Réforme de l’aide sociale et effets sur le développement socio-affectif des jeunes enfants (de la naissance à cinq ans). Commentaires sur Morris et Kamerman

Lisa A. Gennetian, Ph.D.

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

Août 2008, 2e éd.

Introduction

Tel que souligné par Morris et Kamerman, la législation sur la réforme de l’aide sociale de 1996 a remanié le programme *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)* (aide aux familles ayant des enfants à charge). Il est passé d’un programme social à un système qui demande de plus en plus aux parents à très faibles revenus de trouver un emploi et de le conserver, et qui les encourage à le faire. Les exigences du travail obligatoire et de la durée limitée pendant laquelle une personne peut recevoir de l’aide sociale sont les éléments des programmes d’aide sociale fédérale et étatique TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*) qui suscitent les débats les

plus vifs. Les décideurs politiques fédéraux et ceux des États sont confrontés au double objectif de diminuer le rôle de l'aide sociale et de réduire les dépenses publiques ainsi que d'aider les familles à devenir autosuffisantes. Traditionnellement, les décideurs politiques se sont concentrés sur les implications de la réforme des politiques sur le bien-être économique parental et parfois sur la stabilité maritale des parents. Les conséquences de telles politiques sur les enfants sont souvent considérées comme secondaires lors des débats politiques, et à juste titre, puisqu'à l'exception des parents adolescents, les politiques d'aide sociale ne sont pas conçues pour cibler directement les enfants.

Heureusement, grâce à la prévoyance et au soutien financier d'organismes fédéraux, d'États et de plusieurs fondations privées, depuis un peu plus de 10 ans, on s'est efforcé de colliger de l'information sur les répercussions des réformes de l'aide sociale sur les enfants dont les parents recevaient de l'aide sociale ou dont les familles avaient un faible revenu. Morris et Kamerman résument plusieurs des résultats principaux de cette nouvelle et importante recherche.

Recherche et conclusions

Morris se réfère à une série d'études à attribution aléatoire sur les programmes d'emploi et d'aide sociale pour résumer les répercussions des politiques d'aide sociale sur les enfants. Ces études ont tout d'abord été effectuées par MDRC puis réexaminés et synthétisées dans le cadre du projet *Next Generation* du MDRC. Ces études forment un groupe qui inclut le projet *Milwaukee New Hope* et le projet canadien d'autosuffisance (SSP). Elles ont évalué trois différentes composantes des politiques (suppléments de revenus, services d'emploi obligatoire et durées limitées). Ces études ont commencé au début des années 90, principalement sous la dispense fédérale de l'aide sociale, et n'étaient pas conçues pour évaluer la réforme de 1996, cependant, elles ont quand même évalué les politiques qui sont des composantes clés de plusieurs programmes TANF actuels. À cause du devis à attribution aléatoire de ces études, Morris avance, à juste titre, que ces expériences fournissent certaines des meilleures preuves à ce jour sur les effets causals des politiques d'aide sociale sur les enfants. Morris devrait aussi reconnaître qu'en fait, comme le *New Hope* et le SSP font partie de ces travaux, le résumé de la recherche va au-delà des leçons sur les politiques d'aide sociale aux États-Unis et s'applique plus généralement aux politiques sur l'emploi et sur le soutien du revenu.

Le résultat clé de cette recherche est que les programmes d'aide sociale et d'emploi qui augmentent l'emploi et le revenu parental ont eu de petits effets positifs cohérents sur les

résultats développementaux des enfants d'âge préscolaire et primaire au début de leur participation à la recherche. Les programmes qui augmentent l'emploi, mais pas le revenu, ont eu peu d'effets cohérents sur le développement des jeunes enfants. Les bienfaits des programmes de supplément de revenus semblent concentrés autour de la réussite scolaire et des résultats aux tests cognitifs et se maintiennent à long terme. En revanche, les mêmes programmes ont des effets défavorables sur les résultats scolaires des préadolescents ou des jeunes adolescents au début de leur participation à l'étude. De plus amples travaux ont montré que de minces effets positifs sur la réussite se produisent principalement pour les enfants qui effectuent une transition vers la phase intermédiaire de l'enfance, alors que des effets négatifs minimes touchent les enfants qui sortent de la phase intermédiaire de l'enfance. Ces conclusions principales sont similaires à celles obtenues lors de recherches complémentaires effectuées par le *Project on State Level Child Outcomes* (dirigé par *Child Trends*).

Il est incontestable que ces programmes particuliers, évalués à l'aide de devis rigoureux à attribution aléatoire, peuvent influencer les enfants. À cause de cela, ces résultats ont été largement répandus et ont eu un impact énorme sur la réflexion conceptuelle de la réforme de l'aide sociale. Cependant, la recherche expérimentale a ses limites. Puisque ces études se sont toutes déroulées à un moment et à un endroit particulier, les résultats peuvent ne pas s'appliquer à un contexte ou à un environnement différent. De plus, cet ensemble d'études particulières n'a pas été conçu pour mesurer adéquatement le bien-être des enfants et des trottineurs, ni des adolescents (à l'exception du SSP tel que souligné par Kamerman). Pourtant, les décideurs politiques devraient se préoccuper de plus en plus de ces deux groupes d'enfants, étant donné la faible qualité potentielle et l'instabilité des services de garde disponibles pour les très jeunes enfants et les soupçons inattendus sur les effets potentiellement négatifs parmi les adolescents. Enfin, les résultats sur les enfants, recueillis dans ces études, sont principalement fondés sur les rapports maternels; bien que le devis d'attribution aléatoire garantisse que les effets ne sont pas biaisés par les perceptions maternelles, on se questionne sur « les éléments » que ces résultats captent réellement, surtout en ce qui concerne le comportement social des enfants.

En effet, Kamerman aborde plusieurs des faiblesses de la recherche expérimentale dans sa synthèse des résultats à ce jour, ce qui inclut les travaux de Morris *et al.* ainsi que la recherche effectuée par l'étude *Three-Cities*, une étude longitudinale de familles à faibles revenus à Boston, Chicago et San Antonio, qui a colligé des évaluations observationnelles détaillées ainsi que des

données sur des familles et leurs enfants adolescents ou d'âge préscolaire. Les conclusions de Kamerman ont un axe légèrement plus large que celles de Morris. Selon elle, le résultat principal de la recherche expérimentale est qu'« il n'y a eu aucun impact [des programmes d'aide sociale] sur les enfants, ou ils ont été faibles, mais ceux qu'il y a eu ont été à la fois positifs et négatifs ». Quels que soient le groupe d'âge et la variété des résultats, cette conclusion principale est importante puisque, comme le souligne Kamerman, les effets nuisibles ou « horribles » attendus sur les enfants et résultant de la réforme de l'aide sociale ne se sont pas produits. L'augmentation considérable de l'emploi maternel ne s'est pas traduite par des effets négatifs aussi notables sur leurs enfants. Ceci est vrai même pour les adolescents chez lesquels les effets négatifs observés sur la réussite ou le redoublement par exemple, sont d'une magnitude relativement faible.

Plusieurs des autres conclusions de Kamerman sont similaires à celles de Morris à l'exception de deux. Les études expérimentales ne montrent pas clairement qu'une diminution ou un changement neutre d'emploi et de revenu peut produire des effets négatifs sur les résultats des enfants. Les limites de durée ne se sont pas traduites par des diminutions considérables du revenu familial, probablement à cause d'extensions et aussi parce que les familles comptent sur un soutien informel. La série actuelle d'études expérimentales n'a pas non plus clairement montré qu'une amélioration de l'éducation de la mère pouvait être bénéfique pour l'enfant. Kamerman souligne deux autres éléments importants tirés des résultats de l'étude *Three-Cities* et de projets qui y sont reliés : 1) comment les enfants de familles à très faibles revenus réussissent en général (mal vis-à-vis de leurs pairs vivant dans des familles à revenus moyens), et 2) comment les transitions vers et en dehors de l'emploi peuvent influencer les enfants de familles à très faibles revenus.

Implications pour le développement de l'enfant et pour les politiques

Ces résultats représentent des compromis difficiles pour les décideurs politiques qui se débattent pour assurer l'équilibre budgétaire et pour procurer un filet de sécurité sociale cohérent et global aux familles à faibles revenus et à leurs enfants. Bien qu'une des réponses politiques potentielles consiste à développer des stratégies visant à augmenter le revenu et l'emploi familial, plusieurs questions ouvertes demeurent : les revenus supplémentaires devraient-ils être ciblés et si oui, de quelle façon (par exemple, transferts purs ou en nature)? Quel est le rôle des services à la petite enfance pour les très jeunes enfants et le rôle des institutions et du contexte social pour les adolescents (tel que suggéré dans la récente recherche

ethnographique)? Comment soutenir ces réponses politiques malgré des contraintes budgétaires? La prochaine vague de recherches non expérimentales sera en mesure de s'attaquer à ces questions et d'autres études expérimentales seront potentiellement disponibles. Cette vague de recherches devra aussi chercher adéquatement à accroître la collecte de meilleures mesures du développement social et à comprendre comment les enfants sont affectés à différents stades de leur développement, de l'enfance au début de l'âge adulte. Elle devra aussi s'efforcer d'améliorer l'application de la théorie développementale pour alimenter les hypothèses sur les effets des politiques d'aide sociale et d'emploi dans les domaines du développement de l'enfant.