Effets de la réforme de l’aide sociale sur le développement social et affectif des jeunes enfants

Pamela A. Morris, Ph.D.

MDRC (Manpower Demonstration and Research Corporation), États-Unis

Août 2008, 2e éd.

Introduction

Au cours des 30 dernières années, l’objectif principal de l’aide sociale et des autres politiques publiques destinées aux familles vivant dans la pauvreté a consisté à augmenter l’autosuffisance des parents en soutenant l’emploi et en le rendant obligatoire. Heureusement, on dispose désormais de preuves cohérentes en provenance d’études bien conçues qui indiquent si le fait de promouvoir le travail chez les familles monoparentales aide les enfants ou leur nuit, et selon quelles conditions. Cet article résume les résultats sur les enfants d’un ensemble de recherches effectuées au cours des dernières années dans le cadre du projet *Next Generation* du MDRC. Ces recherches se basent sur un ensemble d’expériences en matière d’aide sociale destinées à augmenter l’autosuffisance des parents à faibles revenus aux États-Unis et au Canada. Elles fournissent des informations importantes pour faire avancer la recherche développementale traitant des effets occasionnés par les changements en matière d’emploi et de revenu des

©2008-2026 ABILIO | AIDE SOCIALE – RÉFORME

parents sur le développement des enfants à faibles revenus, en plus d'éclairer les décisions des décideurs politiques au fur et à mesure de l'évolution de leurs politiques d'aide sociale.

Sujet

Au Canada et aux États-Unis, les gouvernements fédéraux ont adopté des législations qui ont transformé le programme d'aide sociale en une enveloppe financée par le fédéral et permettant une marge de manœuvre considérable en matière de gestion locale, bien que les niveaux de prestations dans la plupart des provinces canadiennes aient tendance à être plus élevés que dans la plus grande partie des États-Unis.[1] Cette législation laisse une liberté d'action considérable aux états et aux provinces en matière de politiques d'aide sociale. Au même moment, jusqu'à relativement récemment, il y avait peu de recherches sur les effets des politiques d'aide sociale sur les enfants pour permettre aux décideurs politiques de prendre des décisions éclairées. Toutefois, comme ces changements encouragent l'emploi des parents, et dans certains cas, tentent aussi d'augmenter le revenu familial, ils peuvent avoir des conséquences importantes pour les enfants.

La recherche développementale non expérimentale suggérerait que les politiques visant à augmenter les revenus des prestataires de l'aide sociale et parfois aussi ceux des parents puissent affecter le développement des enfants. Pour les mères célibataires à faibles revenus, l'association entre l'emploi maternel et le développement social et cognitif de l'enfant a tendance à être neutre ou positive, mais la plus grande partie de ces différences est en fonction de différences préexistantes entre les mères qui travaillent et les autres.[2,3,4,5] Les effets de l'emploi maternel sur le développement de l'enfant dépendent aussi des caractéristiques de l'emploi – sa qualité, son ampleur et le moment où il a lieu – et de l'âge de l'enfant.[2,6,7] Par ailleurs, les relations entre la pauvreté et le développement des jeunes enfants sont constantes, mais ici aussi, le rôle causal du revenu *en soi*, par opposition à d'autres corrélats de la pauvreté, fait l'objet de controverses importantes.[8,9,10,11,12,13]

Problèmes

Malgré les nombreuses recherches sur les déterminants économiques du bien-être des enfants, les devis non expérimentaux laissent planer des doutes continuels sur les biais des tentatives d'estimation des impacts causals de l'emploi et du revenu qui affectent le développement des enfants. C'est pourquoi il est difficile de savoir si les augmentations de l'emploi et des revenus

consécutives aux stratégies de réforme de l'aide sociale sont susceptibles d'affecter les enfants, de quelle façon elles le font et comment ces effets peuvent différer au cours de l'enfance. De même, la recherche non expérimentale, qui repose sur la variation naturelle des politiques d'aide sociale locales ou dans le temps, peut avoir des difficultés à attribuer des effets observés aux politiques de réforme de l'aide sociale par rapport aux autres facteurs qui complètent (ou qui compensent) les changements en matière de système d'assistance publique.

Contexte de la recherche

Les études recensées ici représentent une large gamme de zones géographiques aux États-Unis et dans deux provinces canadiennes. Elles ont toutes commencé au début ou dans la moitié des années 90, elles ont utilisé des devis d'évaluation à assignation aléatoire et leur but était d'estimer les effets des programmes visant à augmenter l'emploi parental des familles à faibles revenus. Trois composantes politiques caractérisent ces études : 1) les *suppléments de revenus* dont le but est de rendre le travail plus rémunérateur, soit en augmentant les revenus non considérés (le montant des gains qui ne sont pas comptés comme des revenus dans le calcul des prestations familiales d'aide sociale) pour que les familles puissent garder une partie de leurs prestations d'aide sociale quand elles travaillent, soit en procurant des suppléments de revenus familiaux en dehors du système d'aide sociale;[a] 2) les *services de travail obligatoire* qui font en sorte que les bénéficiaires reçoivent des prestations d'aide sociale à condition qu'ils participent à des activités reliées à un emploi. Ce principal outil utilisé pour faire respecter la participation obligatoire est une forme de sanction selon laquelle la prestation d'aide sociale est réduite si le prestataire ne se conforme pas aux exigences du programme; et 3) les *limites de temps*, qui sont destinées à réduire la dépendance envers l'aide sociale en encourageant les parents à travailler en limitant la durée pendant laquelle ils sont admissibles aux prestations.

Ces politiques ont été évaluées en utilisant des expériences de politiques sociales où les prestataires d'aide sociale, au moment de la demande d'admission ou lorsque leurs prestations doivent être redéterminées, ont été assignés de façon aléatoire, selon un procédé de loterie, à un groupe d'intervention qui reçoit les prestations et qui doit se soumettre aux exigences de la nouvelle politique ou du nouveau programme d'aide sociale ou à un groupe témoin qui est sujet au statu quo. Le procédé d'assignation aléatoire assure qu'il n'y a pas de différences systématiques entre les deux groupes au début de l'étude et que les différences observées plus tard entre ces derniers pourront être attribuées en toute confiance à l'intervention étudiée. Ces

expériences, analogues aux essais cliniques médicaux souvent effectués pour tester l'efficacité d'un médicament ou d'un traitement particulier, constituent la façon la plus rigoureuse d'examiner les effets des politiques d'aide sociale sur les enfants.

Questions clés pour la recherche

Comme toutes ces études ont commencé avant l'entrée en vigueur de certains changements majeurs en matière de politique fédérale d'aide sociale aux États-Unis et au Canada, et étant donné qu'elles ne reflètent pas toutes les réformes de politique d'aide sociale que les provinces et les États ont implantées, elles ne peuvent pas répondre à la question suivante : « Dans l'ensemble, comment la réforme de l'aide sociale a-t-elle affecté les enfants? » Cependant, les études dont il est question ici peuvent répondre à des questions tout aussi importantes que se posent les décideurs politiques pour l'avenir :

- Quelles stratégies de réformes de l'aide sociale sont particulièrement bénéfiques ou nuisibles pour les enfants?
- Existe-t-il des périodes dans le développement des enfants qui présentent une sensibilité particulière ou une vulnérabilité aux politiques d'aide sociale et d'emploi?
- Comment concevoir des systèmes d'aide sociale qui réduisent les inconvénients auxquels les enfants et les adolescents à faibles revenus font face?

Récents résultats de recherche

Les récents résultats de recherche fournissent des preuves solides indiquant que les politiques de réforme de l'aide sociale peuvent être bénéfiques pour les enfants plus jeunes si elles sont conçues de façon à augmenter à la fois l'emploi et le revenu des parents chefs de famille monoparentale. Plus précisément, pour les enfants qui étaient d'âge préscolaire ou primaire au moment de l'assignation aléatoire de leurs parents au programme et aux groupes témoins, on a découvert que les programmes destinés à augmenter à la fois l'emploi et les revenus (par des suppléments de revenus comme ceux mis en place par le Projet canadien d'autosuffisance)[14] ont conduit à de petits effets positifs, mais constants en matière de résultats développementaux.[15,16]

En revanche, les programmes qui encourageaient l'emploi sans suppléments de revenus (par des approches assorties d'obligations et dans un cas, par des limites de temps) augmentaient généralement l'emploi des parents (et diminuaient le recours à l'aide sociale), mais pas leurs

revenus et ont eu de faibles effets non cohérents sur le développement des jeunes enfants.[15,17]

Les bienfaits des programmes de suppléments de revenus semblent être plus cohérents pour ce qui est des tests sur la réussite scolaire et les habiletés cognitives, comparés aux mesures du comportement social de l'enfant, bien que les effets observés en matière de comportement social soient également positifs.

Enfin, les avantages des suppléments de revenus pour les enfants plus jeunes semblent soutenus à long terme[18,19] et être dus aux augmentations de revenus apportées par ces programmes (plutôt qu'à une combinaison de changements de revenus et d'emploi).[20]

Il est intéressant de mentionner que le modèle des effets pour les enfants plus âgés est très différent de ceux de leurs pairs plus jeunes. Pour les enfants qui étaient pré-adolescents ou au début de l'adolescence au commencement de ces études, on a découvert des impacts négatifs sur les résultats scolaires (le redoublement), que le programme comprenne des suppléments de revenus ou non.[21] Ces effets négatifs étaient plus prononcés pour les adolescents ayant des frères et sœurs plus jeunes, ce qui suggère que les parents célibataires comptaient sur leurs adolescents pour s'occuper des enfants plus jeunes quand ils travaillaient, et que ces responsabilités auraient gêné la scolarisation des adolescents.

Un examen plus systématique des effets des politiques d'aide sociale pendant l'enfance indique deux périodes névralgiques du développement de l'enfant – toutes deux étant des périodes de transition développementale – pendant lesquelles les effets des programmes d'aide sociale et d'emploi sont les plus forts.[22] À cause de la réorganisation qui se produit pendant les transitions développementales,[23,24] le développement des enfants peut être plus sujet au changement à ces moments-là. Plus particulièrement, on trouve de faibles effets positifs pour les politiques d'aide sociale et antipauvreté chez les enfants qui font la transition *vers* la phase intermédiaire de l'enfance, et de faibles effets négatifs pour ceux qui *passent* de la phase intermédiaire de l'enfance au début de l'adolescence. Les effets sont plus prononcés dans les cas de politiques généreuses en matière de supplément de revenus que pour les autres stratégies d'aide sociale ou d'emploi. Ces effets différents ne sont pas dus à des différences en matière d'impact économique pour les parents d'enfants d'âge varié, et ils ne peuvent pas non plus être attribués à des caractéristiques familiales qui varient pour les enfants d'âge différent.

Conclusions

Ces résultats suggèrent que les politiques sociales qui augmentent l'emploi sans affecter les revenus ont moins d'effets sur les jeunes enfants. Ces résultats sont cohérents avec ce qu'on trouve dans la documentation sur le développement concernant les effets généralement neutres de l'emploi maternel pour les enfants de familles à faibles revenus. Ils devraient rassurer les personnes préoccupées par les effets négatifs du travail obligatoire de la mère sur les enfants.[b] De plus, ces résultats affirment que la réforme de l'aide sociale peut en fait être bénéfique pour les jeunes enfants. Les réformes de l'aide sociale qui soutiennent le travail et qui réussissent ainsi à augmenter les revenus ainsi que l'emploi ont des effets positifs sur les plus jeunes enfants. Ces bienfaits étaient particulièrement prononcés pour les enfants d'âge préscolaire comparés à ceux en phase intermédiaire de l'enfance et aux adolescents et semblent être dus à l'augmentation des revenus des parents qui résulte de ces politiques de soutien au revenu.

Cependant, il est intéressant de noter qu'un modèle d'effet différent a été observé chez les adolescents : des effets négatifs ont été observés dans les progrès scolaires, que la politique augmente ou non le revenu des parents. Enfin, les résultats suggèrent que des périodes de transition développementale peuvent être plus sensibles à ces changements de réforme de politiques d'aide sociale.

Implications

Cette recherche a des implications pour la théorie développementale ainsi que pour les politiques.

Premièrement, ces résultats suggèrent qu'une augmentation de revenus peut avoir un effet causal sur le bien-être des enfants d'âge préscolaire (mais pas sur les enfants plus âgés), ce qui répond à une question de longue date et pertinente pour la psychologie développementale. Le modèle d'effets à travers les âges des enfants coïncide avec certains travaux non expérimentaux dans ce domaine, ainsi qu'avec des théories développementales qui indiquent que le développement des enfants est plus malléable et plus sensible aux influences familiales pendant la période préscolaire.

Pour les politiques, cette recherche suggère que les politiques d'aide sociale ont un potentiel bénéfique pour les jeunes enfants vivant dans la pauvreté. Alors que les effets des politiques d'aide sociale sont limités, le développement des enfants n'est qu'un des nombreux objectifs de ces politiques centrées sur les adultes.

Pour s'assurer que tous les enfants ont la maturité scolaire nécessaire pour entrer à l'école, on a probablement besoin que certains participent à des programmes d'intervention éducative préscolaire, indépendamment des programmes d'aide sociale en vigueur.

Cependant, ces résultats suggèrent que les impacts sur l'enfant devraient faire partie des calculs de rentabilité des programmes de transferts de revenus. Pour les décideurs politiques intéressés à utiliser les politiques d'aide sociale pour améliorer le bien-être des enfants, les suppléments de revenus peuvent être un complément important des programmes visant directement l'amélioration du développement des enfants de familles à faibles revenus.

Références

1. Michalopoulos C, Robins PK. Employment and child-care choices of single-parent families in Canada and the United States. *Journal of Population Economics* 2002;15(3):465-493.
2. Harvey E. Short-term and long-term effects of early parental employment on children of the National Longitudinal Survey of Youth. *Developmental Psychology* 1999;35(2):445-459.
3. Huston AC. Reforms and child development. *Future of Children* 2002;12(1):59-77.
4. Vandell DL, Ramanan J. Effects of early and recent maternal employment on children from low-income families. *Child Development* 1992;63(4):938–949.
5. Zaslow MJ, Emig CA. When low-income mothers go to work: Implications for children. *Future of Children* 1997;7(1):110–115.
6. Brooks-Gunn J, Han WJ, Waldfogel J. Maternal employment and child cognitive outcomes in the first three years of life: The NICHD study of early child care. *Child Development* 2002;73(4):1052-1072.
7. Parcel TL, Menaghan EG. *Parents' jobs and children's lives*. New York, NY: Aldine de Gruyter; 1994.
8. Bradley RH, Corwyn RF. Socioeconomic status and child development. *Annual Review of Psychology* 2002;53:371-399.
9. Duncan GJ, Brooks-Gunn J, eds. *Consequences of growing up poor*. New York, NY: Russell Sage Foundation; 1997.
10. Duncan GJ, Brooks-Gunn J, Klebanov PK. Economic deprivation and early childhood development. *Child Development* 1994;65(2):296–318.
11. Duncan GJ, Yeung WJ, Brooks-Gunn J, Smith JR. How much does childhood poverty affect the life chances of children? *American Sociological Review* 1998;63(3):406-423.
12. Mayer SE. *What money can't buy: Family income and children's life chances*. Cambridge, Mass: Harvard University Press; 1997.
13. McLoyd VC. Children in poverty development public policy and practice. In: Siegel IE, Renninger KA, eds. *Child psychology in practice*. New York, NY: J. Wiley & Sons; 1998:135-210. Damon W, ed-in-chief. *Handbook of child psychology*. 5th ed; vol. 4.
14. Michalopoulos C, Tattrie D, Miller C, Robins PK, Morris P, Gyarmati D, Redcross C, Foley K, Ford R. *Making work pay: Final report on the Self Sufficiency Project for long-term welfare recipients*. Ottawa, Ontario: Social Research and Demonstration Corporation; 2002. Disponible sur le site: http://www.srdc.org/uploads/SSP54.pdf. Page consultée le 25 octobre 2007.

15. Morris PA, Huston AC, Duncan GJ, Crosby DA, Bos JM. *How welfare and work policies affect children: A synthesis of research*. New York, NY: MDRC; 2001. Disponible sur le site: http://www.mdrc.org/publications/100/execsum.html. Page consultée le 30 juillet 2004.

16. Morris P, Michalopoulos C. Findings from the Self-Sufficiency Project: Effects on children and adolescents of a program that increased employment and income. *Journal ofApplied Developmental Psychology* 2003;24(2):201-239.

17. McGroder SM, Zaslow MJ, Moore KA, LeMenestrel SM. *The national evaluation of welfare-to-work strategies: Impacts on young children and their families two years after enrollment: Findings from the child outcomes study*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services; 2000.

18. Morris P, Gennetian LA, Knox V. *Welfare policies matter for children and youth: Lessons for TANF reauthorization*. New York, NY: MDRC; 2002. *Next Generation Project Policy Brief*.March 2002. Disponible sur le site: http://www.mdrc.org/publications/183/policybrief.html. Page consultée le 30 juillet 2004.

19. Huston AC, Miller C, Richburg-Hayes L, Duncan GJ, Eldred CA, Weisner TS, Lowe E, McLoyd VC, Crosby DA, Ripke MN, Redross C. *New hope for families and children: Five-year results of a program to reduce poverty and reform welfare*. New York, NY: MDRC; 2003. Disponible sur le site: http://www.mdrc.org/publications/345/overview.html. Page consultée le 30 juillet 2004.

20. Morris P, Duncan GJ, Rodrigues C. Does money really matter? Estimating impacts of family income on children's achievement with data from social policy experiments. New York, NY: MDRC; 2003. Manuscrit non publié.

21. Gennetian LA, Duncan GJ, Knox VW, Clark-Kauffman E, London PS. *How welfare and work policies for parents affect adolescents: A synthesis of research*.New York, NY: MDRC; 2002. Disponible sur le site: http://www.mdrc.org/publications/69/overview.html. Page consultée le 30 juillet 2004.

22. Morris P, Duncan GJ, Clark-Kauffman E. Child well-being in an era of welfare reform: The sensitivity of transitions in development to policy change. New York, NY: MDRC; 2003. Manuscrit non publié.

23. Cicchetti D. Fractures in the crystal: Developmental psychopathology and the emergence of self. *Developmental Review* 1991;11(3):271-287.

24. Sroufe LA. An organizational perspective on the self. In: Cicchetti D, Beeghly M, eds. *The Self in transition: infancy to childhood*.Chicago, Ill: University of Chicago Press; 1990:281-307.

Notes:

[a] Le Projet canadien d'autosuffisance a utilisé cette dernière forme de supplément de revenus pour encourager le travail et augmenter les revenus chez les prestataires d'aide sociale de longue date (Morris & Michalopoulos, 2003).

[b] Notamment, aucune de ces études n'a montré une diminution moyenne du revenu familial découlant des sanctions ou des politiques de limite de temps en matière d'aide sociale. Les effets sur les enfants peuvent être différents dans des politiques plus strictes qui résultent en de grandes diminutions de revenus pour les parents à faibles revenus.