Réforme de l'aide sociale et impacts sur les enfants

Sheila B. Kamerman, DSW

Compton Foundation Centennial Professor, Columbia University, School of Social Work, États-Unis
Août 2008, 2e éd. rév.

Introduction

En 1996, lorsque la loi *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act (PRWORA)* a été adoptée, le système d'aide sociale américain qui était un programme social fédéral axé principalement sur l'aide financière aux familles pauvres est devenu une enveloppe gouvernementale locale centrée sur une limite de temps et sur le travail. Plus particulièrement, la loi limitait l'assistance financière (TANF) à cinq ans au cours d'une vie et exigeait que la plupart des mères qui touchaient de l'assistance sociale travaillent, même si elles avaient de très jeunes enfants (aussi jeunes que trois mois). Les parents adolescents devaient aussi vivre dans un environnement supervisé et approuvé, de préférence à la maison avec leurs parents, et participer à une formation ou fréquenter l'école pour recevoir des prestations. La loi a aussi attiré de plus en plus l'attention sur l'importance du rôle des services à l'enfance pour soutenir l'emploi des parents et l'autosuffisance ainsi que sur le développement sain et la maturité scolaire des enfants. Les buts explicites de la loi incluent la prévention des grossesses hors mariage, la promotion du mariage et le renforcement des familles bi-parentales.¹

Sujet

Blum rapporte que dans les années 90, la recherche sur la sécurité du revenu a porté principalement sur le bien-être des enfants et de la famille. « Pendant cette période, une intéressante cohorte d'études s'est développée. Ces études étaient axées sur le bien-être des familles et des enfants et sur leur comportement pendant la période de réforme de l'aide sociale après l'adoption de la loi PRWORA »² Les résultats de ces recherches sont résumés ici. Les études principales et les recensions de la recherche sur l'impact de la loi sur la réforme de l'aide sociale aux États-Unis se sont centrées sur les enfants d'âge scolaire et sur les adolescents. Une seule étude américaine importante a aussi porté attention aux enfants de la naissance à l'âge de quatre ans, et plus particulièrement sur les deux à quatre ans (l'étude *Three-Cities*). Une étude canadienne (le Projet d'autosuffisance) s'est aussi concentrée sur les très jeunes enfants.

Un projet important de la *Manpower Demonstration and Research Corporation* (MDRC), *Next Generation*, est une collaboration entre les chercheurs de cet organisme et plusieurs universités de pointe en matière de recherche. Il se base sur dix études du MDRC sur l'impact du bien-être social, de la lutte contre la pauvreté et sur les politiques d'emploi, et utilise une attribution aléatoire dans des expériences comprenant de nombreux sujets témoins et inclut des enfants d'âge préscolaire de deux à cinq ans, mais pas les nourrissons.

Problèmes

Des changements spectaculaires furent notés dans la vie des parents lorsque le nombre de cas d'assistés sociaux a diminué. Plus de mères célibataires ont intégré le marché du travail et continuent à travailler. Les grossesses chez les adolescentes et les taux de naissance hors mariage ont également diminué. Cependant, il y a eu très peu de changement en matière de développement pour les enfants. Les enfants pauvres sont particulièrement démunis et subissent des conséquences comme de plus faibles niveaux d'implication à l'école et des taux plus élevés de comportements problématiques, que leur mère reçoive ou non de l'assistance sociale.

Contexte de la recherche et questions clés pour la recherche

La *Manpower Demonstration and Research Corporation* (MDRC) a effectué les plus importantes recensions de documentations relatives à une série d'études expérimentales traitant des impacts du passage de l'aide sociale au travail sur le bien-être des enfants.

Morris *et al.* ont résumé les résultats de cinq études à grande échelle qui examinaient les effets sur les enfants de 11 programmes d'assistance sociale basés sur le travail et de programmes

antipauvreté destinés principalement à des familles monoparentales où le seul parent est la mère.

³ Ces études ont particulièrement cherché à identifier le lien entre les caractéristiques des programmes et les effets sur la réussite scolaire des enfants, sur leur comportement social et sur leur santé. Les études ont commencé avant la promulgation de la loi PRWORA en 1996, mais les caractéristiques étudiées ont toutes été incluses dans la législation et incorporées dans beaucoup de lois des États. Toutes les études ont utilisé un devis de recherche aléatoire rigoureux et expérimental; les programmes ont été classés d'après trois caractéristiques considérées comme particulièrement susceptibles d'affecter les expériences des enfants des familles participantes : le supplément de revenus, les services d'emploi obligatoires et les limites dans le temps.

La recension de la documentation s'est concentrée sur les enfants d'âge préscolaire et élémentaire. On a porté un peu d'attention aux adolescents, mais aucune aux nourrissons et aux jeunes enfants, parce qu'un nombre insuffisant d'études portaient sur ces très jeunes enfants.

Cette recension, ainsi qu'une subséquente⁴ portant particulièrement sur les adolescents ont fait partie du projet *Next Generation* de la MDRC. Ce projet est une collaboration interdisciplinaire entre des chercheurs de plusieurs organisations qui ont recensé la recherche sur l'impact de la législation de l'aide sociale sur les enfants.

Récents résultats de recherche

Le projet *Next Generation* prouve que le revenu a un impact positif sur le développement cognitif des jeunes enfants (2-5 ans), ainsi que sur leur comportement, leur santé et sur le bien-être familial. L'utilisation accrue des services de garde en installation a aussi joué un rôle important. Cependant, ces effets positifs ne sont pas nombreux et semblent diminuer avec le temps, ce qui suggère que la réduction de la pauvreté liée au revenu en soi ne suffit pas à améliorer le fonctionnement cognitif des enfants.^{3,4,5}

Les résultats principaux sont les suivants :^{3,4,5,6,7}

1. En général, il n'y a eu aucun impact sur les enfants, ou ils ont été faibles, mais ceux qu'il y a eu ont été à la fois positifs et négatifs.
2. Le plus important, c'est que les programmes qui fournissaient des suppléments de revenus aux parents qui travaillaient et qui ainsi augmentaient l'emploi parental ainsi que les revenus familiaux ont montré des améliorations de résultats pour les enfants. En réalité, il y

a constamment des impacts positifs; les enfants ont de meilleurs résultats si les mères travaillent davantage et si les revenus familiaux sont plus élevés. (Ceci peut vouloir dire que les crédits de taxe remboursable et les prestations en nature sont des politiques importantes qui pourraient améliorer la situation économique des enfants et de leur famille).

3. Les programmes d'aide sociale et d'emploi touchent les enfants différemment selon leur âge et leurs étapes développementales.
4. On ne sait pas clairement si ce sont les revenus à eux seuls ou une combinaison des revenus, de l'emploi et des services en installation qui ont été bénéfiques pour les très jeunes enfants.
5. Quand les mères avaient un emploi rémunéré, la réussite scolaire des enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire était plus élevée que celle des enfants dont les familles recevaient l'aide sociale traditionnelle. L'ajout des services d'emploi obligatoire n'a pas diminué les effets positifs des suppléments de revenus sur les enfants.
6. Le fait de ne pas réussir à augmenter à la fois l'emploi et le revenu a conduit à des impacts négatifs. L'emploi maternel obligatoire sans augmentation du revenu de la famille ne suffit pas à entraîner des impacts positifs.
7. L'augmentation du niveau de scolarité de la mère se traduit par de meilleurs résultats pour les enfants.
8. Deux études ont trouvé des impacts négatifs sur les adolescents – diminution de la réussite scolaire et augmentation des problèmes de comportement.
9. Les limites de temps n'ont pas eu d'impact constant, probablement parce qu'il était trop tôt pour qu'elles soient entrées en vigueur.

Judith Gueron, présidente de la MDRC, a conclu qu'en se fondant sur cette recension de la recherche, « ...les décideurs politiques sont confrontés à deux choix : 1) offrir des services d'emploi obligatoire sans soutien financier au travail, ce qui augmente l'emploi parental et réduit la dépendance envers l'aide sociale, mais dont les effets sur les enfants sont uniquement neutres, et 2) fournir un soutien financier au travail, ce qui augmente l'emploi parental, accroît le revenu familial et bénéficie aux enfants, mais augmente également les dépenses du gouvernement. »³

Une deuxième monographie de la MDRC a recensé et résumé la recherche pertinente et s'est concentrée sur la façon dont les politiques visant à augmenter l'emploi chez les parents à faibles

revenus affectaient leurs adolescents.⁴ Contrairement aux enfants en âge de fréquenter l'école primaire, les adolescents ont moins bien réussi que leurs homologues du groupe témoin. Bien que les effets aient été faibles, les trois politiques ont eu des effets négatifs sur les résultats de certains adolescents, particulièrement ceux qui avaient des frères et sœurs plus jeunes. Les facteurs possibles qui mènent à ces résultats négatifs sont : les mères stressées peuvent être plus sévères; les adolescents peuvent travailler davantage à la maison pour s'occuper de leur fratrie; les mères qui désormais travaillent peuvent avoir moins de temps pour superviser les adolescents et peuvent donc avoir besoin d'accéder davantage à des programmes de soutien destinés à ces derniers. Les découvertes principales rapportées dans ces deux recensions se sont retrouvées aussi dans l'étude canadienne sur l'autosuffisance.⁵

En plus des découvertes des études expérimentales résumées plus haut, l'étude *Three-City* s'intéresse particulièrement à l'impact de la réforme de l'aide sociale sur le bien-être des enfants et des familles.⁶ Cette étude suit la trajectoire de 2 400 familles à faibles revenus, dont environ 40 % reçoivent de l'aide sociale à Boston, Chicago et San Antonio. L'objectif principal est la santé et le développement des enfants. Le projet de quatre ans consiste en trois composantes : 1) une étude longitudinale sur les mères, les enfants d'âge préscolaire (de la naissance à quatre ans) et les adolescents (10 à 14 ans); 2) une étude développementale d'enfants de deux à quatre ans, avec enregistrement vidéo de l'interaction entre ces derniers et leur mère, des entrevues avec leur père et des observations en milieu préscolaire; et 3) une étude ethnographique des trois villes qui fournira un portrait plus détaillé des 215 familles et qui montrera l'influence de la réforme de l'aide sociale sur les ressources du quartier et sur les services locaux et de l'État destinés aux enfants. L'étude est centrée sur les enfants, avec un enfant pivot dans chaque famille, de la naissance à quatre ans ou de 10 à 14 ans.

Les chercheurs ont découvert que les adolescents dont les mères reçoivent de l'aide sociale ont en moyenne des résultats inférieurs de cinq points aux tests cognitifs. Pour ce qui est de l'évaluation des problèmes affectifs et comportementaux, 42 % des adolescents dont la mère reçoit l'aide sociale ont des résultats qui se situent dans la gamme de ceux qui ont besoin de services psychologiques.⁷ Ils ont aussi découvert des résultats plus faibles en matière d'habiletés quantitatives et analytiques pour les enfants dont les mères touchaient de l'aide sociale ou avaient récemment cessé d'en recevoir, mais aucune différence significative dans les résultats portant sur les habiletés de lecture et de prélecture.

Les chercheurs ont découvert que les enfants d'âge préscolaire de parents qui venaient de cesser de recevoir de l'aide sociale avaient aussi les taux les plus élevés de problèmes de comportement. Ces problèmes sont trois fois plus élevés que les normes nationales chez les enfants de familles qui ont été sanctionnées et qui ont quitté l'aide sociale.⁷ Un résumé publié par la *Kaiser Family Foundation* rédigé par Levin-Epstein et Hutchins décrit ce que l'on sait actuellement de l'impact de la loi PRWORA sur trois groupes différents d'adolescents : ceux qui sont parents, ceux qui habitent dans des foyers qui bénéficient du programme TANF (un programme d'aide temporaire pour les familles dans le besoin) et ceux qui participent à des initiatives financées par TANF.⁸ Les données sur l'impact des politiques sur les adolescents sont limitées et les résultats sont variables. Le fait que les adolescents habitent chez leur mère ou chez leurs grands-parents n'a pas entraîné d'effet positif ou négatif cohérent, pas plus que celui de relier les prestations à la fréquentation scolaire par exemple.

En résumé : les enfants d'âge préscolaire et les adolescents manifestent des modèles de rendement cognitif et de problèmes de comportement qui devraient préoccuper les décideurs politiques. En matière de développement, comparés aux échantillons nationaux, ils sont plus à risque que les enfants appartenant à la classe moyenne. La participation actuelle ou récente des mères à l'aide sociale est reliée à une faible performance cognitive et les enfants d'âge préscolaire des personnes ayant récemment cessé de recevoir de l'aide sociale ont les taux de problèmes de comportement les plus élevés. Les enfants d'âge préscolaire (et les adolescents) des familles sanctionnées manifestent aussi des résultats cognitifs et comportementaux problématiques. L'état matrimonial, le niveau d'éducation, l'état de santé mentale et physique des mères ainsi que leurs pratiques parentales semblent expliquer la plupart des différences chez les groupes d'assistés sociaux.⁶ La recherche plus récente suggère que les répercussions sur des enfants d'âge préscolaire âgés de deux à cinq ans étaient meilleures quand on combinait le revenu familial et l'emploi maternel.^{4,5,7}

Quand la réforme de l'aide sociale est devenue une loi en 1996, son impact sur les nourrissons et sur les jeunes enfants a beaucoup préoccupé ses partisans, cependant, les données sont encore trop limitées pour permettre des conclusions définitives sur la réussite de ces deux groupes d'âge. Les données disponibles révèlent peu de dommages ou de bienfaits systématiques pour la réussite scolaire et le niveau de scolarisation ultérieure des très jeunes enfants quand leur mère travaille, dépendamment de l'âge de l'enfant. Des données indiquent que les enfants de moins de neuf mois subissent des conséquences négatives quand leur mère travaille à plein temps.⁹ De

plus, certaines données, qui proviennent d'une étude rétrospective sur des cohortes de six villes avec des enquêtes croisées dans des centres médicaux urbains, indiquent que le fait de mettre fin ou de réduire les prestations du programme TANF en imposant des sanctions ou en diminuant les prestations à cause de changements en matière de revenus ou de dépenses est associé à une plus grande probabilité d'insécurité alimentaire et d'hospitalisations pour les jeunes enfants de moins de trois ans.¹⁰

L'évaluation probablement la plus complète des effets des programmes sur les très jeunes enfants est celle entreprise au Canada lors du Projet d'autosuffisance, un programme de supplément de revenus à participation volontaire qui avait eu de grands effets initiaux sur l'emploi à plein temps et sur le revenu.⁵ Bien que l'on craignait que le travail à plein temps réduise le temps que les parents consacrent à leurs jeunes enfants, on a découvert aucun effet sur ces derniers, ni au 36^e mois de suivi, quand on a fait passer un test de compréhension du langage aux enfants de trois à cinq ans, ni au 54^e mois, quand on a questionné les parents sur la réussite scolaire de leurs enfants. On n'a pas non plus découvert de différences comportementales entre les groupes témoins et les participants au programme, d'après les rapports des mères. Selon Morris et Michalopoulos, « le programme d'autosuffisance n'a pas nuit aux résultats des tests, aux comportements sociaux, au bien-être affectif ni à la santé ».⁵ Cependant, les rapports des mères sur le développement de l'enfant ne constituent pas la source d'information idéale pour évaluer le développement de très jeunes enfants.

Conclusions et implications

La réforme de l'aide sociale n'a pas produit sur les enfants les effets horribles auxquels certains s'attendaient, pas plus que d'effets positifs cohérents. En bref, les résultats sont positifs pour les enfants d'âge scolaire, ils sont négatifs pour les adolescents et encore inconnus pour les nourrissons et pour les jeunes enfants.

Nous en savons vraiment très peu sur l'impact sur ces derniers. Dans ces études, les évaluations portant sur les très jeunes enfants sont très limitées et les indicateurs de résultats utilisés pour les bébés ne sont pas fiables. Nous savons très peu de choses sur la façon dont les plus jeunes enfants sont affectés quand leur mère reçoit de l'aide sociale à condition de travailler. Nous pourrions en apprendre beaucoup en examinant systématiquement toute variation d'impacts sur les nourrissons et les jeunes enfants en se basant sur les différentes politiques relatives à l'âge de l'enfant au moment où les exigences en matière de travail entrent en vigueur (par exemple, les

variations quand les bénéficiaires doivent travailler au début de la première année de l'enfant ou plus tard au cours de cette année) et le nombre d'heures de travail requises pour ceux qui ont des nourrissons et des jeunes enfants.

Le fait que davantage de très jeunes enfants soient placés en milieu préscolaire dans plusieurs programmes pendant de longues heures soulève la question de la qualité de ces programmes de garde et d'éducation précoce, particulièrement pour ce qui est de la garde en milieu familial. La plus grande partie du débat s'est concentrée sur la faible qualité, mais nous devrions aussi être plus attentifs à la qualité des programmes qui favorisent le développement positif des enfants.

Nous devrions explorer plus à fond la possibilité que les programmes qui augmentent l'éducation de la mère soient bénéfiques pour les enfants.

Enfin, comme le font remarquer Levin-Epstein et Hutchins du CLASP, « à ce jour, la recherche suggère que les dispositions du programme TANF ont des effets variables sur le bien-être et sur la santé des enfants et des jeunes. »⁸ Selon eux, un des problèmes serait que le portrait global peut fusionner des sous-groupes qui vont dans différentes directions – en conséquence, des analyses plus raffinées pourraient être nécessaires pour discerner les impacts différentiels. Le développement positif des enfants de deux à cinq ans souligne ce fait.

Références

1. *The Green Book 2004*. Washington, D.C.: Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives; 2004. WMCP 108-6. Disponible sur le site: <http://waysandmeans.house.gov/Documents.asp?section=813>. Page consultée le 26 juillet 2004.
2. Blum B. The evolution of income security research – 1968-2003. *The forum* 2004;7(2):1-6. Disponible sur le site: <http://www.researchforum.org/media/forum72.pdf>. Page consultée le 26 juillet 2004.
3. Morris PA, Huston AC, Duncan GJ, Crosby DA, Bos JM. *How welfare and work policies affect children: A synthesis of research*. New York, NY: Manpower Demonstration Research Corp.; 2001. Disponible sur le site: <http://www.mdrc.org/publications/100/execsum.html>. Page consultée le 26 juillet 2004.
4. Gennetian LA, Duncan GJ, Knox VW, Vargas WG, Clark-Kauffman E, London AS. *How welfare and work policies for parents affect adolescents: A synthesis of research*. New York, NY: Manpower Demonstration Research Corp.; 2002. Disponible sur le site: <http://www.mdrc.org/publications/69/overview.html>. Page consultée le 26 juillet 2004.
5. Morris P, Michalopoulos C. *The Self-Sufficiency Project at 36 months: Effects on children of a program that increased parental employment and income*. Ottawa, Ontario: Social Research Demonstration Corporation; 2000. Disponible sur le site: <http://www.srdc.org/uploads/EngSSPChildOutcomes.pdf>. Page consultée le 25 octobre 2007.
6. The Research Forum at the National Centre for Children in Poverty. *Welfare, Children, and Families: A Three-City Study: Welfare Reform: What About the Children?* Disponible sur le site: http://www.researchforum.org/project_findings_19.html. Page consultée le 27 juillet 2004.
7. Information for Decision Making. Welfare Information Network. Meeting summaries: Welfare reform and child outcomes (2/22/2002).

8. Levin-Epstein J, Hutchins J. *Issue Brief - Teens and TANF: How adolescents fare under the nation's welfare program*. Washington, DC: The Henry J. Kaiser Family Foundation; 2003. Disponible sur le site: <http://www.kff.org/womenshealth/3390-index.cfm>. Page consultée le 27 juillet 2004.
9. Waldfogel J, Brooks-Gunn J, Han WJ. Early maternal employment's effects on children. *Joint Center for Poverty Research - Poverty Research News* 2002;6(2):8-10. Disponible sur le site: http://www.jcpr.org/newsletters/vol6_no2/index.html. Page consultée le 27 juillet 2004.
10. Cook JT, Frank DA, Berkowitz C, Black MM, Casey PH, Cutts DB, Meyers AF, Zaldivar N, Skalicky A, Levenson S, Heeren T. Welfare reform and the health of young children: A sentinel survey in 6 US cities. *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine* 2002; 156(7):678-684.