catégories de familles :

> Recent proposals on welfare reform that appeared to be in favor of laudable goals such as "personal responsibility" in fact reflected a deep distrust in the ability of some families – especially those headed by poor women and women of color– to accept any responsibility. These proposals looked to government to punish such families when they "failed". (Rayman et Bookman, 1999 : 200).

Par ailleurs, les Américains ont toujours été préoccupés des dépenses gouvernementales en matière d'aide sociale. Dans toutes les réformes de l'aide sociale américaine, la méfiance a plané envers ceux qui pourraient abuser du système, c'est-à-dire les pauvres qui n'en ont pas vraiment besoin, notamment parce qu'ils sont capables de travailler. « It is only a slight exaggeration to say that the core of most welfare reform in America since the early nineteenth century has been a war on the able-bodied poor : an attempt to define, locate, and purge them from the rolls of relief » (Katz, 1986 : 18, cité dans Cammissa, 1998 : 103). Et cela, même quand la réforme était d'inspiration libérale : « From the 1930s to the 1970s, liberals concentrated on assistance, creating programs designed to help the worthy poor and then adjusting them to discourage the able-bodied. » (Cammissa, 1998 : 103).

Selon Jimenez (1999 : 279), la réforme de l'aide sociale de 1996 a constitué en ce sens une attaque sans précédent contre les mères monoparentales : « Poor single mothers were demonized in this legislation, the climax of a 20-year campaign of stigmatizing and stereotyping welfare mothers by conservatives to move them into the dishonored category of unworthy poor. ».

Le programme TANF vise donc à combattre la dépendance des bénéficiaires par deux principaux mécanismes susceptibles de modifier leur comportement : 1) l'obligation de travailler et 2) la lutte contre les comportements jugés immoraux, tels que les naissances hors mariage et les naissances de mères adolescentes.

L'obligation de travailler

La volonté de rendre leur indépendance financière aux bénéficiaires de l'aide sociale et ce, par l'occupation d'un emploi, s'inscrit dans l'obligation morale typiquement américaine de ne dépendre de personne (*ethic of self-reliance*). L'obligation de travailler faite aux assistés sociaux s'appuie sur la conviction (d'influence conservatrice) que le soutien financier aux plus démunis les ancre encore plus profondément dans leur misère et que la priorité du gouvernement doit être de les sortir, par la coercition s'il le faut, de leur dépendance économique au moyen de l'emploi. Dans cette perspective conservatrice, il s'agit donc de restaurer l'éthique du travail chez des gens qu'un système d'aide sociale trop généreux leur a fait perdre.

Or, comme on l'a mentionné à plusieurs reprises, les bénéficiaires de l'aide sociale aux États-Unis sont très majoritairement, à plus de 90 %, des mères monoparentales et leurs enfants. C'est donc à des mères seules et pauvres que l'obligation de travailler s'applique.

Plusieurs analystes féministes s'entendent pour dire que la victoire de l'approche conservatrice que représente l'adoption du PRWORA les place devant un dilemme : « Comment pouvons-nous défendre le droit des femmes pauvres de rester à la maison parce qu'elles ne peuvent généralement pas obtenir un emploi comportant un salaire qui leur permette de vivre (*living wages*), alors que nous promouvons l'entrée des femmes des classes moyennes sur le marché du travail comme étant un moyen d'atteindre l'égalité entre les sexes? » (Dinerman et Faulkner, 2000 : 130, notre traduction).

Selon Dinerman et Faulkner (2000 : 130), il importe de reformuler le problème : plutôt qu'une question de féminisation de la pauvreté, il s'agit ici d'un processus de paupérisation de la maternité et du soin des enfants (*pauperization of motherhood*). Parmi l'ensemble des femmes, les mères seules constituent le groupe le plus pauvre. Il faut voir que leur pauvreté ne tient pas seulement à l'absence ou au faible niveau de l'assistance financière fournie par l'aide sociale, mais qu'elle émane depuis toujours d'un marché du travail divisé selon le sexe où les femmes se trouvent concentrées dans les secteurs d'emploi les moins bien rémunérés. À cela s'ajoutent une stagnation des salaires et un changement rapide du marché du travail où de nombreux emplois ont été éliminés ou déqualifiés et où les bénéfices marginaux ont été réduits (*ibib.* : 131-132, traduction libre). De plus, les femmes bénéficiaires de l'aide sociale sont très majoritairement des mères seules, la plupart d'entre elles ayant de jeunes enfants; elles sont généralement peu instruites et ont peu ou pas d'expérience sur le marché du travail, en conséquence, les seuls emplois auxquels elles peuvent prétendre sont des emplois au salaire minimum (*ibid.* : 129).

Or, les mesures contenues dans le PRWORA augmentent encore plus la probabilité que les mères seules et leurs enfants se retrouvent enfermés, de façon permanente, dans un ghetto de pauvreté. Par exemple, le fait que les bénéficiaires de l'aide sociale ne peuvent recevoir une formation à l'emploi d'une durée supérieure à un an semble vouloir confiner ces femmes dans des emplois à bas salaire, sans perspective d'avancement (*ibid.* : 131). L'obligation de travailler qui est faite aux mères, alors qu'en contrepartie la garantie d'avoir des services de garde pour leurs enfants leur a été enlevée, constitue une absence de considération du bien-être des enfants. Dans ce contexte, les auteures déclarent que : « We need to view it as social violence against women and children. » (*ibid.* : 131).

La thèse que défend Pearce (2000), dont nous présentons quelques éléments ci-dessous, va sensiblement dans le même sens. Pour cette auteure, la réforme de l'aide sociale

de 1996 confond les moyens avec la fin. Alors que l'objectif fondamental de la réforme est que les mères monoparentales assistées entrent sur le marché du travail le plus rapidement possible, pour ces mères, l'occupation d'un emploi est un moyen d'atteindre leurs fins, soit d'être capables de maintenir un foyer pour elles-mêmes et leurs enfants (*ibid.* : 136-137). Comme le signale Pearce (2000 : 137), toutes choses étant égales par ailleurs, aujourd'hui comme en 1960, les mères préfèrent le travail à l'aide sociale pour la simple et bonne raison que les bénéfices de l'aide sociale sont tellement faibles que n'importe quel travail permet d'obtenir des revenus plus élevés. Cependant, le « toutes choses étant égales par ailleurs » pose problème puisqu'il s'avère très souvent non fondé en raison de diverses caractéristiques liées à l'emploi :

> [...] lacks of jobs with adequate pay and benefits, affordable and decent child care, and health care benefits and barriers to employment (e.g., transportation, geographic location, racial and gender discrimination, low levels of education and skills, disabilities, and disabled children and adults in the household). (*ibid.*)

En conséquence, si la meilleure façon pour les mères de pouvoir élever leurs enfants est de recourir à l'aide sociale, elles le feront; si c'est d'entrer sur le marché du travail, elles iront.

Compte tenu de l'emphase mise par le PRWORA sur la sortie de l'aide sociale sans égard aux coûts humains que cela implique pour les mères et leurs enfants, l'auteure suggère de considérer la question sous l'angle des droits humains. Pour ce, elle se réfère à la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations-Unies en 1948 qui affirme que :

> [...] all people have a right to a standard of living that is adequate to obtain food, clothing, housing, medical care, and necessary social services and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, [and] old age » and that motherhood and childhood « are entitled to special protection and assistance » (United Nations General Assembly, 1948, Article 25). Furthermore, everyone has the right to employment, freely chosen, that provides just and fair remuneration that ensures workers and their families « an existence worthy of human dignity, » supplemented, if necessary, by social protection and protected against unemployment (Article 23). (*ibid.* : 138)

Bien que le PRWORA « clearly violates women's rights and human rights on almost every possible score » (*ibid.* : 139), le droit le plus fondamental auquel il porte atteinte est le droit des mères monoparentales à garder leurs enfants et le droit d'avoir les ressources nécessaires pour ce faire (*ibid.* : 141). En ce sens, l'obligation de travailler qui est faite aux mères seules assistées constitue une atteinte à leurs droits fondamentaux parce les emplois auxquels peuvent prétendre la plupart d'entre elles ne permettent tout simplement pas de faire vivre une famille.

La lutte contre les comportements jugés immoraux

Comme nous le disions précédemment (voir p. 74), l'intervention publique américaine auprès des familles se fonde sur une conception de la famille relevant exclusivement du domaine privé. Pour les analystes féministes cependant, la conception de la famille telle que véhiculée dans les politiques américaines ne correspond pas à la réalité contemporaine des familles.

C'est à la démonstration du rôle fondamental joué par une conception passéiste de la famille relativement à l'inclusion dans le PRWORA de mesures visant à lutter contre des comportements jugés immoraux que s'attache Jimenez [84] (1999). Pour ce faire, elle a examiné les audiences du Congrès qui ont précédé l'adoption du PWRORA (de 1994 à 1996). C'est essentiellement l'argumentation de cette auteure que nous présentons ci-dessous.

Selon Jimenez (1999 : 278-280), le PWRORA a été élaboré (*designed*) afin de discipliner les femmes pauvres, en particulier les mères non mariées et celles des groupes ethniques minoritaires, qui sont perçues comme contrevenant profondément aux valeurs et normes sociales américaines. Cette législation renoue ainsi avec les valeurs du 19e siècle concernant les femmes, la résurgence de ces valeurs du passé au cours des années 1980 et 1990 s'étant faite en réaction aux mouvements sociaux des années 1960 et 1970, en particulier la révolution sexuelle et le féminisme.

L'examen des audiences du Congrès met clairement en évidence le modèle à partir duquel on examine le comportement et la situation (de pauvreté) des femmes bénéficiaires de l'aide sociale. La famille y est vue sous sa forme traditionnelle, renvoyant à une époque où l'homme travaillait durement à l'extérieur du foyer alors que son épouse était confinée au foyer. Dans ce contexte, une « vraie » femme se devait d'avoir « the qualities of domesticity, piety, submissiveness, and purity » (*ibid.* : 281). Cette femme idéale constituait un but pour les femmes américaines de la classe moyenne et un reproche adressé aux femmes pauvres qui étaient obligées de travailler et ne pouvaient se permettre de vivre selon ces préceptes (*ibid.* : 282).

Plusieurs des qualités morales rattachées à cette conception de la femme idéale du 19e siècle ont été mentionnées au cours des audiences. La première qualité, et sans doute la plus importante, à laquelle contreviendraient les femmes recevant de l'aide sociale est la pureté. Les mères non mariées, de même que celles qui donnent naissance à un enfant hors mariage ont été ciblées en première ligne. « The welfare system was blamed for creating a "culture of illegitimity" » (*ibid.*). Le taux croissant de naissances dites illégitimes a été rappelé à maintes reprises comme étant à la fois une conséquence majeure du système d'aide sociale et le problème le plus sérieux auquel sont confrontés les États-Unis. À ce propos, un membre de la Chambre a fait la remarque suivante : « "Consequences of illegitimity can be summarized in one word : disaster" » (*ibid.* : 283).

La vision traditionnelle du rôle des femmes ressort également de l'examen des audiences. Ainsi, les éléments les plus importants dans la vie des femmes et des enfants seraient le mariage et la présence d'un père. « Marriage, one congressman argued, "is the best legal institution to protect and nurture men, women and children" » (*ibid. : 283*).

La discipline morale et la droiture de conduite [85] ont aussi été invoquées pour tracer le portrait des mères monoparentales assistées, qui ont été décrites comme étant prisonnières de leur dépendance et manquant d'indépendance. « Blaming these women for the failure to discipline themselves and their children, to delay gratification, and to demonstrate the proper

---

84 À noter que l'objectif ultime de l'auteure est de fournir une explication de la fin du droit garanti (*entitlement*) aux mères dans le besoin de recevoir une assistance financière publique induite par le PRWORA. Nous y reviendrons plus loin.

85 Dans le contexte de l'argumentation de l'auteure, ces qualités renvoient à des valeurs que sous-tendait la notion de piété au 19e siècle.

work ethic and instill it in their children are common jeremiads among conservatives and neo-liberals alike. » (*ibid.* : 285, se référant à Jencks et Peterson, 1991). Un manque flagrant de sens des responsabilité des mères monoparentales assistées ressort du lien qu'on a fait au cours des audiences entre elles et une foule de maux qui affecteraient leurs enfants : ceux-ci seraient plus susceptibles d'échouer à l'école, de devenir délinquants, de commettre des crimes, d'abuser des drogues, etc.; les filles, de devenir enceintes à l'adolescence; en outre, les mères seraient plus susceptibles de maltraiter leurs enfants. En bref : « The ideology was straightforward : Welfare led to poor mothering, which in turn, led to "bad" (and dangerous) children. » (*ibid.* : 286). Cette conviction profonde de la « mauvaise qualité de mère » des mères monoparentales bénéficiaires de l'aide sociale a amené certains participants à considérer que, plutôt que de laisser des enfants aux soins d'une mère seule assistée sociale qui ne travaille pas, divers arrangements étaient préférables, tels que de confier la garde des enfants au père ou de les placer au sein de leur famille élargie [*kindship care*] (*ibid.* : 284).

Cependant, nombre des postulats (ou croyances) sur lesquels a été basée l'élaboration du PRWORA sont contredits ou à tout le moins affaiblis par différents résultats de recherche. Ainsi, s'il est vrai que des recherches ont montré que les enfants de familles monoparentales connaissent en général plus de difficultés que ceux de familles biparentales, d'autres recherches ont montré que ces effets « négatifs » peuvent être associés tout autant à la pauvreté qu'à la monoparentalité, deux phénomènes qui vont d'ailleurs souvent ensemble. D'autres recherches encore ont démontré que la structure familiale est nettement moins significative dans le devenir d'un enfant (*children's outcomes*) que la pauvreté et d'autres variables de son environnement, les déménagements fréquents par exemple (*ibid.* : 287-288). Par ailleurs, la promotion du mariage, explicite dans le PRWORA, a reposé au cours des audiences sur la croyance que le mariage à lui seul pouvait hausser le niveau de vie d'un nombre substantiel de familles américaines, leur permettant ainsi de sortir de la pauvreté. À ce propos, les recherches suggèrent plutôt que les deux tiers des enfants actuellement pauvres continueraient d'être pauvres même si chaque enfant des États-Unis vivait avec ses deux parents biologiques (*ibid.* : 283). Mais ces résultats n'ont pas été présentés aux audiences ou encore, ils ont reçu peu d'attention.

L'examen des audiences du Congrès révèle donc que les croyances sur lesquelles reposent le PRWORA ne correspondent pas à la réalité. Elles proviennent plutôt de valeurs passées mais fortement enracinées dans la société américaine au sujet du rôle des femmes (*ibid.* : 288). Ainsi, l'ampleur mise sur les naissances « illégitimes » et sur la monoparentalité des femmes assistées illustre que les femmes pauvres, spécialement celles des groupes ethniques minoritaires, n'ont pas droit à la liberté sexuelle dont peuvent se prévaloir les femmes de milieux plus aisés, pour qui la révolution sexuelle a permis de dissocier mariage et relations sexuelles (*ibid.* : 284). De même, l'insistance au cours des audiences à mettre en évidence les « mauvaises qualités de mère » des mères seules assistées envoie clairement le message que : « Without fathers and marriage, which welfare undermined, there could be no morality in the family. » (*ibid.* : 286).

Comment expliquer que des valeurs d'un autre siècle quant au rôle des femmes soient ainsi réapparues dans les débats entourant une réforme de l'aide sociale au milieu des années 1990? Jimenez y voit deux raisons principales : premièrement, l'inconfort sinon l'aigreur de nombreux Américains devant le bouleversement des valeurs traditionnelles qu'a amené l'essor du féminisme et, deuxièmement, l'échec du féminisme qui a négligé de tenir compte des femmes de toutes les classes sociales dans ses revendications.

Selon Jimenez, l'examen des audiences du Congrès montre en effet que la désillusion au sujet des qualités morales des femmes telles qu'elles étaient envisagées au siècle dernier a imprégné l'ensemble des propos qui y ont été tenus. Dans ce contexte, plusieurs participants ont semblé croire qu'en réclamant leurs droits en matière de reproduction (*reproductive rights*), les femmes ont renoncé du même coup à la position morale centrale qui était la leur au sein de la culture américaine. « La loi de 1996 incarne dès lors la croyance que si les femmes ont voulu avoir leur liberté sexuelle, elles devraient payer le plein prix de leur choix sexuel et leurs enfants aussi. » (*ibid.* : 290, notre traduction). Enfin, si plusieurs conservateurs voient les femmes dans leur ensemble comme étant responsables de l'effondrement de la famille américaine, « women in welfare were the only one who could be punished for this sabotage », les autres femmes étant hors d'atteinte (*ibid.*).

C'est justement par le défaut du féminisme d'avoir su protéger les femmes les plus défavorisées contre les attaques des courants conservateurs que Jimenez explique l'adoption d'une loi comme le PRWORA : « The failure of modern feminists to recognize a common ground with women on welfare and other economically marginalized women left them helpness to derail the punitive policies know as welfare reform. » (*ibid.* : 289). En ce sens, le féminisme aux États-Unis n'a pas réussi à atteindre une réelle justice sociale.

Un changement majeur : la fin du droit garanti (entitlement) à l'aide sociale

La fin du droit garanti à l'aide sociale [86] représente un changement majeur du système d'aide sociale américain. Rappelons que ce droit d'obtenir une assistance financière publique était garanti par le gouvernement fédéral à toute famille dans le besoin depuis 1935 (aux enfants seulement jusqu'en 1962). Si la perte de ce droit peut être rapprochée des autres actions « punitives » quant à l'explication de son inclusion dans le cadre du PRWORA, son impact apparaît toutefois nettement plus marquant.

Si nous reprenons l'argumentation de Jimenez (1999), l'explication de la fin du droit garanti à l'aide sociale se situe dans la même cadre d'analyse que l'instauration de mesures visant à lutter contre des comportements jugés immoraux. S'appuyant sur les valeurs du 19e siècle concernant les femmes, valeurs portées par une vague conservatrice, la perte du droit à l'aide sociale s'est faite en réaction à la révolution sexuelle et au féminisme issus des années 1960 et 1970.

Rappelons que selon les valeurs du 19e siècle sur lesquelles s'est appuyé le PRWORA, une « vraie » femme se devait d'avoir diverses qualités morales. En ce qui concerne la perte du droit à l'aide sociale, c'est plus précisément aux qualités de domesticité et de soumission que les mères monoparentales bénéficiaires de l'aide sociale contreviennent, l'exercice de ces deux qualités nécessitant d'avoir un mari.

Selon Jimenez, les mères assistées qui restent au foyer pour effectuer des tâches ménagères pour le bien-être de leurs enfants remplissent leurs obligations de mère. Elles ne pratiquent cependant pas pour autant l'art de la domesticité qui, au sens des valeurs du 19e siècle, était avant tout centré sur le bien-être du mari. En conséquence, « Because women on welfare had no husband on whom to exercise the domestic arts, the time they spent caring for

---

86 Au sens de « individual entitlement », c'est-à-dire un droit illimité dans le temps et sans autre condition, pour la personne qui fait une demande d'aide sociale, que celle de satisfaire aux critères d'admissibilité au programme tels qu'établis dans l'État où elle fait sa demande.

their families became inconsequential and certainly no justification for federal support. » (*ibid.* : 286). En outre, si le concept de mère à temps plein était justifiable en 1935 lors de l'adoption du premier programme d'aide sociale, il ne l'est plus aujourd'hui : les femmes qui maintenant reçoivent de l'aide sociale pour s'occuper à plein temps de leurs enfants sont perçues comme étant des paresseuses et des égoïstes.

Le concept de « soumission » ne peut non plus s'appliquer aux mères monoparentales assistées. La dépendance au système d'aide sociale ne pouvant en effet être substituée à la soumission d'une femme à son mari pourvoyeur car : « She can never act the role of submissive wife to a system of entitlements. » (*ibid.* : 287). Selon Jimenez, l'emphase mise sur l'indépendance des mères face à l'aide sociale a été telle durant les audiences du Congrès « qu'un participant a louangé les femmes qui ont résisté à faire appel à l'aide sociale (had resisted the siren call of welfare) et à obtenir l'assurance-santé pour leurs enfants qui l'accompagne, pour aller plutôt travailler à faible salaire sans le bénéfice d'une assurance-santé. » (*ibid.*, notre traduction).

Ayant renoncé à être de « vraies » femmes au sens d'une culture américaine qui renvoie au passé mais qui est encore profondément ancrée chez nombre d'Américains, les femmes assistées qui transgressent les normes et « choisissent » de vivre sans mari ont ainsi perdu la légitimité d'être traitées comme telles, notamment de pouvoir s'appuyer financièrement sur l'État comme la femme du 19e siècle pouvait s'appuyer sur son mari.

Si les femmes pauvres bénéficiaires de l'aide sociale contrarient le culte de la « vraie femme » des conservateurs, elles contrarient également les attentes du féminisme moderne (Jimenez, 1999 : 291).

Comme pour ce qui est de l'obligation de travailler faite aux mères assistées, le droit garanti à l'aide sociale place en effet l'analyse féministe dans une situation ambiguë :

> Si les féministes disent qu'elles doivent être libérées de la sphère privée pour pouvoir s'intégrer dans la sphère publique de manière égalitaire, pourquoi d'autres femmes devraient-elles être subventionnées pour demeurer dans la sphère privée et prendre soin de leurs enfants?
>
> Si les féministes disent que la dépendance et la soumission sont des valeurs qui limitent le potentiel des femmes, pourquoi des femmes et leurs enfants devraient-elles être dépendantes des fonds publics? (Jimenez, 1999 : 289, notre traduction)

Par ailleurs, l'impact de la perte du droit à l'aide sociale est majeur, puisqu'il engage le long terme. Après les cinq années auxquelles elles ont droit à l'aide sociale leur vie durant, les mères monoparentales assistées n'auront d'autre choix que de s'en remettre entièrement au marché du travail pour assurer leur survie et celle de leurs enfants. Or, comme nous le soulignions précédemment, les mesures contenues dans le PRWORA accroissent encore une probabilité déjà élevée que les mères seules et leurs enfants se retrouvent enfermés, de façon permanente, dans un ghetto de pauvreté (voir p. 81).

C- UNE TENDANCE VERS LA FISCALISATION DE L'AIDE FINANCIÈRE AUX FAMILLES [87]

Comme nous l'avons mentionné dans l'historique (voir p. 17), l'adoption du *Earned Income Tax Credit* (EITC) en 1975 a constitué une grande réussite politique. Était alors instaurée une mesure sociale, ciblée en direction des familles de travailleurs à bas salaires (*poor working*), qui transitait par la fiscalité. Puisque le calcul de même que le remboursement de l'EITC passe par la déclaration de revenu, il s'ensuit que : « Les prestataires ne sont pas surveillés, et l'arbitraire administratif ne va pas au-delà des mesures normalement nécessaires à la vérification des déclarations de revenus. » (Myles et Pierson, 1999 : 25-26).

Cette formule d'assistance financière contraste fortement avec, comme on vient de le voir, le contrôle serré auquel sont soumis les prestataires de l'aide sociale. De plus, comparativement au programme d'aide sociale dont la réforme de 1996 a visé à en réduire le budget, des crédits additionnels ont été alloués à l'EITC au cours des décennies 1980 et 1990, dont une augmentation fort importante en 1993 sous Clinton, cet apport constituant la plus forte augmentation de budget des deux dernières décennies pour un programme destiné aux personnes à faible revenu (*ibid.* : 32).

L'évolution récente du système américain de transferts de revenu se caractérise donc par l'expansion de l'EITC, par l'abolition des programmes traditionnels de prestations liées au revenu (AFDC qui a été remplacé par TANF) et par le recul des programmes d'assurance sociale tels que l'assurance-chômage (*ibid.* : 27).

La tendance accrue à la fiscalisation des mesures d'aide financière pour les familles se révèle de façon évidente quand on compare les budgets de l'EITC et ceux de l'assistance sociale. En 1996, les dépenses relatives à l'EITC se sont chiffrées à 25 milliards $, soit le double des dépenses fédérales [88] attribuables à l'AFDC (*ibid.* : 32). L'EITC est ainsi devenu une composante centrale de la politique américaine de la sécurité du revenu.

Cette tendance à la fiscalisation se marque également par l'instauration en 1997 d'un nouveau crédit d'impôt pour enfant (*child tax credit*), crédit qui est remboursable pour certaines catégories de familles (celles qui ont trois enfants ou plus). Selon Kamerman et Kahn (1997 : 362, notre traduction) : « L'adoption de l'EITC et ses bonifications subséquentes ont indiqué une prise de conscience accrue à l'égard des potentialités de l'instrument fiscal dans une stratégie de transferts de revenus. ». Ainsi, nombreux ont été les protagonistes d'un régime d'allocations familiales aux États-Unis qui se sont peu à peu tournés, en lieu et place, vers l'adoption d'un crédit d'impôt pour enfant. Depuis la fin des années 1980, cette approche a été suggérée par les représentants de diverses tendances politiques « comme une mesure pouvant lutter contre (*cope with*) la pauvreté des enfants et encourageant les personnes à bas salaires à travailler. » (*ibid.* : 364, notre traduction). Cette mesure, particulièrement favorable aux familles de la classe moyenne selon Kamerman et Kahn, a maintenant été adoptée.

---

87 L'essentiel des propos de cette section s'inspire de l'article de Myles et Pierson (1999).

88 Il importe de considérer cependant que l'AFDC étant un programme à frais partagés entre l'État fédéral et les États, ces derniers ont alloué sensiblement la même somme à l'AFDC que le fédéral. Selon des données présentées par Kamerman et Khan (1997 : 413-416, tableau 20), en 1995, alors que le fédéral a dépensé 9 725 $ pour l'AFDC, les États y ont contribué pour 8 130 $; les dépenses fédérales au chapitre de l'EITC se chiffraient pour leur part à environ 22,000 $ (*in million $, constant 1995 $*).

Dans leur analyse comparative du Canada et des États-Unis, Myles et Pierson (1999) font état de l'adoption progressive d'un régime de transferts sociaux sélectifs associés à l'impôt dans les deux pays qui, selon eux, « témoigne de l'attrait de cette formule pour les gouvernements en période d'austérité » (Myles et Pierson, 1999 : 34). Ils précisent ainsi leur pensée :

> Car ces mesures nouvelles ont des caractéristiques qui leur permettent de concurrencer efficacement autant les prestations traditionnelles liées au revenu que les programmes universels, et elles ont le pouvoir de rallier une puissante coalition d'acteurs politiques publics et privés soucieux de limiter les dépenses publiques, d'accroître la flexibilité du marché du travail ou d'augmenter les revenus des ménages pauvres ou quasi pauvres. (*ibid.* : 28).

Les auteurs (*ibid.* : 28-29) voient essentiellement deux avantages liés à la fiscalisation des mesures d'assistance financière ciblées en direction de segments de la population plus démunis.

Premièrement, le fait que ces mesures soient ciblées plutôt qu'universelles laissent entrevoir une réduction des dépenses. De plus, comme les bénéfices de ce type de mesures décroissent avec l'augmentation des revenus, elles paraissent plus susceptibles que les programmes d'aide sociale, par exemple, d'inciter les bénéficiaires à s'insérer à emploi ou à s'y maintenir. Selon les auteurs, bien que l'adhésion des syndicats, des modérés et des groupes de défense des pauvres à ce type de mesures ne fasse pas dans l'enthousiasme, ils ont tendance à se rallier ou, du moins, à ne pas s'y opposer, car ils entrevoient la fin des programmes universels comme étant plus ou moins inéluctables.

Deuxièmement, ce type de mesures sociales, basées sur l'impôt négatif, ne provoquent pas d'opposition. Par contre, une réforme, comme celle de l'aide sociale en 1996, impliquant l'abolition de programmes sociaux existants, mécontente divers groupes d'intérêts bien implantés et alerte les médias et l'opinion publique (*ibid.* : 28). C'est en partie ce qui explique que le *Family Assistance Plan*, présenté par Nixon en 1974, ait été l'objet de vives controverses et ait été rejeté au bout du compte, alors que l'EITC a été adopté l'année suivante [89]. En effet, en passant par la fiscalité, les politiciens peuvent généralement éviter d'avoir à se confronter aux groupes d'intérêts qui soutiennent les programmes existants; de plus, ils sont généralement soumis à des règles rigides lorsqu'il s'agit d'une réforme fiscale que d'un réaménagement du régime de protection sociale (*ibid.* : 28-29). Mais surtout :

> [...] la fiscalité étant complexe, il est facile aux gouvernements de mettre de l'avant le caractère technique des changements ou de les justifier par des arbitrages complexes et de portée plus vaste. Il suffit alors d'implanter les changements progressivement pour ne pas alerter l'opinion publique. Ces ingrédients sont ceux d'une action en douceur, donnant peu de prise à la mobilisation d'une opposition efficace. (Myles et Pierson, 1999 : 29).

La faveur croissante dont jouit la formule d'un régime de transferts sociaux sélectifs associés à l'impôt dans les États-providences libéraux actuels « donne à penser que nous vivons une période, non pas seulement de retrait, mais aussi de restructuration de l'État-providence. » (*ibid.* : 34).

---

[89] Pour plus d'informations à ce sujet, voir Myles et Pierson (1999 : 32-33).

D- LES SERVICES DE GARDE : LIBERTÉ DE CHOIX DES PARENTS ET AIDE AUX DÉMUNIS

Rappelons brièvement la situation en ce qui concerne les services de garde aux États-Unis. Nous en soulignons ici deux caractéristiques : la dualité de fonctionnement du « système [90] » et la disparité inter-étatique des services offerts.

La majorité des familles, des classes moyenne et aisée, achètent des services de garde sur le marché privé et en défraient les coûts; l'État fédéral contribue à alléger leurs dépenses à ce chapitre au moyen de la fiscalité, chaque contribuable pouvant réclamer un crédit d'impôt non remboursable, le *Dependent Care Tax Credit*.

Pour les familles de milieux défavorisés, l'État fédéral finance directement la prestation de services et ce, par l'entremise de deux programmes principaux : le *Child Care and Development Block Grant* exclusivement désignés pour ce, et le *Social Services Block Grant* (*Title XX*) dont une partie des fonds peuvent être utilisés pour offrir des services de garde. Le gouvernement fédéral verse cet argent aux États pour leur permettre de développer des programmes de services de garde diversifiés afin que les parents puissent choisir ceux qui conviennent le mieux à leurs besoins. Le financement fédéral a également comme objectif d'aider les États à offrir les services de garde nécessaires aux parents prestataires de l'aide sociale qui s'inscrivent dans une démarche de retour au travail. Enfin, *Head Start*, programme d'éducation compensatoire instauré au milieu des années 1960 pour les enfants de milieux défavorisés, peut également être considéré comme un programme de services de garde (U.S. House of Representatives, 2000 : 599).

Les services de garde sont sous la responsabilité des États. Il en résulte de grandes disparités inter-étatiques, que ce soit au niveau des normes de sécurité et d'hygiène, des ratios éducatrice-enfants, des qualifications du personnel, de la fréquence des inspections, etc. En outre, la formule d'enveloppe budgétaire globale (*block grants*), que privilégie de plus en plus le gouvernement fédéral pour le financement des programmes qu'il met de l'avant, favorise encore plus cette disparité.

L'orientation de la politique fédérale américaine en matière de services de garde pour les enfants se caractérise d'une part, par la volonté de respecter le droit des parents de choisir le type de services qui leur convient le mieux et, d'autre part, par une assistance concentrée sur les familles plus démunies.

L'importance de la liberté de choix des parents

À la fin des années 1980, la création de trois programmes de financement des services de garde pour les bénéficiaires de l'aide sociale, de même que l'adoption du *Child Care and Development Block Grant* (CCDBG) ont représenté une expansion significative de l'implication de l'État fédéral dans le domaine des services de garde. En outre, l'instauration de ces programmes, et plus encore l'adoption du CCDBG ont mis en lumière les enjeux que soulevait l'intervention fédérale en la matière.

> The establishment of these programs was the culmination of a lengthy, and often contentious debate, about what role the Federal Government should play in child care. Lasting nearly

---

[90] Kamerman et Kahn (1997 : 380) parlent plutôt d'« un non-système » de services de garde, dont la qualité est très inégale et souvent très pauvre, dont l'offre ne correspond pas aux besoins, et qui est marqué par l'absence de volonté politique de remédier à la situation.

> 4 years, the debate centered on questions about the type of Federal subsidies that should be made available and for whom, whether the Federal Government should set national child care standards, conditions under which religious child care providers could receive Federal funds, and how best to assure optimal choice for parents in selecting child care arrangements for their children, including options that would allow a mother to stay home. (U.S. House of Representatives, 2000 : 597).

La question de savoir si le gouvernement fédéral devait établir des normes nationales concernant les services de garde a occupé une grande partie des débats. Le constat d'une grande disparité dans la réglementation des services entre les États et, par là, d'une grande disparité de leur qualité, a été au centre de l'argumentation des protagonistes de l'établissement de normes fédérales. Alors que certains États avaient adopté des normes assurant la prestation de services de garde de grande qualité, d'autres n'avaient que des normes minimales, d'autres encore, aucune réglementation. Pour les protagonistes d'une intervention centralisée (fédérale), le but visé était d'accroître le niveau des normes sur tout le territoire américain. L'opposition à l'établissement de telles normes, soutenue par des tenants de l'idéologie conservatrice, a cependant été très vive et le projet de loi n'a pas passé (Teghtsoonian, 1993 : 106).

L'examen des débats ayant entouré l'adoption du CCDBG, et plus particulièrement ceux relatifs à l'établissement de normes nationales, s'avère fort utile à la compréhension de l'intervention fédérale dans le domaine des services de garde. Comme le souligne Teghtsoonian (1993 : 98), sur lequel repose essentiellement l'argumentation qui suit, les services de garde se situent à l'intersection de l'État, de l'économie de marché et des familles. Ainsi, au cours des débats, les conservateurs qui s'opposaient à la réglementation fédérale des services de garde ont mis de l'avant trois sortes d'arguments : institutionnels, relatifs au marché et familiaux. L'orientation de la politique américaine en matière de services de garde pour les enfants, dont la liberté de choix des parents constitue une composante importante, résulte dès lors d'une vision conservatrice de l'interrelation de ces trois domaines.

- *Les arguments institutionnels : l'importance d'une limitation du rôle de l'État*

Aux États-Unis, depuis le début des années 1980, l'expansion du gouvernement central n'est pas favorisée; au contraire, comme on l'a vu précédemment, la tendance est plutôt à la rétrocession (*devolution*) de pouvoirs en direction des États. Dans le cadre plus spécifique des services de garde, les arguments apportés à l'encontre d'une réglementation fédérale ont porté sur les dangers inhérents à la création d'une nouvelle bureaucratie fédérale, de même que sur les coûts financiers qu'entraîneraient le développement et la surveillance de normes fédérales (*ibid.* : 110).

L'opposition à l'établissement de normes fédérales se fonde également sur une profonde suspicion envers l'État (*ibid.* : 120). Pour certains opposants, l'établissement de telles normes a été perçu comme pouvant nuire au bon développement moral des enfants et, ultimement, affaiblir les fondations démocratiques du système politique américain (*ibid.* : 111). A été exprimée la crainte que cette réglementation ne puisse conduire à une uniformité de pensée chez les enfants : « "With programs all the same, the caregivers all trained the same, in centers where no philosophical differences could be expressed... What kind of citizens would be produced? Would these children all think alike or be capable of stimulating debate?" » (Teghtsoonian, 1993 : 112). Comme le souligne Teghtsoonian (*ibid.*), bien que le projet de loi proposé n'ait d'aucune manière fait référence au curriculum ni à la

formation des éducatrices, les propos de certains conservateurs relevés ci-dessus reflète la croyance que la distance est faible, et rapidement franchie, entre un gouvernement interventionniste et un gouvernement répressif.

- *Les relations entre l'État et l'économie de marché*

Dans une perspective conservatrice, les relations entre l'État et l'économie de marché reposent sur une composante centrale, à savoir la croyance en la supériorité des mécanismes du marché. Cette supériorité du marché se marquerait par la capacité de celui-ci de promouvoir à la fois deux éléments très importants : premièrement, la prospérité économique, en raison d'une plus grande efficacité attribuée au marché en ce qui a trait à la répartition et à l'utilisation de ressources rares, et, deuxièmement, l'atteinte d'un degré maximal de liberté individuelle compte tenu d'une intervention limitée de l'État (Teghtsoonian, 1993 : 102).

Dans le contexte des services de garde, l'intervention du gouvernement fédéral par une réglementation des services n'est donc pas souhaitable parce qu'elle aurait pour effet d'interférer avec les mécanismes du marché (*ibid.* : 103). Et les conséquences, telles qu'entrevues par les conservateurs, seraient, on ne peut plus, néfastes : l'obligation de satisfaire à des normes plus exigeantes entraînerait une augmentation des coûts et un grand nombre de fournisseurs de services seraient incités, sinon obligés, de fermer leur porte. (*ibid.* : 115). La réglementation des services ne servirait donc qu'à diminuer l'offre de services de garde et, par là, aurait pour effet de restreindre le choix des parents.

- *Les relations entre l'État et les familles*

Cette remarque concernant la politique canadienne en matière de services de garde pour les enfants peut très bien s'appliquer au cas américain : « [...] although Canada does not have *a child care policy*, Canada does have a social policy on the *care of children* – a policy which assumes that child rearing and nurturing is the responsibility of the family, mainly women. » (Foster et Broad, 1998 : 7).

En effet, comme nous l'avons déjà vu précédemment, aux États-Unis, la famille est considérée comme relevant exclusivement de la sphère privée. De par son appartenance au domaine privé, la famille américaine est ainsi en droit de prétendre à une liberté absolue [91] dans la manière d'élever ses enfants. Dans ce contexte, une réglementation fédérale des services de garde a été vue par ses opposants comme constituant une intrusion injustifiée dans la vie des familles, susceptible de miner le pouvoir de décision des familles et d'engendrer l'érosion des prérogatives parentales (Teghtsoonian, 1993 : 103, 118).

Plus concrètement, une réglementation fédérale des services de garde aurait signifié l'expression d'un manque de confiance dans le jugement des parents quant à leur choix d'un service de garde approprié pour leur enfant et la prétention que le gouvernement pouvait faire mieux (*ibid.* : 120). Selon les opposants conservateurs, l'affection naturelle des parents pour leurs enfants constitue en effet le mécanisme fondamental de contrôle de la qualité des

---

[91] Sauf dans le cas où elle ne remplit pas adéquatement ses responsabilités parentales, notamment si elle commet des actes d'abus ou de négligence envers ses enfants.

services de garde, puisque les parents vont naturellement choisir pour leur enfant le meilleur service de garde qu'ils vont trouver (*ibid.*, 1993 : 119).

La liberté de choix des parents telle qu'entrevue par les conservateurs s'appuie cependant sur l'existence d'un marché parfait. Or, dans les faits, même si les parents vont naturellement choisir pour leur enfant le meilleur service de garde qu'ils vont trouver, ils vont le faire dans un marché qui se caractérise par l'insuffisance des ressources et l'inégalité de la qualité de celles-ci (Kamerman et Kahn, 1997 : 380; U.S. House of Representatives, 2000 : 598). Dans ce contexte, cette remarque concernant la politique américaine relative aux services de maintien à domicile (*long-term care*) nous semble également tout à fait pertinente en ce qui concerne les services de garde :

> Minimal services are justified on the basis of preserving the family's freedom to make their own decisions about care; yet, [...] the privacy of such decisions is illusory because the capacity of female caregivers to choose freely whether to provide care is severely limited by the paucity of other care alternatives. For a feminist critique, it is in the government's interest to secure as much women's free labor as possible because it relieves the public costs of providing adequate long-term care. (Hooyman et Gonyea, 1995 : 110).

En outre, sous-jacents au respect de la dimension privée de la famille que représente pour les conservateurs le rejet de toute réglementation fédérale des services de garde, deux thèmes émergent :

> The first expressed a commitment to the "traditional" nuclear family and a belief in the importance of full-time motherhood for children's well-being. The second expressed a devaluation of two aspects of women's caregiving : the mother-work of welfare recipients and the work performed by child care providers. (Teghtsoonian, 1997 : 77).

L'appui sans équivoque à la famille traditionnelle reflète ainsi une confiance absolue (*faith*) dans les capacités « naturelles » des parents, et tout particulièrement les mères, d'élever leurs enfants sans qu'il leur soit nécessaire d'avoir une formation spécifique pour ce faire et, inversement, une suspicion de l'approche professionnalisée de la garde des enfants (Teghtsoonian, 1993 : 118).

L'assistance aux familles démunies

L'intervention du gouvernement fédéral en matière de services de garde s'inscrit tout à fait dans la logique américaine d'une intervention minimale de l'État dans la vie des familles, mais d'une assistance offerte à celles qui, en raison d'un manque de ressources, auraient plus de mal à atteindre ou à conserver leur indépendance économique (voir p. 74). En effet, comme on l'a vu, les services de garde financés par le fédéral sont avant tout orientés vers les familles bénéficiaires de l'aide sociale ou à faibles revenus. Mais conformément aussi à l'éthique du travail inhérente à la culture américaine, l'assistance leur est offerte en vue de faciliter leur « sortie » des programmes d'aide sociale et leur insertion ou leur maintien sur le marché du travail.

E- DES CONGÉS FAMILIAUX : POUR LES FEMMES ET POUR LES HOMMES, MAIS PAS POUR TOUS

Le gouvernement fédéral des États-Unis a légiféré sur la question des relations entre la famille et l'emploi en 1993, en adoptant le *Family and Medical Leave Act* (FMLA). En soi,

cette législation marque une rupture majeure avec la prise de position traditionnelle du gouvernement américain de non-ingérence dans le domaine de la famille, considéré comme essentiellement privé (Gauthier, 1998 : 306).

En la matière, les États-Unis se distinguent cependant de la plupart des autres pays occidentaux, notamment de ceux que nous avons examiné dans cette série de recension des écrits (France, Suède et Québec). Tout d'abord, le congé instauré en vertu du FMLA est un congé qui n'est assorti d'aucune compensation financière (non rémunéré) et qui ne s'applique qu'à la moitié environ des travailleurs et travailleuses. De plus, il ne s'agit pas d'un congé de maternité proprement dit, mais d'un congé de maladie dans lequel l'incapacité temporaire des femmes qui accouchent peut être incluse; il ne s'agit pas non plus d'un congé parental, mais d'un congé familial dont peuvent se prévaloir des parents à l'égard de leurs jeunes enfants tout autant que d'autres personnes afin de procurer des soins à quelqu'un de leur famille (parents âgés, adultes handicapés, etc.).

Un congé basé sur la neutralité de genre (*gender neutrality*)

Contrairement aux autres pays qui ont fondé l'élaboration de leur politique sur la spécificité féminine de la maternité, la façon américaine d'entrevoir la maternité dans le contexte du FMLA s'appuie sur la neutralité de genre (*gender neutrality*). La maternité étant définie comme une incapacité temporaire, aucune différence n'est faite, au plan économique, entre les travailleurs incapables de travailler à leur emploi régulier selon la nature de leur incapacité, que celle-ci résulte de la grossesse ou encore d'une maladie ou d'un accident. Le fait de ne pas associer de bénéfices particuliers à la maternité évite que les femmes ne soient traitées en tant que classe, ce qui serait injuste et contreproductif : si cela était, les autres travailleuses et les travailleurs auraient droit à des bénéfices moins élevés que les femmes enceintes, ce qui n'est pas justifié sociologiquement et économiquement et pourrait juste amener des divisions; de plus, un traitement plus favorable accordé aux travailleuses enceintes pourrait rendre les employeurs plus réticents à embaucher des femmes en âge de procréer (Vogel, 1993 : 63-64, rapportant ou commentant les propos du *Citizens' Advisory Council on the Status of Women* dans son rapport de 1970).

Il importe de noter que si la législation fédérale, le FMLA, s'appuie sur la neutralité de genre, certains États américains, à l'exemple de nombreux pays occidentaux, ont quant à eux élaboré une politique qui se fonde sur la spécificité féminine de la maternité (*female-specific basis*). Pour les protagonistes de la vision neutre, la prise en compte de la spécificité des femmes risque de conduire à un traitement inégal de celles-ci sur le marché du travail; pour les protagonistes de la spécificité de genre, une politique neutre risque de ne pouvoir répondre adéquatement aux besoins des mères travailleuses. De fait, sur le territoire américain, des législations s'appuyant sur l'une ou l'autre de ces visions coexistent actuellement et la Cour suprême a jugé qu'elles pouvaient être compatibles entre elles (Vogel, 1993 : 91).

Un congé de portée limitée

Un autre aspect sur lequel le congé accordé en vertu du FMLA s'écarte de ce qui existe ailleurs est la portée et l'impact limités de cette législation. Il s'agit d'un congé sans compensation financière et qui n'est accessible qu'aux travailleurs et travailleuses à temps plein œuvrant dans des entreprises comptant 50 employés ou plus. Selon Bernstein

(1997 : 95), le FMLA concerne ainsi environ 11 % des employeurs et 55 % des employés, plusieurs de ces derniers étaient déjà couverts par leur employeur avant que la loi ne soit adoptée. De plus, outre ces exclusions spécifiques, le FMLA discrimine ses bénéficiaires :

> The Family and Medical Leave Act was constructed within the framework of labor law and, because it contains various job-related exclusions and provides leave without income replacement, is targeted to cover those employed within the primary sector of labor marked who are more likely to have access to financial and familial resources. Families with theses caracteristics would tend to be white, middle-class and married. (Wexler, 1997 : 312).

La portée limitée du FMLA s'expliquerait par le contexte défavorable dans lequel il a été élaboré mais également, et peut-être surtout, par les caractéristiques de ceux qui en ont été les protagonistes.

Les débats entourant l'adoption du FMLA se sont échelonnés sur huit ans, de 1985 à 1993. Si l'essor de la droite s'était amorcé au cours des années 1970, lors de l'élection à la présidence de Ronald Reagan, l'idéologie conservatrice était défendue non seulement par les milieux d'affaires, mais aussi « au sein du parti républicain par une coalition conservatrice suffisamment large pour permettre l'institutionnalisation dans le système politique de cette idéologie et des intérêts qui la supportent » (Lesemann, 1988 : 107). « Unfortunately, [...] the FMLA arrived on the nations's agenda at a time when business interests, supported by Republicans, were extremely powerful, and labor groups, supported by Democrats, were extremely weak. » (Marks, 1997 : 65). Dans un contexte où les administrations Reagan et Bush ont tenté de démanteler l'État-providence, il n'est donc pas surprenant que le FMLA ait suscité de nombreux conflits et nécessité de nombreux compromis. Les termes du débat se présentaient ainsi :

> To proponents, family and medical leave is a basic protection analogous to minimum wage and hour laws.
>
> To opponents, family and medical leave is a mandate imposed by an intrusive government that is attempting to achieve a social goal without regard to the cost to business. (Bernstein, 1997 : 87).

Selon Bernstein (1997 : 89), pour comprendre le comportement des protagonistes du FMLA, il est de première importance de considérer qu'il ne s'agit pas d'un projet qui a émergé de la base (*not a grass-roots issue*). En effet, les protagonistes du FMLA ont été surtout des élites, largement motivées par l'idéologie, dont les efforts ont été conduits par le *Women's Legal Defense Fund* (WLDF). Ils ont entrepris la lutte pour le FMLA suite à l'échec du *Equal Rights Amendment* (ERA) et à l'expérience éprouvante de travailler avec l'administration Reagan (*ibid.* : 93). Aussi, « they « needed a win » particularly badly, and thus had every incentive to craft a policy that had a chance of passing. » (*ibid.*). Pour obtenir une victoire, c'est-à-dire pour que le projet de loi qu'ils soumettraient puisse passer, ils étaient donc prêts à de nombreux compromis.

C'est ainsi que l'idée de demander un congé assorti d'une compensation financière a été écarté d'emblée. Pour la *National Organization for Women* (NOW), une organisation de la base, l'obtention d'un congé sans aucune forme de bénéfices financiers apparaissait comme un gain qui ne vaudrait pas très cher. Compte tenu de la décision de la coalition en faveur du FMLA de ne pas demander un congé payé et de divers compromis qui ont été faits suite à cette décision, NOW et d'autres organisations de la base, qui s'étaient jointes à la coalition, ont décidé de ne plus participer activement au débat (*ibid.* : 94). L'absence du débat de ceux

pour qui la rémunération du congé représentait sans aucun doute un aspect fondamental est également souligné par une autre auteure :

> Remuneration was desired, but considered unrealistic from the start, especially by women's groups. The voices of truly marginalized workers for whom remuneration might be nonnogotiable -the unrepresented and unorganized- were not a party tot the debates, thus, the issue was practically nonexistent. (Elison, 1997 : 49).

Durant la longue période qu'ont duré les débats autour du FMLA, les protagonistes ont ainsi accepté différents compromis dont celui de raccourcir la durée du congé et celui, non le moindre, de restreindre l'application du congé aux entreprises de 50 employés ou plus. Selon Bernstein (1997 : 94) : « La décision de chercher à atteindre un congé basé sur la neutralité de genre a été virtuellement la seule question sur laquelle les leaders de la coalition nationale pour un congé familial et médical ont refusé de faire des compromis. » (notre traduction).

Une politique de l'emploi ou une politique familiale?

Le FMLA constitue certes une politique de l'emploi. La définition que lui donne Berstein nous semble clarifier fort à propos ce fait : « Le FMLA requiert que certaines entreprises garantissent l'emploi des travailleurs qui prennent un congé pour des raisons spécifiques : la naissance d'un enfant, pour prendre soin d'un jeune enfant ou d'un enfant malade, ou pour s'occuper de leur propre santé ou de celle d'un conjoint ou d'un parent malade. » (Berstein, 1997 : 87, notre traduction). En outre, bien que l'objectif initial du projet de loi ait été d'obtenir une législation concernant la parentalité en milieu de travail (dès le départ, le projet a inclus les mères et les pères), l'objectif s'est peu à peu élargi pour englober la « famille ». Les syndicats, qui se sont alors mis de la partie, ont clairement posé l'enjeu des débats qui a été maintenu par la suite : un enjeu important du monde du travail plutôt qu'un enjeu de femmes, une sorte de norme minimale du travail au même titre que le salaire minimum. Les arguments des syndicats ont ainsi servi à transférer les débats au Congrès de la sphère des rôles sexuels à celle des droits du travail (Elison, 1997 : 41). Une autre auteure, comparant l'élaboration d'une loi à dimension sociale (le Family Support Act de 1988 qui a modifié le programme d'aide sociale) à celle du FMLA en arrive à cette conclusion : « [...] the Family and Medical Leave proposal was a labor law, pure and simple. As such, its provisions would be routinized and implemented completely apart from any determination of personal characteristics of beneficiaries other than status regulations connected to jobs. » (Wexler, 1997 : 317).

Le FMLA concerne assurément la famille, bien qu'environ seulement la moitié des familles et parmi les plus favorisées y ont accès (en raison des limites de sa portée mentionnées précédemment). En outre, même si l'accent a été mis sur la dimension de l'emploi, la dimension familiale du projet n'a jamais été complètement évacuée des débats. Le FMLA a même rallié certains membres de l'aile conservatrice [92] du parti républicain qui y ont vu une excellente mesure pro-famille (Elison, 1997 : 46). Pour sa part, le leadership des Démocrates au Congrès, voyant la modération du projet de loi de même que la popularité croissante de celui-ci au sein de son propre parti, a jugé bon de l'appuyer : le FMLA a commencé à être vu comme une politique correspondant à l'idéologie du parti mais aussi

---

[92] L'aile conservatrice se préoccupe de la préservation des valeurs familiales, alors que l'aile néo-libérale est proche des gens d'affaires (Elison, 1997 : 46).

comme une politique « that would help to seize the "family values" issue from Republicans. » (Berstein, 1997 : 95). Par rapport à d'autres pays occidentaux, la législation américaine se démarque à plusieurs points de vue. Tout d'abord, dans sa dimension familiale, elle est de portée plus large : elle ne concerne pas seulement la maternité et le soin des enfants, mais s'étend aussi à la prise en charge d'autres personnes dépendantes de la famille. De plus, les enjeux qui ont entouré les débats concernant le congé qui, aux États-Unis, tient lieu de ce qu'on nomme ailleurs congé de maternité et congé parental sont particuliers. En effet, en raison de la neutralité de genre qui constitue l'axe central du FMLA, la question de savoir si le congé allait être accessible aux hommes comme aux femmes ne s'est jamais posée (Elison, 1997 : 47); la question de la santé des nouvelles mères et de leurs enfants, à savoir si ces mères étaient prêtes d'un point de vue médical à revenir au travail, ne s'est pas posée non plus dans les débats concernant le FMLA (*ibid.* : 49-50).

En bref, le FMLA nous apparaît constituer une législation comportant à la fois un objectif lié à l'emploi et un objectif lié à la famille. Politique de l'emploi parce qu'il réglemente la relation de l'emploi avec un aspect de la vie personnelle de tout travailleur, la maladie, et ce peu importe sa situation familiale. Politique familiale, parce que, sans y faire référence nommément, il réglemente la maternité en milieu de travail; de plus, il instaure un congé pour obligations familiales au sens large.

F- AUCUNE VISÉE NATALISTE ?

Selon Kamerman (1996 : 49), les États-Unis n'ont jamais eu de visée nataliste, l'immigration leur paraissant devoir suffire amplement au renouvellement de leur population. À certains moments, ils se seraient même gardés, sciemment, de développer des mesures susceptibles de favoriser la fécondité. Ainsi, l'instauration d'allocations familiales a été proposée dans les années 1950 et 1960 comme mesure de lutte contre la pauvreté, mais plusieurs économistes s'y étaient alors opposés jugeant que cette mesure était moins efficace que d'autres, comme par exemple l'impôt négatif. D'autres s'y étaient également opposés, faisant valoir que, dans un pays qui ne se considère pas comme ayant un problème de faible natalité, cette proposition pouvait constituer un encouragement « non approprié » (*undesirable*) à avoir des bébés; dans les années 1950, c'était une hausse de la fécondité des Catholiques qu'on voulait éviter, plus tard, ce fut celle des Noirs (Kamerman et Kahn, 1997 : 364).

D'autres analystes allèguent cependant que des préoccupations natalistes auraient eu cours aux États-Unis à partir des années 1980, préoccupations qui se seraient soldées par l'adoption d'une nouvelle mesure fiscale en 1997, le *Child Tax Crédit*. Selon Mark Powell (1999) en effet, dès 1982, Allan Carlson du Rockford Institute se serait penché sur l'examen de mesures susceptibles d'encourager la fécondité. Il aurait par la suite participé à de nombreuses tribunes politiques à titre de conférencier, comme, par exemple, en 1986, devant le *White House Working Group on the Family*. Le rapport produit par ce groupe a retenu certaines préoccupations de Carlson relatives à des effets possibles d'une baisse de la natalité aux États-Unis :

> If an ever larger percentage of adults choose not to marry or choose to remain without children, there will be public policy implications. For example, the withering of the American family has already had unexpected demographic consequences. With current fertility levels and without immigration, our population will decline; this is a problem we share with much of the western world. We can foresee the graying of America, with new strains on social

security, the manpower needs of the economy, and the viability of the volunteer armed forced (White House, 1987, cité dans Powell, 1999 : 456-457).

En 1990, le président Bush a également retenu la participation de Carlson dans le cadre de la Commission nationale sur les enfants (*National Commission on Children*) dont le rapport final, *Beyond Rhetoric*, endossant certains propos de Carlson, a suggéré l'instauration d'un crédit pour enfant de 1 000 $ [par enfant] (Powell, 1999 : 457).

Bien que la contribution de Carlson ait été très importante dans le changement fiscal survenu en 1997, il n'a pas personnellement milité pour son adoption. Ce sont plutôt des groupes conservateurs et des membres appartenant à ces groupes qui se sont faits les protagonistes d'une mesure fiscale visant à favoriser la natalité : Ben Wattenberg de l'*American Enterprise Institute* s'est fait le défenseur d'une telle mesure depuis le début des années 1980 (*ibid.* : 457-458), un appui majeur est aussi venu de la *Christian Coalition* et une collaboration à la cause a été assurée par le *Heritage Foundation* (et Julia Simmons) et le *Family Research Council* (*ibid.* : 459).

La proposition d'un crédit pour enfant était incluse dans le *Contract with America* des Républicains qui a été dévoilé en 1994 (*ibib.* : 455); la mesure a été adoptée en 1997. Reste à voir si les protagonistes d'une mesure qu'ils ont qualifié de « pronataliste » donnera les résultats escomptés. À noter que bien avant la proposition du *Child Tax Crédit*, certains chercheurs avaient entrevu des visées natalistes à une autre mesure fiscale, le *Exemptions for Dependents*, et ils avaient cherché à en voir les effets sur la fécondité (*ibib.* : 462-463).

La « politique familiale implicite » qui prévaut aux États-Unis laisse dans les faits sans soutien la majeure partie des familles américaines. Si les familles des classes moyenne ou élevée retirent certains bénéfices des différentes mesures adoptées par les gouvernements, notamment au plan fiscal par l'entremise du *Child Tax Credit* et du *Dependent Care Tax Credit*, les mesures publiques américaines concentrent toutefois leurs efforts vers les familles démunies. Dans ce chapitre, c'est donc les effets de deux principaux aspects de la politique « familiale » américaine qui seront examinés : la réforme de l'aide sociale de 1996 et les mesures visant à faciliter la conciliation travail-famille.

A- LA RÉFORME DE L'AIDE SOCIALE [93]

La réforme de 1996 qui a mené à la création d'un nouveau programme d'aide sociale, le TANF, visait plusieurs objectifs. Parmi ceux-ci, une diminution du nombre de prestataires, la remise au travail d'une grande proportion d'entre eux (d'entre elles, plus précisément), la diminution des naissances hors-mariage, la promotion du mariage, etc. Quels effets a eus la réforme sur l'atteinte de ces objectifs? Quels effets a-t-elle eus plus largement sur d'autres dimensions de la vie sociale? C'est ce qu'en dit la littérature que nous présentons dans ce qui suit.

Des effets économiques adoucis jusqu'à maintenant par une conjoncture de l'emploi des plus favorables

Le pourcentage de la population américaine prestataire de l'aide sociale a diminué de moitié depuis le sommet de 5,5 % atteint en 1994 : en 1996, il s'établissait à 4,8 % alors qu'en mars 1999, il était de 2,7 % (Villeneuve, 1999 : 99). Pour de nombreux commentateurs de la scène politique, ces résultats ont été traduits comme étant la preuve de l'efficacité de la réforme de l'aide sociale (*ibid.* : 99-100).

Selon Villeneuve (1999 : 100), une telle affirmation est pour le moins simpliste. Pour évaluer la « réussite » de la réforme, il faut minimalement tenir compte de deux éléments : les facteurs autres que la réforme susceptibles d'expliquer ces résultats et la situation économique des personnes qui ont quitté l'aide sociale.

Au cours des années 1990, l'économie américaine a connu une croissance soutenue, ce qui s'est traduit par une baisse appréciable du taux de chômage, qui se situait à la fin des années 1990 autour de 4 %, atteignant même en 1999 des niveaux qui n'avaient pas été vus depuis trente ans. Ce contexte économique des plus favorables, à savoir une période prolongée de quasi plein emploi, a certainement facilité l'obtention d'un emploi par les bénéficiaires de TANF (*ibid.*).

Entourant l'adoption du PRWORA, deux bonifications apportées à des mesures touchant les travailleurs occupant des emplois peu rémunérateurs ont également contribué à

[93] Cette section s'inspire largement d'un article paru à l'automne 1999 (Villeneuve), où l'auteur présente un bilan préliminaire de la réforme américaine de l'aide sociale de 1996.

l'insertion ou la réinsertion en emploi des prestataires de l'aide sociale. La hausse du salaire minimum et une majoration substantielle de l'*Earned Income Tax Credit* (EITC) ont rendu l'emploi plus attrayant [94] pour de nombreuses personnes qui étaient à l'aide sociale (*ibid.*).

Une étude effectuée par un groupe d'économistes chargés de conseiller le président américain a évalué dans quelle proportion ces deux facteurs et d'autres ont contribué à la réduction du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale constatée au cours des dernières années : les projets-pilotes instaurés avant la réforme (12 à 15 % de la baisse entre 1993 et 1996), le remplacement de AFDC par TANF (35 à 36 % de la diminution entre 1996 et 1998), la baisse du taux de chômage (26 à 36 % de la réduction dans les années précédant immédiatement la réforme, puis 8 à 10 % dans les années d'après-réforme); l'augmentation du salaire minimum (10 à 16 % de la baisse entre 1996 et 1998); la réduction du montant des prestations d'aide sociale (1 à 5 % dans les années suivant la réforme); d'autres facteurs non identifiés (35 à 45 % de la baisse générale) [Villeneuve, 1999 : 100, rapportant les résultats du Council of Economic Advisors, 1999].

Si la bonne performance de l'économie américaine conjuguée à la réforme de l'aide sociale a entraîné l'insertion ou la réinsertion en emploi de nombreux prestataires de l'aide sociale, la situation économique de ceux-ci s'est-elle améliorée à l'avenant? Les données disponibles à ce jour semblent montrer que ce n'est pas nécessairement le cas.

En effet, si le taux de pauvreté général a diminué depuis 1995, la gravité de la pauvreté a, quant à elle, augmenté. Deux indicateurs permettent de vérifier ce fait. Tout d'abord, le montant d'argent qui serait nécessaire pour que toutes les personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté atteignent ce niveau est passé, de 1995 à 1997, de 16,6 milliards $ à 17,1 milliards $ en ce qui concerne les enfants. « C'est dire que, même si la proportion d'enfants pauvres a diminué durant cette période, les enfants qui sont demeurés sous le seuil de pauvreté se sont en moyenne appauvris. » (Villeneuve, 1999 : 101, rapportant les résultats de Primus, Rawlings, Larin *et al.*, 1999). En outre, la proportion de la population américaine vivant en situation d'extrême pauvreté, c'est-à-dire dont les revenus familiaux sont inférieurs à la moitié du seuil de pauvreté, est passée de 8,5 % en 1995 à 9,0 % en 1997.

Les familles monoparentales, le groupe le plus concerné par l'aide sociale, ont vu dans leur ensemble leur revenus augmenter de 1993 à 1995. Mais au cours des années qui ont suivi, soit de 1995 à 1997, la fraction la plus pauvre des familles monoparentales a vu ses revenus diminuer de façon significative, alors que les autres maintenaient leur acquis. Cet appauvrissement des 10 % de familles monoparentales les plus pauvres s'expliquent, non pas par une diminution de leurs revenus de travail, mais par une réduction de la valeur des prestations provenant des divers programmes d'assistance sociale, que ce soit AFDC/TANF, *Food Stamps*, SSI ou aide au logement (Villeneuve, 1999 : 101-102).

Il importe de souligner que, même si les revenus de travail des familles monoparentales n'ont pas diminué entre 1993 et 1997, les emplois obtenus par les personnes assistées ont été, de manière générale, faiblement rémunérés. Sur la base d'études réalisées auprès d'anciens prestataires qui ont trouvé un emploi, il ressort que : « les revenus de travail moyens [...] se trouvent habituellement sous le seuil de pauvreté et, pour la plupart des chefs

---

[94] Le salaire minimum est passé de 4,25 $ de l'heure en 1996 à 5,15 $ en 1997; pour une famille à faible revenu ayant deux enfants, le remboursement annuel de l'EITC, qui se situait à 1 511 $ en 1993, s'établissait à 3 656 $ en 1997 (Villeneuve, 1999 : 100).

de famille, sont inférieurs à la combinaison de leurs revenus lorsqu'ils étaient à l'aide sociale. » (*ibid.* : 103-104). Ce constat ne tient cependant pas compte d'autres revenus pouvant être générés par l'EITC ou par le versement de pensions alimentaires pour enfants.

Pour ne donner qu'un exemple parmi d'autres, le U.S. House of Representatives (2000 : 591) rapporte que l'emphase mise par le PRWORA sur l'insertion en emploi des bénéficiaires de TANF a laissé entrevoir une demande accrue de services de garde. Pour faire face à cette croissance, les bénéficiaires de TANF ont été vus comme une ressource potentielle de main-d'œuvre. Or, une enquête menée en 1997 a montré que, parmi les services de garde de l'échantillon qui employaient des bénéficiaires de l'aide sociale (35 %), ceux-ci étaient généralement payés moins cher que les autres employés du centre, le revenu médian des bénéficiaires étant de 5,50 $ de l'heure comparativement à 6,00 $ pour les autres.

Selon certains analystes, cette réforme aura d'ailleurs un impact important sur le marché du travail. Haveman et Wolfe (1998 : 1) parlent d'un « sizable shock to the nation's low-wage labor market ». En effet, comme le nombre de travailleurs disponibles pour des emplois peu qualifiés et peu rémunérateurs va augmenter rapidement, on peut postuler que les conditions de travail se détérioreront. Dans cette perspective, on peut se demander si les conditions de vie des familles défavorisées se trouveront réellement améliorées par le retour au travail des prestataires. Zaslow, Tout et Botsko *et al.* (1998) soulignent justement à ce titre que le retour au travail des assistés sociaux aura un impact beaucoup plus large sur l'organisation familiale. L'environnement familial en sera affecté, entraînant des répercussions encore difficiles à évaluer sur le développement des enfants.

L'intégration au travail de millions d'assistés sociaux, une composante majeure de la réforme de l'aide sociale de 1996, dépend en grande partie de l'état de l'économie. Depuis l'adoption de la réforme, cette dernière se porte extraordinairement bien malgré les crises qui secouent l'économie mondiale. Cette situation risque pourtant de ne pas durer éternellement, d'autant qu'en ce début d'année 2001, un ralentissement de l'économie américaine semble se dessiner. Et comme le font remarquer Haveman et Wolfe (1998), en temps de récession, ce sont les assistés sociaux nouvellement intégrés au marché du travail qui perdent en premier leurs emplois. Ces individus redeviendront dépendants des programmes sociaux alors que ceux-ci risquent d'être dans une situation financière plus difficile due à la baisse des revenus fiscaux.

Plus largement, les effets de la réforme de l'aide sociale tels que rapportés ici ne sont que préliminaires. L'impact réel de la réforme ne pourra vraiment être mesuré que lorsque toutes les mesures auront eu le temps de produire leurs effets. On pense entre autres à la durée, limitée à cinq ans à vie, du droit de recevoir de l'aide sociale, également à l'exigence croissante qui est faite aux États d'impliquer davantage de prestataires dans des activités liées à l'emploi (Villeneuve, 1999 : 104). À ce propos, une microsimulation informatique effectuée en 1996 par le *Urban Institute* laissaient entrevoir des conséquences importantes au chapitre de la pauvreté. On prévoyait ainsi que cette réforme allait entraîner dans la pauvreté 2,6 millions de personnes additionnelles, dont 1,1 million d'enfants d'ici 2002. En outre, huit millions de familles allaient voir leurs revenus réduits d'environ 1 300 $ par année en moyenne (Zedlewski, Clark, Meier et Watson, 1996).

Comme le signale Villeneuve (1999 : 104), il est difficile de prévoir quelles décisions prendraient les autorités gouvernementales si l'économie américaine se détériorait. Ces décisions se situeraient toutefois dans un contexte où : « On peut [...] constater que la société

américaine semble prête, peut-être de plus en plus, à accepter un degré d'exclusion sociale supérieur à ce qui existe dans la plupart des autres pays industrialisés. ».

Des effets laissés dans l'ombre

Le succès d'un programme est habituellement évalué par des mesures permettant de voir si les objectifs qu'il s'était donnés ont été atteints. Or, deux objectifs du PRWORA, réduire le nombre de prestataires de l'aide sociale et inscrire les personnes adultes dans un parcours vers l'emploi, ont pratiquement retenu toute l'attention que ce soit à l'étape de l'implantation du programme ou à celle de son évaluation (Pearce, 2000 : 145-146). L'évaluation d'autres objectifs de TANF, certains pourtant explicites comme la réduction des naissances hors mariage et la promotion du mariage, a été largement négligée. En outre, des objectifs, comme celui d'améliorer les capacités parentales (*parenting*), ont été formulés en ces termes : « The "good" parent is one who leaves welfare and enters the workforce. » (*ibid.* : 146).

Passant en revue de nombreuses études ayant porté sur l'évaluation de TANF, Pearce (2000 : 146-147) relève certaines caractéristiques : le critère de l'emploi ne prend pas en compte le revenu souvent inadéquat et l'irrégularité (*unevenness*) de l'expérience des femmes sur le marché du travail; tous les emplois sont traités sur le même pied peu importe que les salaires obtenus soient insuffisants pour rencontrer les besoins d'une famille; le succès de la remise au travail des bénéficiaires est évalué selon des critères de comparaison très bas, sinon les plus bas possibles, à savoir que les emplois obtenus par les bénéficiaires sont comparés à ceux qu'occupent les familles de travailleurs pauvres (*working poor families*).

En parallèle de ces nombreuses études qui ont mis l'accent sur l'emploi, quelques études se sont penchées sur les conséquences de la réforme relativement au chômage. Mais ces études ont utilisé des mesures limitées et ambiguës; en outre : « [...] these measures are not used to evaluate the success of the welfare reform program but are used to prove that mothers have failed to cope with their multiple responsibilities to their employers, caseworkers, and children. » (*ibid.* : 147).

Se voulant plus complète, une autre étude évaluative de la réforme a pris en compte le bien-être des enfants en sus de l'emploi et des revenus gagnés par ses parents. La mesure du bien-être des enfants retenue a consisté à considérer si le système de protection des enfants avait dû intervenir en raison d'abus ou de négligence ou si les enfants avaient été placés en familles d'accueil. À ce propos, Pearce se demande comment les résultats d'une telle mesure du bien-être des enfants peuvent être interprétés dans le contexte de la réforme : « Is such an outcome to be attributed to the failure of the mother or to the failure of welfare reform? » (*ibid.* : 148). Mais plus largement, pour la grande majorité des enfants qui n'ont jamais été en contact avec les services de protection, une telle mesure laisse de côté une foule d'autres aspects relatifs à leur bien-être.

Le manque d'évaluations complètes, systématiques et comparables de la réforme de l'aide sociale n'est pas seulement un problème pour les chercheurs. Selon Pearce (2000 : 148, se référant à Albisa, 1999) : « By not assessing the extent of single mothers' realization or nonrealization of their human rights, the United States is in violation of a core component of American human rights obligations and enforcement. ».

Se fondant sur le droit des mères monoparentales de garder leur enfant et d'avoir les ressources nécessaires pour ce faire, une mesure du succès de la réforme de l'aide sociale

devrait pouvoir répondre à la question suivante : « does the program secure the human right of single mothers to maintain theirs homes and provide adequately for their children? » (Pearce, 2000 : 150).

Des inquiétudes du côté des services sociaux pour enfants

Bien que le PRWORA de 1996 ne concerne pas en tant que tel les services sociaux à l'intention des enfants, de nombreux écrits abordent ses conséquences éventuelles sur ceux-ci.

Les nombreux critères restrictifs du nouveau programme d'aide sociale, le TANF, soulèvent en effet des inquiétudes : la limite de cinq ans d'aide sociale la vie durant, l'obligation de travailler après deux ans de prestations, la possibilité pour les États de refuser ou de diminuer le montant d'aide financière en fonction de critères basés sur le « comportement parental des adultes » selon l'expression employée par Berrick (1999 : 711). De telles sanctions peuvent s'appliquer à une femme qui refuserait de dévoiler le nom du père de son enfant, à une mère adolescente qui ne vit pas avec ses parents, à une femme qui donnerait naissance à un enfant alors qu'elle reçoit de l'aide, à des parents à l'égard d'enfants qui n'ont pas été vaccinés ou qui ne vont pas régulièrement à l'école (*ibid.*).

Dans ce contexte, de nombreux analystes du champ des services sociaux craignent de voir un transfert de clientèles entre le programme d'aide financière TANF et le programme de protection des enfants [*child welfare*] (*ibid.*; McGowan et Walsh, 2000 : 15-18). Plusieurs raisons sont invoquées, la plupart d'entre elles ayant trait aux conséquences d'une croissance probable de l'appauvrissement des familles les plus vulnérables. Selon Berrick (1999 : 712), les familles qui sont impliquées dans le système de services sociaux sont celles qui ont le moins de chance de trouver du travail, qui sont le plus à risque de ne pas satisfaire aux nouvelles exigences de l'aide sociale, pour qui la limite de temps imposée représente un aspect des plus stressants. La seule solution pour ces familles deviendra-t-elle le placement de leurs enfants? Dans la même optique, McGowan et Walsh (2000 : 16), rappelant l'association maintes fois prouvée entre pauvreté et maltraitance, se demandent si l'augmentation de la pauvreté qui est susceptible de résulter de l'adoption du PRWORA ne va pas entraîner un nombre additionnel d'enfants à risque d'abus et de négligence. Enfin, il n'est pas certain que l'obligation de travail qui est faite aux parents entraînera nécessairement un mieux-être des enfants. La clientèle traditionnelle des services sociaux, si elle trouve du travail, risque fort de ne trouver que des emplois peu qualifiés, à faible salaire, où elle sera confrontée à un fort niveau de stress, à l'instabilité d'emploi et à des conditions de travail peu avantageuses (Berrick, 1999 : 712). On peut se demander comment ces familles de petits travailleurs réagiront à cet environnement stressant.

B- LES MESURES VISANT LA CONCILIATION FAMILLE-TRAVAIL : UN FAIBLE APPUI AU TRAVAIL DES MÈRES

Les mesures publiques visant la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles mises en place par l'État américain constitue un faible encouragement au travail des mères, particulièrement celles ayant de jeunes enfants et celles occupant des emplois peu rémunérateurs. Les effets de ces mesures montre que la maternité et le soin des enfants continuent d'être largement considérés comme étant la responsabilité exclusive des familles, celles-ci étant parfois soutenue grâce à la bonne volonté des employeurs.

Un accès limité à des congés familiaux

Aux États-Unis, les entreprises jouent un rôle majeur dans la conciliation travail-famille, parce qu'elles ont le pouvoir d'établir des politiques internes pouvant faciliter ou, au contraire, entraver cette conciliation. Selon Guthrie et Roth (1999 : 46-47), les décisions et les pratiques organisationnelles des entreprises varient en fonction de nombreux facteurs : l'organisation de celles-ci, notamment l'existence ou non de nombreuses règles internes formelles, le secteur d'activité commerciale, etc. Cependant, les pratiques des entreprises s'élaborent dans un environnement institutionnel dont il importe de tenir compte : dans le cas de la conciliation travail-famille, la manière dont les États ont repris à leur compte, dans leur législation (*state statutory law*), le *Family and Medical Leave Act* (FMLA) adopté par le fédéral en 1993, peut aider à expliquer la variation à travers le pays de l'accès à des congés de maternité et parentaux.

Plusieurs effets d'une législation fort timide en matière de congés familiaux se dégagent de l'exemple américain. Le premier de tous est l'accès restreint à un congé, rémunéré ou non, que connaissent les travailleuses enceintes. Ainsi, en 1989, dix ans après l'adoption du *Pregnancy Discrimination Act* (PDA), une étude à montré que 33 % des employées américaines avaient droit à un congé de maternité non payé, mais que l'accès à un congé de maternité payé était extrêmement rare (Guthrie et Roth, 1999 : 41, se référant à Marlow, 1991).

Une autre étude, effectuée après l'adoption du FMLA de 1993, montre que le FMLA n'a pas apporté grand bouleversement. L'adoption de la loi représente avant tout une victoire symbolique, car elle n'a pas changé la réalité du dilemme travail-famille pour la majorité (Bernstein, 1997 : 97). Ainsi, seule une très faible proportion des personnes éligibles à un congé en vertu du FMLA ont effectivement pris un congé (entre 2 % et 4 %) au cours des dix-huit premiers mois suivant l'adoption de la loi. L'étude révèle également que parmi les employés qui auraient eu besoin d'un congé mais n'en ont pas pris, la décision de 63,9 % d'entre eux reposait sur la perte de revenus accompagnant la prise du congé qu'ils étaient incapables d'assumer (*ibid.*, rapportant certains résultats de la Commission on Family and Medical Leave, 1996 : xix).

Une autre étude examine pour sa part l'accès à un congé de maternité payé et ce, du point de vue des entreprises. Une enquête effectuée en 1996 auprès d'entreprises de taille moyenne et grande montre que la proportion des employées à temps plein qui ont eu droit à une certaine forme de congé de maternité payé varie, selon les secteurs d'activité, entre le tiers et un peu plus de la moitié, comme on peut le voir au tableau de la page suivante.

Malgré les informations intéressantes que fournissent ces résultats, il importe cependant d'en souligner les limites. L'étude ne concerne que les grandes et moyennes entreprises et que les employées à temps plein à l'intérieur de celles-ci. Dans les petites entreprises et chez les employées à temps partiel, l'accès a un congé payé est sans aucun doute nettement plus limité.

SECTEUR D'ACTIVITÉ	% DES ENTREPRISES OFFRANT UN CONGÉ DE MATERNITÉ PAYÉ
bénévole (*non profit*)	51
gouvernemental	49
éducation et services sociaux	47
commercial	43
financier	55
industriel	51
services professionnels	47
industrie légère	44
haute technologie	40
services	34

Source : Guthrie et Roth, 1999 : 42, figure 1.

Note : Les pourcentages présentés dans le tableau sont des approximations faites à partir d'un graphique. Par ailleurs, compte tenu de la taille de l'échantillon (712 entreprises), la marge d'erreur des pourcentages est de ± 3,75 %.

Des effets d'un autre type peuvent également être associés à la législation américaine en matière de congés familiaux, celle-ci entraînant chez de nombreuses travailleuses la prise d'un congé minimal après l'accouchement. Certaines études ont ainsi examiné l'effet de la durée du congé de maternité sur la santé des femmes. Un congé de six semaines seulement peut être un facteur de risque de dépression s'il est combiné à d'autres facteurs de risque comme des inquiétudes maritales ou le manque de satisfaction au travail (*work rewards*). En contrepartie, un congé de douze semaines est associé avec un faible niveau de dépression, qu'un autre facteur de risque soit présent ou non (Guthrie et Roth, 1999 : 46, rapportant les résultats de Hyde, 1995 : 306).

Des services de garde inadéquats

De manière générale, les services de garde aux États-Unis sont en nombre insuffisant, souvent de piètre qualité et à des coûts que de nombreux parents ont du mal à payer.

De nombreux facteurs relatifs à l'intervention publique en la matière expliquent ces résultats. La qualité variable des services par exemple peut être mise en lien avec une plus ou moins grande réglementation des services par les États. Au Wisconsin, les responsables de services de garde en milieu familial qui prennent soin de quatre enfants ou plus doivent compléter, dans les six mois suivant l'ouverture de leur service, au moins quarante heures de formation et, par la suite, quinze heures annuellement. En Virginie, une responsable de services en milieu familial qui s'occupe de moins de neuf enfants n'a besoin d'aucune formation spécifique pour opérer; de plus, son service n'est habituellement pas agréé (*licensed*) par l'État (Gormley, 1995 : 45).

Dans ce contexte, certaines recherches indiquent que seulement 12 % à 14 % des enfants sont dans des centres de services ou dans des services de garde familiale de haute qualité (Hofferth, 1996 : 57). D'autres études suggèrent en outre que la relation entre le revenu des parents et la qualité des services de garde est curvilinéaire : les enfants dont les parents ont les plus hauts ou les plus bas revenus reçoivent des services de meilleure qualité que ceux dont les parents ont des revenus moyens (NICHD, 1997 : 391 [citant Phillips *et al.*, 1994 et Waite *et al.*, 1991]). Ce dernier constat s'appuie sur le fait que des services de garde de bonne qualité coûtent cher : si les parents aisés peuvent se les payer, ceux à plus faible revenu reçoivent l'aide de l'État par l'intermédiaire de services de garde ou de programmes d'éducation préscolaire subventionnés (Hofferth, 1999 : 34).

Même si le nombre de services de garde a augmenté au cours des dernières années, le manque de places disponibles persiste de manière générale, mais principalement pour certains groupes d'enfants : les bébés, les enfants d'âge scolaire, les enfants handicapés (Gormley, 1995 : 22-24). Le manque de places adéquates se révèlent également par le fait qu'en 1997, 38 % des enfants de moins de cinq ans devaient être gardés à chaque semaine par plus d'un mode de garde (Capizzano et Adams, 2000, dans U.S. House of Representatives : 2000 : 585).

La majorité des mères de jeunes enfants qui travaillent (64 %) « achètent » des services de garde, les mères à revenus plus élevés dans une plus grande proportion que celles ayant de faibles revenus, alors que les mères qui ne paient pas pour des services comptent la plupart du temps sur quelqu'un de leur famille (U.S. House of Representatives, 2000 : 586). En outre, même si les familles à faible revenu dépensent moins d'argent pour les services de garde que les familles à revenus élevés, elles y consacrent une part de leur revenu nettement plus grande. Par exemple, une famille pauvre va dépenser seulement 60 $ en frais de garde par semaine, mais ce montant représente 36 % de son revenu; en comparaison, une famille plus à l'aise financièrement va dépenser 85 $ par semaine, mais cette somme correspondons à 10 % de son revenu (U.S. House of Representatives, 2000 : 588).

Plusieurs effets, majoritairement négatifs, sont associés à cette situation des services de garde aux États-Unis. D'un point de vue « familial », le manque de services fiables contribue au stress des familles. Le problème de disponibilité des services de garde augmente la probabilité de dépression parmi les mères travailleuses ayant de jeunes enfants. La piètre qualité des services entraîne des problèmes de santé chez les mères qui travaillent, qu'elles soient mariées ou sans conjoint (Gormley, 1995 : 2).

Les mères assument la plus grande part de la responsabilité à l'égard de la garde des enfants, mais elles n'en sont pas moins présentes dans une grande proportion sur le marché du travail. Du point de vue de l'économie, la force de travail de ces mères inquiètes, parce qu'elles n'ont pu trouver de services de garde satisfaisants ou parce que leur arrangement habituel leur fait soudainement défaut, ne peut qu'être moins productive. Chez les pères également, la productivité décroît quand la garde de leurs enfants est incertaine ou insatisfaisante (Gormley, 1995 : 3).

L'équité entre les sexes, considérée du point de vue de chances égales offertes aux hommes et aux femmes de participer au marché du travail, n'est pas soutenue par la condition actuelle des services de garde aux États-Unis. Des études au plan national ont montré à ce propos que si le coût des services de garde augmente, les mères sont moins susceptibles de travailler (*ibid.* : 3). Selon Kisker et Ross (1997 : 102), alors que 41 % des mères à faibles revenus disent qu'elles ne travaillent pas en raison de problèmes de garde, c'est le cas de

seulement 11 % des mères plus fortunées. Pour les mères pauvres, le coût de la garde des enfants limite en effet le profit financier qu'elles peuvent retirer de l'occupation d'un emploi compte tenu des revenus d'emplois auxquels elles peuvent prétendre et ce, dans un contexte où l'accessibilité à des services de garde subventionnés est loin d'être disponible à toutes les familles qui en auraient besoin.

La réforme de l'aide sociale de 1996 est-elle susceptible d'avoir modifié les effets plutôt négatifs associés à la situation existant en matière de services de garde aux États-Unis? Rappelons tout d'abord que le PRWORA a enlevé l'obligation qui était faite aux États de fournir des services de garde aux parents bénéficiaires de l'aide sociale qui s'engageaient dans des activités liées à l'emploi. Par ailleurs, malgré l'injection de fonds fédéraux plus importants dans les services de garde, « de nombreux administrateurs des États craignent que le financement devienne insuffisant étant donné les exigences croissantes du PRWORA en matière d'activités de travail, le plafonnement du financement fédéral ainsi que la possibilité de fluctuations économiques. » (Villeneuve, 1999, se référant à Long, Kirby, Kurka *et al.*, 1998). Enfin, l'accès à des services de garde subventionnés demeure limité comme en témoigne plusieurs études dont une, effectuée en Californie récemment (Meyers et Heintze, 1999).

Un effet « pervers » de l'ambiance répressive dans laquelle baignent les programmes sociaux américains est révélée par la préoccupation croissante de nombreux analystes des politiques sociales à l'égard des difficultés que semblent parfois éprouver les personnes qui ne reçoivent pas d'aide sociale à accéder aux autres programmes auxquels ils ont droit. Un rapport du *General Accounting Office* (GAO) de 1999 relatif aux facteurs expliquant la baisse des bénéficiaires de *Food Stamps* conclut que l'un de ces facteurs relève d'initiatives locales limitant davantage l'accès aux tickets. « Ces dernières, qui contreviendraient parfois à la loi fédérale, peuvent aller de l'imposition de conditions supplémentaires à l'omission pure et simple d'informer le prestataire que les règles d'accès ne sont pas les mêmes pour les tickets alimentaires que pour la TANF. » (Villeneuve, 1999 : 100-101, rapportant les conclusions du GAO). Or, dans trois États où de telles informations sont disponibles, « quelque 40 % à 60 % seulement des personnes qui avaient quitté l'aide sociale savaient qu'elles avaient droit à des subventions pour frais de garde. » (*ibid.* : 101, se référant à Shumacher et Greenberg, 1999).

Pour de nombreux analystes de la politique « familiale » ou des services de garde aux États-Unis, c'est moins l'intervention publique que l'absence d'une intervention efficace de l'État qui engendre les effets qu'on vient de présenter (Kamerman et Kahn, 1997 : 380; Gormley, 1995; Thornburg, 1992; Zigler et Lang, 1991).

CLASSIFICATION DE LA RECENSION INFORMATISÉE DES ÉCRITS

A- MODE DE CLASSIFICATION

Dans la recension informatisée, les écrits sont classés selon des mots-clés et ce, à deux niveaux :

1- par grands thèmes;

2- selon des points particuliers à l'intérieur de chaque grand thème.

1- Classification par grands thèmes

À ce premier niveau, la classification regroupe l'ensemble des ouvrages se rapportant à l'un ou l'autre des cinq grands thèmes retenus pour cette recension d'écrits. Les mots-clés correspondants sont les suivants :

A.0.0- DYNAMIQUES

Les dynamiques associées à l'élaboration des politiques en direction des familles. Ces dynamiques renvoient à différents contextes (démographique, socio-économique, etc.) et aux grands acteurs en cause (acteurs sociaux et appareil gouvernemental).

B.0.0- POLITIQUES FAMILIALES

Les politiques sociales à dimension familiale : les mesures, les services et les bénéficiaires.

C.0.0- CULTURE POLITIQUE et CARACTÉRISTIQUES NATIONALES

D.0.0- EFFETS et RÉSULTATS des politiques familiales

E.0.0- COMPARAISONS internationales des politiques familiales

2- Classification par sous-thèmes

À un second niveau, les écrits sont classés selon des points plus spécifiques. À l'intérieur de chaque grand thème, les mots-clés retenus à ce niveau sont les suivants :

A.0.0- DYNAMIQUES

A.1.0- dynamiques, contextes

A.1.1- dynamiques, contexte historique

A.1.1.1- contexte historique, État-providence
A.1.1.2- contexte historique, *welfare*
A.1.1.3- contexte historique, *workfare*
A.1.1.4- contexte historique, politique familiale
A.1.1.5- contexte historique, lois et mesures vs familles
A.1.1.6- contexte historique, services aux familles
A.1.1.7- contexte historique, protection des enfants
A.1.1.8- contexte historique, immigration

A.1.2- dynamiques, contexte législatif et juridique
A.1.3- dynamiques, contexte démographique
A.1.4- dynamiques, contexte socio-démographique
A.1.5- dynamiques, contexte socio-économique
A.1.6.0- dynamiques, contexte économique
A.1.6.1- dynamiques, contexte économique, *workfare*
A.1.6- dynamiques, contexte, conciliation travail-famille
A.1.7- dynamiques, contexte, services de garde
(organisation et utilisation des services de garde)
A.1.8- dynamiques, contexte socio-politique (État-providence et autres)

A.2.0- dynamiques, grands acteurs sociaux
(conseils consultatifs, associations familiales, mouvement féministe, etc.)

A.3.0- dynamiques, appareil administrativo-politique
(ministères, secrétariats, organisation administrative des mesures)

A.4.0- dynamiques, services bénévoles

B.0.0- POLITIQUES FAMILIALES

B.1.0- politiques familiales d'ensemble
(ensemble des mesures en direction des familles ou d'une majorité d'entre elles)
B.1.1- politiques, *welfare*, PWRORA et réformes antérieures dans les États
(ensemble des mesures d'assistance publique (*welfare*) mises en place depuis l'adoption du PWRORA de 1996, ou depuis l'instauration antérieure de réformes dans de nombreux États [en vertu de dérogations à l'AFDC]).
B.1.2- politiques, *welfare*, avant les réformes

B.2.0- politiques, financier
(mesures de soutien financier aux familles)
B.2.1- politiques, financier, aide sociale (TANF)
B.2.2- politiques, financier, aide sociale (AFDC)
B.2.3- politiques, financier, aide sociale, *workfare*
B.2.4- politiques, financier, SSI (*Supplemental Security Income*)
B.2.5- politiques, financier, allocation garde parents âgés
B.2.6- politiques, financier, prestations spécifiques
B.2.7- politiques, financier, États (*State General Assistance*)

B.3.0- politiques, aide en nature
B.3.1- politiques, aide en nature, FS (*Food Stamps*)
B.3.2- politiques, aide en nature, WIC

B.4.0- politiques, conciliation
B.4.1- politiques, conciliation, congé
(congés de maternité et parental : aspects législatifs, réglementaires et financiers)
B.4.2- politiques, conciliation, employeurs
(mesures et programmes mis en place par les employeurs)

B.5.0- politiques, services (services aux familles)
- B.5.1- politiques, services, pensions alimentaires
  (interventions étatiques relatives aux pensions alimentaires)
- B.5.2- politiques, services de garde
  - B.5.2.1- politiques, services de garde depuis PWRORA
  - B.5.2.2- politiques, services de garde (avant PWORA)
  - B.5.2.3- politiques, services de garde, employeurs
- B.5.3- politiques, services, planification des naissances
- B.5.4- politiques, services, santé
- B.5.5- politiques, services sociaux
  - B.5.5.1- politiques, services sociaux
  - B.5.5.2- politiques, services, protection des enfants
  - B.5.5.3- politiques, services, placement
  - B.5.5.4- politiques, services, adoption
- B.5.6- politiques, services, maintien à domicile
  - B.5.6.1- politiques, autres vs personnes âgées ou malades

B.6.0- politiques, logement

B.7.0- politiques, immigration

B.8.0- politiques, mesures fiscales vs les familles
- B.8.1- politiques, mesures fiscale, EITC
- B.8.2- politiques, mesure fiscale, crédit pour enfants

B.9.0- politiques, bénéficiaires

C.0.0- CULTURE POLITIQUE et CARACTÉRISTIQUES NATIONALES

C.1.0- culture et caractéristiques nationales (sans précision)
C.2.0- culture, privé vs public
C.3.0- culture, État vs marché
C.4.0- culture, arbitrages
(arbitrages entre les dépenses d'assistance publique et les dépenses pour le soutien aux familles, et fardeaux fiscaux relatifs)
C.5.0- culture, assistance, dépendance vs responsabilité individuelle
C.6.0- culture, conception de la famille, normative vs pluraliste
[une conception « normative » privilégie un type de famille en particulier; dans le cas américain, il s'agit de la famille « traditionnelle » (biparentale, parents mariés), privilégiée au détriment d'autres formes de familles, surtout la famille monoparentale]
C.7.0- culture, égalité vs différence entre hommes et femmes
C.8.0- culture, discrimination vs égalité, sexe
(liée à la conception de la place des femmes dans la famille et sur le marché du travail)
C.9.0- culture, discrimination vs égalité, race
C.10.0- culture, discrimination vs égalité, classe sociale
C.11.0- culture, droits de la personne
C.12.0- culture, immigration, inclusion vs exclusion

D.0.0- EFFETS et RÉSULTATS des politiques familiales

E.0.0- COMPARAISONS internationales des politiques familiales
(ce mot-clé est généralement accompagné de l'identification des pays concernés par la comparaison - voir ci-dessous.)

2- ATTRIBUTION DE MOTS-CLÉS FACULTATIFS

En supplément des mots-clés de la liste présentée précédemment, d'autres mots-clés sont utilisés de manière facultative (s'il y a lieu seulement). Ces mots-clés sont les suivants :

E- ÉTAT (par État ou pour un ou des États en particulier)
E- [nom de l'État]
X- [nom du pays]
Y- Comparaison-pays
Z- Internet (site ou page)

À noter que ces mots-clés sont identifiés par une lettre (E, X, Y, Z) seulement pour la commodité de l'utilisation de ProCite5. En effet, cet ajout est nécessaire afin que, lorsqu'on utilise la commande « TERMS », puis « Keyword », la liste des mots-clés apparaissant à l'écran conserve l'ordre de classification mentionné ci-dessus).

E- ÉTAT (par État ou pour un-des États en particulier)

Ce mot-clé est attribué lorsque des écrits examinent, sur un point donné, la situation selon les États ou pour un ou des États en particulier. De manière générale, ce mot-clé est accompagné d'un autre mot-clé (ou d'autres mots-clés) identifiant le ou les États concernés.

Identification d'un État en particulier : E-[nom de l'État]

L'identification des divers États américains est précédé de la lettre « E », comme par exemple « E-Illinois », « E-Californie », etc.

Identification des pays en cause lors de comparaisons : X- [nom du pays]

L'indication du pays peut accompagner deux mots-clés, soit :
E.0.0- COMPARAISONS internationales des politiques familiales
Y- Comparaison-pays (voir ci-dessous)

La mention du nom des pays n'est pas exhaustive. Nous avons plutôt choisi de ne retenir que l'identification des pays pour lesquels ce travail de recension a également été effectué, soit la France, la Suède, le Canada et le Québec; nous avons cependant ajouté la Grande-Bretagne en raison de comparaisons fréquentes avec ce pays. Par ailleurs, la mention « Europe » renvoie à des comparaisons impliquant un ou des pays d'Europe autres que ceux mentionnés. Chaque pays est donc identifié ainsi : « X-Canada », « X-France », etc.

Y- Comparaison-pays

Ce mot-clé est employé pour identifier des écrits comparatifs portant sur des thèmes autres que les politiques familiales comme telles (lesquels sont identifiés par E.0.0). Il s'agit la plupart du temps d'écrits ayant trait à la comparaison de contextes (démographique, socio-économique, etc.) ou de services (périnatalité, santé). De manière générale, ce mot-clé est accompagné d'un autre mot-clé (ou d'autres mots-clés) indiquant par rapport à quel pays, la comparaison est effectuée.

Z- Internet

On trouve à l'heure actuelle une foule d'informations sur le réseau Internet. Nous avons donc ajouté la mention « Internet » dans les mots-clés de la recension informatisée, pour identifier les enregistrements de différents sites ou pages Internet pertinents à notre propos pour lesquels sont fournies les coordonnées permettant d'y avoir accès.

FICHIERS PROCITE 5 INCLUS SUR LES DISQUETTES
CONTENU ET PROCÉDURES D'UTILISATION

1- CONTENU DES DISQUETTES

Sur la première disquette de cette recension d'écrits, apparaissent trois répertoires (ou dossiers), chacun correspondant à un répertoire du logiciel ProCite 5 :

- Database
- Forms
- Styles

Chacun de ces répertoires contient un ou plusieurs fichiers.

Sur la deuxième disquette, seul le répertoire « database » est inclus.

Database

Sur chaque disquette, ce répertoire contient les fichiers relatifs à la banque de données bibliographiques comme telle:

Disquette 1 :	USpolfa1.pdt : fichiers de données (ProCite Database) Uspolfa1.pdx : fichiers d'indexation des données (ProCite Index)
Disquette 2 :	USpolfa2.pdt : fichiers de données (ProCite Database) Uspolfa2.pdx : fichiers d'indexation des données (ProCite Index)

Forms

Ce répertoire (sur disquette 1) comprend 5 fichiers (.pwf), chacun correspondant à un formulaire d'enregistrement. Chacun de ces formulaires définit les champs utilisés pour créer l'enregistrement d'un type donné de références bibliographiques, à savoir :

- Article.pwf
- Chapitre.pwf
- Livre.pwf
- These.pwf
- Www.pwf

Ces fichiers (ou formulaires d'enregistrement) ont été adaptés spécialement pour cette recension d'écrits, c'est-à-dire traduction des termes en français et inclusion des seuls champs (*fields* ou *terms*) utilisés dans chaque formulaire.

Styles

Ce répertoire (sur disquette 1) comprend un seul fichier :

- familia5.pos

Ce fichier contient toutes les spécifications que nous avons définies (et francisées) afin d'obtenir une version formatée correspondant à chacun des cinq types de références bibliographiques incluses dans cette recension.

La version formatée d'un enregistrement peut être visionnée directement à l'écran à partir de la commande « Preview Pane » (dans *View*); c'est également la version formatée d'un enregistrement qui apparaîtra lorsqu'on fera imprimer une bibliographie par les

commandes « Print Bibliography » ou « Print Subject Bibliography » (dans *File*), que ce soit en copie papier « avec *Print* » ou en tant que fichier informatique sauvegardé « avec *Save* »)

2- PROCÉDURES D'UTILISATION

A. Copie des fichiers

Copier les fichiers contenus dans chaque répertoire apparaissant sur la disquette 1 dans les répertoires correspondant du logiciel ProCite 5.

- Database : 2 fichiers
- Forms : 5 fichiers
- Styles : 1 fichier

N.B. : On peut copier ensuite, ou plus tard, les fichiers de la disquette 2.

B. Configuration de certains éléments de ProCite 5

Pour une utilisation optimale de la banque de données bibliographiques, nous recommandons d'effectuer les étapes indiquées ci-dessous.

- Démarrer ProCite 5
- Ouvrir le fichier de données bibliographiques : [cliquer sur *File*, puis sur *Open*]
- Dans la fenêtre devrait apparaître le fichier « Uspolfa1.pdt » [mettre le fichier en surbrillance puis cliquer sur « Ouvrir »].

  (N.B.- Si les fichiers de la disquette 2 ont été copiés, apparaîtra également le fichier « USpolfa2 »).
- Une fois le fichier de données bibliographiques ouvert :

- *S'assurer que le style utilisé par ProCite 5 est « familia5 »*

a) Pour l'impression d'une bibliographie

- Cliquer sur *File* (dans la barre de menu en haut de l'écran)
- Cliquer sur *Print Bibliography* :

  dans la fenêtre « *Output Style* » en haut de l'écran devrait apparaître « familia5 ». Si ce n'est pas le cas, ouvrir le menu déroulant de *Output Style* (cliquer à l'extrémité droite de cette petite fenêtre) et sélectionner « familia5 ».
- De même, lors de l'utilisation de la commande *Print Subject Bibliography* (dans le menu *File*), s'assurer que le style sélectionné dans la fenêtre « *Output Style* » soit « familia5 ».

b) Pour le visionnement à l'écran des références formatées (commande *Preview Pane*)

- Cliquer sur *View*, puis sur *Configure Record List*
- Cliquer ensuite sur le menu *Preview Pane* tout en haut de la fenêtre :

  dans la fenêtre « *Output Style* » devrait apparaître « familia5 »; si ce n'est pas le cas, ouvrir le menu déroulant de *Output Style* (cliquer à l'extrémité droite de la fenêtre) et sélectionner « familia5 ».

- *Modifier Font dans Configure Record List*
    - Cliquer sur *View*, puis sur *Configure Record List*
    - Cliquer sur le menu *Record List* tout en haut de la fenêtre :

      dans la fenêtre devrait apparaître en haut les deux petites fenêtres « *Font* » et « *Size* »
    - Dans la petite fenêtre *Font*, sélectionner « Time New Roman » :

      (l'ajustement de *Size* est facultatif, par défaut il est fixé à 8; pour un meilleur visionnement à l'écran, on peut sélectionner une taille plus grande, « 11 » ou « 12 » par exemple.).

N.B.- Cet ajustement de la configuration de *Configure Record List* est nécessaire pour que la référence formatée qui apparaîtra à l'écran quand sera sélectionné *Preview Pane* (dans *View*) corresponde à la référence formatée que donnera l'impression de la bibliographie en utilisant *Print Bibliography* (dans *File*).

Albisa, C. 1999. "Welfare Reform As an Human Rights Issue", *American Journal of Public Health*. Vol. 89, p. 1476-1478.

Bane, Mary Jo et David T. Ellwood. 1994. *Welfare Realities : From Rhetoric to Reform.* Cambridge, MA: : Harvard University Press, 220 p.

Bernstein, Anya. 1997. "Inside or Outside? The Politics of Family and Medical Leave", *The Policy Studies Journal*. Vol. 25, n° 1, p. 87-99.

Berrick, Jill Duerr. 1999. "Entitled to What? Welfare and Child Welfare in a Shifting Policy Environment", *Children and Youth Services Review*. Vol. 21, n° 9-10, p. 709-717.

Cammisa, Anne Marie. 1998. *From Rhetoric to Reform? : Welfare Policy in American Politics*. Boulder, CO : Westview Press, Series Dilemmas in American Politics, 169 p.

Capizzano, J. et G. Adams. 2000. *The Number of Child Care Arrangements Used by Children Under Five : Variation Across States.* Washington, DC : Urban Institute, n° B-12.

Cauthen Nancy K. et Edwin Amenta. 1996. "Not for Widows Only: Institutional Politics and the Formative Years of Aid to Dependant Children", *American Sociological Review*. Vol. 61, n° 3, p. 427-448.

Cherlin, A. 1996. *Public and Private Families.* New York : McGraw-Hill.

Cohen, Abby J. 1996. "A Brief History of Federal Financing for Child Care in the United States", *The Future of Children*. Vol. 6, n° 2, p. 26-40.

Corbett, Thomas. 1997. "Informing the Welfare Debate: Introduction and Overview". In *Informing the Welfare Debate: Perspectives on the Transformation of Social Policy*. Institute of Research on Poverty. Madison, WI : IRP, p. 1-23.

Council of Economic Advisors. 1999. *The Effects of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads : An Update.* Washington, DC : Council of Economic Advisors.

Dinerman, Miriam et Audrey O. Faulkner. 2000. "Guest Editorial", *Affilia* . Vol. 15, n° 2, p. 125-132.

Dobelstein, Andrew W. 1999. *Moral Authority, Ideology, and the Future of American Social Welfare.* Boulder, CO : Westview, 288 p.

Dobelstein, Andrew W. 1996. *Social Welfare : Policy and Analysis.* 2e édition. Chicago : Nelson-Hall Publishers, 298 p.

Douglas, Toby et Kimura Flores. 1998. *Federal and State Funding of Children's Programs.* Washington, DC : The Urban Institute, Series "Assessing the New Federalism", Occasional Paper n° 5, 32 p.

Elison, Sonja Klueck. 1997. "Policy Innovation in a Cold Climate: the Family and Medical Leave Act of 1993", *Journal of Family Issues*. Vol. 18, n° 1, p. 30-54.

Foster, Lori et Dave Broad. 1998. *Flexible Child Care for Flexible Workers.* Régina, Sask. : University of Regina, Faculty of Social Work, Social Policy Research Unit, 116 p.

Frank, Meryl et Zigker Edward F. 1996. "Family Leave : A Developmental Perspective". In *Children, Families and Government: Preparing for the Twenty-First Century*. Edward F. Zigler, Sharon Lynn Kagan et Nancy W. Hall (dir.). New-York : Cambridge University Press, p. 117-131.

Gallagher, L. Jerome, Megan Gallagher, Kevin Perese, Susan Schreiber et al. 1998. *One Year After Welfare Reform: A Description of State Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Decisions as October 1997.* Washington, DC : The Urban Institute.

Gauthier, Anne Hélène. 1998. "Trois, quatre ou cinq modèles de politiques familiales au sein des pays européens et néo-européens?". In *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000?* Renée B. Dandurand, Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux (dir.). Montréal et Paris : L'Harmattan, p. 299-323.

Gibelman, Margaret. 1997. "Theory, Practice, and Experience in the Purchase of Services". In *The Privatization of Human Services: Policy and Practice Issues. Volume 1*. Margaret Gibelman et Harold W. Demone (dir.). New York : Springer Publishing Company, Springer Series on Social Work, p. 1-51.

Gormley, William T. Jr. 1995. *Everybody's Children: Child Care as a Public Problem.* Washington, DC : Brookings Institution Press, 243 p.

Guthrie, Doug et Louise Marie Roth. 1999. "The State, Courts, and Maternity Policies in U.S. Organizations: Specifying Institutional Mechanisms", *American Sociological Review.* Vol. 64, n° 1, p. 41-63.

Guy, Roger. 1995. "US Welfare Policy in Historical Perspective: A Bifurcated System", *International Social Work.* Vol. 38, n° 3, p. 299-309.

Hahn, Alan J. 1994. "Local Governments". In *The Politics of Caring: Human Services at the Local Level.* Alan J. Hahn. Boulder, CO et Oxford, GB : Westview Press, p. 61-101.

Handler, Joel F. et Yeheskel Hasenfeld. 1997. *We the Poor People : Work, Poverty, and Welfare.* New Haven, CT et London : Yale University Press, A Twentieth Century Fund Book, 282 p.

Handler, Joel F. 1988. "Consensus on Redirection. Which Direction?", *Focus*. Vol. 11, n° 1, p. 29-34.

Haveman, Robert et Barbara Wolfe. 1998. *Welfare to Work in the U.S. : A Model for Other Nations?* Madison, WI : Institute for Research on Poverty, Discussion Paper n° 1159-98, 24 p.

Hayes, Cheryl D., John L. Palmer et Martha J. Zaslow (dir.). 1990. *Who Cares for America's Children: Child Care Policy for the 1990s.* Washington, DC : National Academy Press, 362 p.

Hofferth, Sandra L. 1999. "Child Care, Maternal Employment, and Public Policy", *The ANNALS of The American Academy of Political and Social Science : The Silent Crisis in U.S. Child Care.* Vol. 563, p. 20-38.

Hofferth, Sandra L. 1996. "Effects of Public and Private Policies on Working after Childbirth", *Work and Occupations.* Vol. 23, n° 4, p. 378-404.

Hooyman, Nancy R. et Judith Gonyea. 1995. *Feminist Perspectives on Family Care: Policies for Gender Justice.* Thousand Oaks, CA : Sage, 418 p.

Hyde, Janet Shibley. 1995. "Presidential Address : Women and Maternity Leave : Empirical Data and Public Policy", *Psychology of Women Quarterly.* n° 19, p. 299-313.

Jencks, C. et P. Peterson (dir.). 1991. *The Urban Underclass.* Washington, DC : Brookings Institute.

Jimenez, Mary Ann. 1999. "A Feminist Analysis of Welfare Reform: the Personal Responsibility Act of 1996", *Affilia* . Vol. 14, n° 3, p. 278-293.

Joseph, Lawrence B. (dir.). 1999. *Families, Poverty, and Welfare Reform : Confronting a New Policy Era.* Chicago, IL : University of Chicago, Center for Urban Research and Policy Studies, 360 p.

Josephson, Jyl J. 1997. *Gender, Families, and State : Child Support Policy in the United States.* Lanham, MD : Rowan & Littlefield Publishers, 210 p.

Kamerman, Sheila B. et Alfred J. Kahn. 1997. "Family Change and Family Policies : United States". In *Family Change and Family Policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States.* Sheila B. Kamerman et Alfred J. Kahn (dir.). Oxford : Clarendon Press, p. 305-456.

Kamerman, Sheila B. 1996. "Au coeur de la politique familiale américaine: les enfants, les femmes et le travail", *Lien social et Politiques - RIAC.* n° 36, p. 49-54.

Kamerman, Sheila B., Alfred J. Kahn et P. Kingston. 1983. *Maternity Policy and Working Women.* New York : Columbia University Press.

Kamerman, Sheila B. et Alfred J. Kahn. 1981. *Child Care, Family Benefits and Working Parents. A Study in Comparative Policy.* New York : Columbia University Press.

Kamerman, Sheila B. et Alfred J. Kahn. 1978. *Family Policy : Government and Families in 14 Countries*. New York : Columbia University Press.

Kaplan, Thomas. 1998. *Wisconsin's W-2 Program: Welfare as We Might Come to Know It.* Madison, WI : Institute for Research on Poverty, 47 p.

Kaplan, Thomas. 1997. "Welfare Policy and Caseloads in the United States: Historical Background". In *Informing the Welfare Debate: Perspectives on the Transformation of Social Policy*. Institute for Research on Poverty. Madison, WI : Institute for Research on Poverty, p. 25-72.

Karger, Howard Jacob et David Stoesz. 1998. *American Social Welfare Policy : A Pluralistic Approach.* 3e édition. New-York : Longman, 512 p.

Katz, Michael B. 1986. *In the Shadow of the Poorhouse : A Social History of Welfare in America.* New York : Basic Books.

Kisker, Ellen E. et Christine M. Ross. 1997. "Arranging Child Care", *The Future of Children.* Vol. 7, n° 1.

Lesemann, Frédéric et Pierre-Joseph Ulysse. 1995. "Welfare, Workfare et citoyenneté aux États-Unis", *Lien social et Politiques - RIAC.* n° 34, p. 55-62.

Lesemann, F. et R. Nicol. 1994. "Politiques familiales : comparaisons internationales". In *Les politiques gouvernementales face aux familles canadiennes en transition.* Maureen Baker (dir.). Ottawa : Institut Vanier de la famille, p. 131-140.

Lesemann, Frédéric. 1988. *La politique sociale américaine.* Montréal : Éditions Saint-Martin.

Lesemann, Frédéric. 1986. "Le débat sur la pauvreté aux États-Unis", *Revue internationale d'action communautaire.* n° 16/56, p. 69-75.

Levitan, Sar A., Garth L. Mangum et Stephen L. Mangum. 1998. *Programs in Aid of the Poor.* 7e édition. Baltimore, MD et London : Johns Hopkins University Press, 247 p.

Long, Sharon K., Gretchen G. Kirby, Robin Kurka et Shelley Waters. 1998. *Child Care Assistance Under Welfare Reform : Early Responses by the States.* Washington, DC : Urban Institute.

Marks, Michelle Rose. 1997. "Party Politics and Family Policy: The Case of the Family and Medical Leave Act", *Journal of Family Issues.* Vol. 18, n° 1, p. 55-70.

Marlow, Christine. 1991. "Women, Children, and Employment : Responses by the United States and Great Britain", *International Social Work.* Vol. 34, n° 3, p. 287-297.

McGowan, Brenda G. et Elaine M. Walsh. 2000. "Policy Challenges for Child Welfare in the New Century", *Child Welfare.* Vol. 79, n° 1, p. 11-28.

Meyers, Marcia K. et Theresa Heintze. 1999. "The Performance of the Child-Care Subsidy System", *The Social Service Review*. Vol. 73, n° 1, p. 37-64.

Myles, John et Paul Pierson. 1999. "La réforme des États-providences "libéraux" au Canada et aux États-Unis, ou la revanche de Friedman", *Lien social et Politiques - RIAC*. n° 42, p. 25-36.

National Child Care Information Center (NCCIC). 2000, mise à jour du 28 août. "State Child Care Profiles". In *National Child Care Information Center*. En ligne. <http://nccic.org/statepro.html>. Consulté le 10 fév.

National Governors' Association. 1999. *Summaries of Selected Elements of State Plans for TANF*. Washington, DC : National Governors' Association.

NICHD Early Child Care Research Network. 1997. "Familial Factors Associated with the Characteristics of Nonmaternal Care for Infants", *Journal of Marriage and the Family*. Vol. 59, n° 2, p. 389-408.

Nightingale, Demetra Smith, John Trutko et Burt S. Barnow. 1999. *The Status of the Welfare-to-Work (WtW) Grants Program After One Year*. Washington, DC : The Urban Institute, 35 p.

Pearce, Diana. 2000. "Rights and Wrongs of Welfare Reform : A Feminist Approach", *Affilia* . Vol. 15, n° 2, p. 133-152.

Phillips, D. A., M. Voran, E. Kisker, C. Howes et al. 1994. "Child Care of Children in Poverty: Opportunity or Inequity", *Child Development*. Vol. 65, p. 472-492.

Powell, Mark. 1999. "The Pronatalist Undercurrent of the $500-Per-Child Tax", *Population and Environment*. Vol. 20, n° 5, p. 455-465.

Primus, Wendell, Lynette Rawlings, Kathy Larin et Kathryn Porter. 1999. *The Initial Impacts of Welfare Reform on the Incomes of Single-Mother Families*. Washington, DC : Center on Budget and Policy Priorities.

Raines, Franklin. 1998. *Policy Advocacy: The Case of the Family Assistance Plan*. Boston, MA : Havard University Press.

Rayman, Paula et Ann Bookman. 1999. "Creating a Research and Public Policy Agenda for Work, Family, and Community", *The ANNALS of The American Academy of Political and Social Science : The Evolving World of Work and Family : New Stakeholders, New Voices*. Vol. 562, p. 191-211.

Rodgers, Harrell R. Jr. 2000. *American Poverty in a New Era of Reform*. Armonk, NY et London : M.E. Sharpe, 239 p.

Rose, Ruth. 1998. "Politiques pour les familles pauvres : suppléments au revenu gagné et revenus minimums garantis". In *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000?* Renée

B. Dandurand, Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux (dir.). Montréal et Paris : L'Harmattan, p. 247-288.

Rosenthal, Marguerite G. 2000. "Public or Private Children's Services? Privatization in Retrospect", *The Social Service Review*. Vol. 74, n° 2, p. 281-305.

Saint-Pierre, Marie Hélène. 2001. *La prise en charge des enfants aux États-Unis. Tome II. Présentation d'une recension informatisée des écrits.* Montréal : INRS-Urbanisation, Culture et société, 104 p.

Saint-Pierre, Marie Hélène. 1998. *La prise en charge des enfants aux États-Unis. Présentation d'une recension informatisée des écrits.* Montréal : INRS-Culture et société, 66 p.

Schene, Patricia A. 1998. "Past, Present, and Future Roles of Child Protective Services", *Future of Children*. Vol. 8, n° 1, p. 23-38.

Scholz, John Karl. 1996. "In-Work Benefits in the United States: The Earned Income Tax Credit", *The Economic Journal*. n° 106, p. 156-169.

Shumacher, Rachel et Mark Greenberg. 1999. *Child Care After Leaving Welfare : Early Evidence From State Studies.* Washington, DC : Center for Law and Social Policy.

Skocpol, Theda. 1993. "Formation de l'État et politiques sociales aux États-Unis", *Actes de la recherche en sciences sociales*. n° 96/97, p. 21-37.

Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers.* Cambridge : Harvard University Press, 714 p.

Smith, Paul A. 1997. *The Effect of the 1981 Welfare Reforms on AFDC Participation and Labor Supply.* Madison, WI : Institute of Research on Poverty , 52 p.

Smith, Stephen Rathgeb et Michael Lipsky (dir.). 1993. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting.* Cambridge, MA : Harvard University Press.

Steiner, G. 1981. *The Futility of Family Policy.* Washington, DC : The Brookings Institution.

Stoesz, David et David Saunders. 1999. "Welfare Capitalism : A New Approach to Poverty Policy", *The Social Service Review*. Vol. 73, n° 3, p. 380-400.

Super, David A., Sharon Parott, Susan Steinmetz et Cindy Mann. 1996. *The Welfare Conference Bill.* Washington, DC : Center on Budget and Policy Priorities.

Teghtsoonian, Katherine. 1997. "The Work of Caring for Children : Contradictory Themes in American Child Care Policy Debates", *Women & Politics*. Vol. 17, n° 2, p. 77-99.

Teghtsoonian, Katherine. 1993. "Neo-Conservative Ideology and Opposition to Federal Regulation of Child Care Services in the United States and Canada", *Revue canadienne de science politique / Canadian Journal of Political Science*. Vol. 26, n° 1, p. 97-121.

Thornburg, Kathy R. 1992. "Child Care Policies : Changing to Meet the Needs". In *Child Care in the 1990s: Trends and Consequences*. Alan Booth (dir.). Hillsdale, NJ : Lawrence Erlbaum, p. 223-234.

U.S. Commission on Family and Medical Leave. 1996. *A Workable Balance : Report to Congress on Family and Medical Leave Policies.* Washington, DC : U.S. Department of Labor, Women's Bureau.

U.S. DHHS. 1999. *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program.* Washington, DC : U.S. Department of Health and Human Services, Second annual report to Congress.

U.S. DHHS. ACF [Administration for Children and Families]. 2000, mise à jour du 1e juin. "ACF Programs and Services". In *Welcome to ACF's Homepage*. En ligne. <http://www.acf.dhhs.gov/programs>. Consulté le 4 juillet 2000.

U.S. DHHS. Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation. 1998. *Comparison of Prior Law and the Personal Responsability and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (P.L. 104-193).* Washington, DC : U.S. Department of Health and Human Services.

U.S. General Accounting Office. 2000. *Welfare Reform : Improving State Automated Systems Requires Coordinated Federal Effort.* Washington, DC : GAO/HEHS-00-48, 85 p.

U.S. General Accounting Office. 1999. *Food Stamp Program : Various Factors Have Led to Declining Participation.* Washington, DC : GAO.

U.S. House of Representatives. Committee on Ways and Means. 2000. *The 2000 Green Book : Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means.* 17e édition. Washington, DC : U.S. Government Printing Office.

U.S. House of Representatives. Committee on Ways and Means. 1998. *1998 Green Book : Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means.* 16e édition. Washington, DC : U.S. Government Printing Office, 1455 p.

U.S. Social Security Administration. 1998, mise à jour de mars. " Social Security: 'A Snapshot' ". In *Social Security on line*. En ligne. <http://www.ssa.gov/pubs/10006.html>. Consulté le 4 juillet 2000.

Van Dyck, Peter C. 1998, 25 septembre. "Testimony on Abstinence Education". In *U.S. Department of Health & Human Services. Assistant Secretary for Legislation*. U.S. Department of Health and Human Services. En ligne. <http://www.hhs.gov/asl/testify/t980925a.html>. Consulté le 14 août 2000.

Villeneuve, Patrick. 1999. "Sécurité du revenu et exclusion sociale aux États-Unis : bilan préliminaire de la réforme de 1996", *Lien social et Politiques - RIAC*. n° 42, p. 97-108.

Villeneuve, Patrick et Frédéric Lesemann. 1998. "Politique familiale "implicite" et *Welfare* aux États-Unis". In *Quelle politique familiale à l'aube de l'an 2000?* Renée B. Dandurand, Pierre Lefebvre et Jean-Pierre Lamoureux (dir.). Montréal et Paris : L'Harmattan, p. 289-298.

Villeneuve, Patrick. 1996. "La réforme de l'aide sociale de 1996 : le pari de Bill Clinton", *Lien social et politiques- RIAC.* Vol. 36, p. 55-60.

Vogel, Lise. 1993. *Mothers on the Job: Maternity Policy in the U.S. Workplace.* New-Brunswick, NJ : Rutgers University Press, 202 p.

Waite, L. J., A. Leibowitz et C. Witsberger. 1991. "What Parents Pay for : Child Care Characteristics, Quality and Costs", *Journal of Social Issues.* Vol. 47, p. 33-48.

Waldfogel, Jane. 1998. "Rethinking the Paradigm for Child Protection", *Future of Children.* Vol. 8, n° 1, p. 104-119.

Watson, Keith et Steven Gold. 1997. *The Other Side of Devolution: Shifting Relationships Between State and Local Governments. Evidence from Social Services, Public Assistance, and Workforce Development Programs.* Washington, DC : Urban Institute, Series "Assessing the New Federalism", Occasional Paper n° 2, 16 p.

Wexler, Sherry. 1997. "Work/Family Policy Stratification : The Examples of Family Support and Family Leave", *Qualitative Sociology.* Vol. 20, n° 2, p. 311-322.

White House Working Group on the Family. 1987. *The Family : Preserving America's Future.* Washington, DC : U.S. Government Printing Office.

Wiseman, Michael. 1997. "Welfare Reform in the United States : A Background Paper". In *Informing the Welfare Debate: Perspectives on the Transformation of Social Policy.* Insitute for Research on Poverty. Madison, WI : Institute for Research on Poverty, p. 73-136.

Wisensale, Steven K. 1997. "The White House and Congress on Child Care and Family Leave Policy: From Carter to Clinton", *The Policy Studies Journal.* Vol. 25, n° 1, p. 75-86.

Zaslov, Martha, Kathryn Tout, Christopher Botsko et Kristin Moore Child Trends inc. 1998. *Welfare Reform and Children: Potential Implications.* Washington, DC : The Urban Institute. Series "New Federalism: Issues and Options for States", n° A-23.

Zedlewski, Sheila R. et Sarah Brauner. 1999. *Declines in Food Stamp and Welfare Participation : Is There a Connection?* Washington, DC : Urban Institute, Series "Assessing the New Federalism", Discussion Papers n° 99-13, 35 p.

Zedlewski, Sheila R., Sandra Clark, Eric Meier et Keith Watson. 1996. *Potential Effects of Congressional Welfare Reform on Family Incomes.* Washington, DC : Urban Institute.

Zigler, Edward F. et Sally Styfco. 1996. "Head Start and Early Childhood Intervention : The Changing Course of Social Science and Social Policy". In *Children, Families and Government: Preparing for the Twenty-First Century*. Edward F. Zigler, Sharon Lynn Kagan et Nancy W. Hall (dir.). New-York : Cambridge University Press, p. 132-155.

Zigler, Edward F. et Mary E. Lang. 1991. *Child Care Choices : Balancing the Needs of Children, Families, and Society.* New York : Free Press, 271 p.

Zimmerman, Shirley L. 1995. *Understanding Family Policy.* 2e édition. Thousand Oaks, CA; London; New Delhi : Sage Publications, 286 p.