

La différenciation spatiale de l'aide sociale aux États-Unis : regard politique et institutionnel sur les années républicaines (1980-1992)

Gérard Boismenu and Nathalie Théberge

Volume 16, Number 2, 1997

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/040068ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/040068ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Boismenu, G. & Théberge, N. (1997). La différenciation spatiale de l'aide sociale aux États-Unis : regard politique et institutionnel sur les années républicaines (1980-1992). *Politique et Sociétés*, 16(2), 91–115. <https://doi.org/10.7202/040068ar>

Article abstract

This article attempts to understand the impact of the last two Republican presidencies on the evolution of the variations in the level of AFDC welfare benefits between American states. The fragmentation of the program's management and financing has resulted in significant disparities between states. This study focuses on the impact that the political environment has on these variations and on the relative importance of the decentralization announced as the New Federalism. Apparently, the existence of interstate variations can be statistically linked to political culture. Membership in a particular culture can induce different behavior as illustrated by the evolution of welfare benefits in various states. However, we did not observe an increase in the level of interstate variations between political cultures. There is an inertia governing the spatial differentiation of welfare benefits from 1980 to 1992, and this despite the Republican's New Federalism.

LA DIFFÉRENCIATION SPATIALE DE L'AIDE SOCIALE AUX ÉTATS-UNIS: REGARD POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL SUR LES ANNÉES RÉPUBLICAINES (1980-1992)*

Gérard Boismenu
Université de Montréal

Nathalie Théberge
*Ministère du Développement
des ressources humaine du Canada*

Pour un observateur de l'extérieur des États-Unis, il est toujours étonnant de constater que ce pays se distingue par un système de protection sociale offrant un filet de sécurité comparativement limité et permettant des variations marquées, selon les états, en ce qui concerne le niveau de protection et les dispositifs mis en place. La différenciation spatiale du traitement des prestataires de certains programmes de protection sociale, dont l'aide sociale (*Aid to Families with Dependent Children*; AFDC) et l'assurance-maladie pour les pauvres (*Medicaid*), constitue une caractéristique fondamentale de l'État-providence dans sa relation avec la structure institutionnelle fédérative. Le partage de compétences politiques et fiscales suppose une différenciation marquée dans les choix, les

* Les auteurs tiennent à remercier le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada et le Fonds FCAR du Québec pour l'aide financière accordée pour mener cette recherche. Ils tiennent aussi à remercier les évaluateurs anonymes pour les remarques et commentaires constructifs.

Gérard Boismenu, département de science politique, Université de Montréal, C.P. 6128, Succursale Centre-ville, Montréal (Québec), H3C 3J7, Canada.
Adresse électronique: boismeng@ere.umontreal.ca

Nathalie Théberge, Direction de la politique sociale, ministère du Développement des ressources humaine du Canada, 140, Promenade du Portage, Place du Portage, Phase IV, Hull (Québec), K1A 0J9, Canada.
Adresse électronique : n.theberge@spg.org

orientations, les priorités et les comportements politiques et financiers reliés à la gestion de ces programmes sociaux.

Ce constat nous a conduit à considérer dans son évolution le phénomène des variations interétatiques pour le secteur particulier de l'aide sociale et à privilégier la période récente des années républicaines. Les présidences de Ronald Reagan et de George Bush, se réclamant d'un retour au néolibéralisme et d'une nouvelle pratique du fédéralisme, entreprirent de réformer l'aide aux démunis en proposant une rationalisation et une redéfinition du rôle du gouvernement fédéral ainsi qu'un renouvellement des rapports politiques et financiers avec les entités subnationales, renouvellement qualifié de Nouveau fédéralisme.

L'objet de cet article est de saisir l'impact de ces initiatives sur l'évolution des variations du niveau de couverture de l'aide sociale entre les états américains, au cours des deux dernières présidences républicaines. Pour ce faire, nous cherchons à mettre en évidence l'environnement politique qui conditionne ces variations et nous discutons de la valeur relative de la décentralisation annoncée et de son effet sur l'usage d'une marge de manœuvre potentiellement accrue.

La gestion de l'État-providence américain témoigne, au moins partiellement, d'une dynamique fédérative tripartite concernant ces grandes dimensions: le partage des compétences entre les trois ordres de gouvernement (admissibilité, financement public des programmes, caractéristiques opérationnelles¹); l'existence de nombreuses variations interétatiques dans les orientations et priorités politiques; et la compétition et les tensions interjuridictionnelles pouvant diluer, retarder ou altérer le processus de production de politiques publiques².

¹ Cette fragmentation institutionnelle de la protection sociale est partielle dans la mesure où ce ne sont pas tous les programmes qui relèvent, dans leur gestion comme dans leur financement, des trois ordres de gouvernement à la fois. En particulier, les programmes de sécurité sociale (*Old-Age, Survivors, Disabled Insurance, OASDI*) et d'assurance médicale aux personnes âgées, aveugles ou handicapées (*MEDICARE*), de coupons d'alimentation (*Food Stamps*) et de soutien du revenu des personnes âgées, aveugles ou handicapées (*Supplemental Security System, SSI*) sont sous la responsabilité exclusive du gouvernement fédéral; parallèlement, les programmes d'aide sociale (*Aid to Families with Dependent Children, AFDC*), d'assistance médicale pour les familles à faible revenu (*MEDICARE*) et l'assurance-chômage sont gérés et financés à la fois par le gouvernement fédéral et les gouvernements étatiques.

² David B. Robertson et Dennis R. Judd, *The Development of American Public Policy. The Structure of Policy Restraint*, Scott, Foresman and Company, Glenview Illinois, 1989, p. 6.

La relation entre la forme de protection sociale et la structure institutionnelle à travers laquelle elle se constitue est une question centrale. En politique comparée, cette relation représente l'un des points de repère intéressants dans la mesure où elle

Résumé. L'objet de cet article est de saisir l'impact des initiatives des deux dernières présidences républicaines aux États-Unis sur l'évolution des variations interétatiques du niveau de couverture du programme d'aide sociale AFDC. La fragmentation de la gestion et du financement de ce programme occasionne des disparités importantes entre les états. L'environnement politique qui conditionne ces variations est mis en évidence ainsi que la valeur relative de la décentralisation annoncée avec le Nouveau fédéralisme. Il ressort que l'existence des variations interétatiques peut statistiquement être reliée à la variable culture politique. L'appartenance à une culture politique induit des comportements différenciés comme en témoigne l'évolution contrastée des niveaux de couverture de l'aide sociale dans les divers états. Toutefois, aucun accroissement des variations interétatiques entre les cultures politiques n'a pu être observé. Il y a inertie sur le plan de la différenciation spatiale de l'aide sociale entre 1980 et 1992, et ce, en dépit du Nouveau Fédéralisme républicain.

Abstract. This article attempts to understand the impact of the last two Republican presidencies on the evolution of the variations in the level of AFDC welfare benefits between American states. The fragmentation of the program's management and financing has resulted in significant disparities between states. This study focuses on the impact that the political environment has on these variations and on the relative importance of the decentralization announced as the New Federalism. Apparently, the existence of interstate variations can be statistically linked to political culture. Membership in a particular culture can induce different behavior as illustrated by the evolution of welfare benefits in various states. However, we did not observe an increase in the level of interstate variations between political cultures. There is an inertia governing the spatial differentiation of welfare benefits from 1980 to 1992, and this despite the Republican's New Federalism.

Le programme d'aide sociale AFDC étudié ici est le seul programme de prestations monétaires destiné aux familles de faible revenu. Sa gestion et son financement reposent sur un partage des compétences entre les trois ordres de gouvernement. Du point de vue strictement financier, le gouvernement fédéral, à la fin des années 1980, assumait environ 55 % des coûts du programme, les gouvernements étatiques 40 %, et les gouvernements locaux environ 5 %³. Sur le plan administratif, le gouvernement fédéral émet certaines directives relativement larges, alors que les gouvernements

pose la question de l'État-providence dans le cadre du processus de production des politiques publiques. Les arrangements institutionnels découlent notamment des dynamiques, des rapports de force, des pratiques politiques, des partages de responsabilité entre les lieux d'exercice du pouvoir et des règles du jeu qui encadrent les acteurs institutionnels au sein de l'État fédératif.

³ Sar A. Levitan, *Programs in Aid of the Poor*, 6^e édition, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1990, p. 49.

étatiques restent seuls responsables de la détermination des critères précis d'admissibilité, du niveau des prestations et de couverture ainsi que des modalités de contrôle. Cette fragmentation de la gestion et du financement occasionne des disparités importantes entre les états et aucun gouvernement fédéral n'a réellement remis en question cette fragmentation⁴. De ce fait, selon le lieu de résidence, l'accessibilité à l'aide sociale est plus ou moins limitée, la couverture est plus ou moins étendue et l'accès aux droits sociaux est différent.

Ce phénomène sera étudié ici dans une perspective globale mettant en relief la différenciation interétatique considérée dans son évolution. D'où trois grandes hypothèses qui renvoient au postulat selon lequel les arrangements institutionnels au niveau étatique découlent, au moins en partie, des dynamiques, des pratiques, des traditions politiques et de l'univers des représentations politiques qui prédominent dans les arènes respectives. Voici ces trois hypothèses.

1° Dans la mesure où la distinction des cultures politiques aux États-Unis permet de rendre compte des pratiques et représentations politiques, il est proposé que l'existence de variations interétatiques est distinctement liée à la culture politique qui prévaut dans les états. Le regroupement politico-culturel des états permet de rendre compte de l'évolution de la configuration spatiale de l'aide sociale, compte tenu des dimensions à la fois décentralisatrice et restrictive associées aux politiques républicaines des années 1980. Il sera donc possible d'estimer la direction prise dans les écarts enregistrés (resserrement, maintien ou accroissement) et d'apprécier la pertinence de la culture politique dans l'appréhension des tendances observées.

2° Pour autant que les états se regroupent par culture politique et que celle-ci induit vraisemblablement des comportements différenciés (en termes de niveaux de couverture de l'aide sociale offerts par les états), on peut croire que certaines oppositions entre groupes seront plus contrastées que d'autres.

⁴ Rappelons simplement que le projet de revenu annuel garanti mis de l'avant par l'administration Nixon, le *Family Assistance Plan*, qui demeure à ce jour la tentative de réforme la plus profonde de l'aide sociale, n'impliquait d'aucune façon une centralisation des compétences au niveau fédéral en matière d'aide sociale. Le FAP aurait introduit un revenu annuel garanti de 1 600 \$ par mois pour une famille de quatre personnes. Il aurait impliqué une participation financière obligatoire de la part des états, une participation équivalant à la différence entre le seuil de pauvreté de l'État et le paiement fédéral. Notons que cette participation aurait été obligatoire uniquement pour les états ayant des revenus suffisants; dans les états moins fortunés, le programme FAP aurait été entièrement administré par le gouvernement fédéral. Finalement, le FAP aurait remplacé le programme AFDC-UP et l'assurance-chômage. Timothy J. Conlan, *The New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1988, p. 79.

3° Dans la mesure où les déterminants politiques sont considérés pertinents et qu'une plus grande latitude est laissée aux états, on peut croire que, malgré un phénomène de migration des pauvres et des laissés-pour-compte vers les états plus «généreux», phénomène qui incite ces derniers à resserrer les écarts⁵ et à s'inscrire dans un mouvement de convergence, on devrait constater un accroissement des variations interétatiques selon les cultures politiques.

Ces hypothèses seront étudiées à l'aide de diverses procédures statistiques: analyse de variance factorielle, analyse de variance à mesures répétées, écarts-types et coefficients de variation. Il importe de présenter d'abord les traits principaux des politiques républicaines relatives à l'aide sociale, appliquées de 1980 à 1992, notamment pour ce qui est des transferts intergouvernementaux et de l'évolution générale de l'aide sociale. Dans la mesure où cette étude part de la mise en relation des politiques associées au Nouveau fédéralisme et de l'évolution de la protection assurée par l'aide sociale selon les états, il importe également de mettre en relief la différenciation spatiale de cette évolution. L'introduction d'une variable de nature politique (relative à des types de culture politique) permettra d'illustrer cette évolution.

LE NOUVEAU FÉDÉRALISME DES ANNÉES RÉPUBLICAINES

La politique sociale républicaine des années 1980 a pour double objectif de restreindre l'accès aux programmes d'aide sociale et de redéfinir le rôle des acteurs institutionnels engagés dans la gestion et le financement de ces programmes. Cette entreprise, connue sous le vocable de Nouveau fédéralisme, repose sur une réforme du système de transfert, sur une redéfinition du partage des responsabilités entre les trois ordres de gouvernement et sur une réforme du système fiscal. Ces éléments, qui procèdent d'une logique politique conservatrice et s'inspirent des principes du néolibéralisme, répondent avant tout à l'intention de délester l'État fédéral et de

⁵ Selon Paul E. Peterson et Mark C. Rom, il existerait une corrélation entre, d'une part, la migration des pauvres et le taux de pauvreté dans un état et, d'autre part, le niveau des prestations de l'AFDC offert par ce même état: devant la peur d'attirer une population pauvre, et donc de faire pression sur la capacité fiscale et la santé économique de leur territoire, les autorités subnationales d'un état offrant des prestations élevées auraient tendance à diminuer le niveau de prestations, comportement donnant lieu à un phénomène plus général de convergence. Ce phénomène s'expliquerait par l'ajustement mutuel des prestations à travers le pays, Paul E. Peterson et Mark C. Rom, *Welfare Magnets. A New Case for a National Standard*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1990, p. 66 et 79-80.

transmettre ses charges aux entités subnationales, en espérant qu'à leur tour celles-ci délèguent leurs responsabilités sociales à des initiatives privées ou individuelles. La démarche s'appuie, d'une part, sur une nouvelle configuration institutionnelle au moyen d'un réarrangement du partage des responsabilités dans la gestion et le financement de certains programmes, et, d'autre part, sur une refonte du système fiscal. Nous examinerons maintenant les réformes spécifiques rattachées à ces axes d'intervention.

Le partage des responsabilités

Le projet de « reconfiguration » institutionnelle devait s'appuyer sur une démarche en trois étapes. Cette démarche relève surtout d'un processus incrémental qui renvoie lui-même aux dynamiques et aux alliances politiques dominantes au sein du gouvernement américain, notamment au Congrès, et dans les arènes périphériques. Le premier volet du Nouveau fédéralisme se compose de trois grands éléments de réforme: d'abord, l'*Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA) de 1981 et, ensuite, les deux tentatives avortées de délestage vers les états, soit l'OBRA de 1982 et le *Partnership Act* de 1987.

Le premier budget du gouvernement Reagan, l'OBRA de 1981, introduit la majorité des réformes visant la modification du système de transferts, la restructuration permanente des responsabilités intergouvernementales et la déréglementation⁶. C'est ainsi, par exemple, que 67 transferts catégoriels ont été regroupés en neuf enveloppes gouvernementales (*block grants*). À ce réaménagement s'ajoutèrent d'importantes réductions des transferts de budgets fédéraux aux états, de sorte que la part des transferts fédéraux dans les dépenses des gouvernements étatiques et locaux passe de 25,8 % en 1980 à 17,7 % en 1988, puis à 20,5 % en 1991 et que, parallèlement, la place des transferts fédéraux dans les dépenses fédérales totales régresse de 15,5 % à 10,8 % en 1988, puis remonte à 12,3 % en 1992⁷. L'impact du budget de 1981 est indéniable dans la mesure où les transferts fédéraux aux états diminuent de 7 % pour la seule année 1982. L'administration Reagan fut la première depuis les années 1940 à sabrer aussi radicalement dans les transferts aux états alors qu'entre 1980 et 1987, les dépenses fédérales dans ce domaine diminuèrent de 33 %⁸.

En ce qui concerne la redéfinition du partage des responsabilités dans le domaine de la politique sociale, Reagan annonce en 1982 son

⁶ Timothy J. Conlan, *op.cit.*, p. 150.

⁷ *Ibid.*, p. 156.

⁸ *Ibid.*, p. 153.

intention de céder aux gouvernements étatiques un certain nombre de programmes sociaux, dont le programme AFDC et celui des *Food Stamps*, ainsi qu'une quarantaine de programmes fédéraux. En retour, le gouvernement fédéral aurait assumé les coûts entiers du programme *Medicaid*, augmenté certaines taxes sur les biens de luxe et sur les corporations, et mis en place un fonds mutuel ou une «superpéréquation» permettant à certains états d'amortir l'augmentation des coûts engendrés par le projet⁹.

La réaction des états ne tarda guère: la majorité s'opposa fortement aux réductions des transferts aux états et au retrait du gouvernement fédéral de l'assistance sociale. Finalement, le projet initial fut rapidement relégué aux oubliettes.

Tableau 1

Part des transferts fédéraux aux états par rapport aux dépenses étatiques totales, aux dépenses fédérales totales, et au PNB, de 1970 à 1992, en pourcentage, États-Unis.

| Années | % des dépenses étatiques totales | % des dépenses fédérales totales | % du Produit National Brut |
|--------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------|
| 1970 | 19,0 | 12,3 | 2,4 |
| 1975 | 22,6 | 15,0 | 3,3 |
| 1980 | 25,8 | 15,5 | 3,4 |
| 1982 | 21,6 | 11,8 | 2,8 |
| 1984 | 20,9 | 11,5 | 2,6 |
| 1986 | 20,5 | 11,3 | 2,7 |
| 1988 | 17,7 | 10,8 | 2,4 |
| 1990 | 19,4 | 10,8 | 2,5 |
| 1991 | 20,5 | 11,5 | 2,7 |
| 1992e | nd | 12,3 | 3,1 |

Source: ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism 1992*, vol. 2, Government Printing Office, Washington D.C., 1992, p. 60.

Vers la fin de son second mandat, le gouvernement Reagan vise de nouveau les relations intergouvernementales en ce qui concerne l'assistance sociale, et ce, au moyen d'une réforme tout à fait différente. Contrairement à la précédente initiative, qui, en voulant exclure le gouvernement fédéral de la gestion et du financement de l'aide sociale, a occasionné un accroissement évident des disparités interrégionales, le *Partnership Act* de 1987 aurait confirmé Washington dans son rôle de garant de l'aide sociale en standardisant les procédures de financement et les niveaux de couverture pour tous les états.¹⁰

⁹ *Ibid.*, p. 186.

¹⁰ *Ibid.*, p. 225-226.

La redéfinition des rôles et des compétences supposait également une refonte du système fiscal. Cette refonte, opérée en deux temps, constitue le second volet du Nouveau Fédéralisme républicain. La réduction du taux d'imposition sur le revenu personnel et corporatif fut au centre de la première réforme fiscale, l'*Economic Recovery Tax Act* (ERTA) de 1981¹¹. En ce qui a trait à l'imposition sur le revenu corporatif, d'importantes réductions furent appliquées, notamment dans le domaine de l'équipement (28 points de pourcentage)¹². La réduction des taux d'imposition fut générale et affecta l'ensemble des catégories de contribuables¹³.

Par la suite, le *Tax Reform Act* (TRA) de 1986 permit une réduction des impôts pour les catégories supérieures de contribuables, mais aussi la limitation de la croissance des revenus fédéraux tirés de l'impôt sur le revenu. Cette législation toucha également les gouvernements étatiques et locaux dont la capacité d'emprunt et de diversification fiscale fut grandement limitée par l'élimination de la déductibilité des taxes de vente étatiques¹⁴ et par l'établissement de nouvelles restrictions sur l'émission des obligations par les gouvernements étatiques¹⁵.

En somme, la conception institutionnelle de Reagan n'était pas distincte de sa logique sociale et fiscale: elle créait un cadre

¹¹ L'ERTA prévoyait, en effet, une réduction de 5 % de l'imposition personnelle au cours de la première année et de 10 % au cours des deux années subséquentes; ces modifications impliquaient une réduction cumulative allant jusqu'à 23 % en 1984. De plus, à partir de 1985, la structure d'imposition sur le revenu personnel serait indexée afin de contrer les effets appréhendés de l'inflation. Finalement, l'ERTA introduisait une série de nouvelles déductions notamment pour les couples mariés dont les deux conjoints travaillent, pour les dons et les héritages et, enfin, il élargissait l'admissibilité au régime d'épargne-retraite.

¹² John L. Palmer et Isabel V. Sawhill, *The Reagan Experiment*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1982, p. 109-110.

¹³ *Ibid.*, p. 127-128.

¹⁴ Virginia Gray, Herbert Jacob et Robert B. Albritton, *Politics in the American States. A Comparative Analysis*, Little Brown, Glenview Illinois, 1990, p. 373.

¹⁵ La réforme de 1986 exerça une pression directe sur les gouvernements étatiques. Ceux-ci furent confrontés dès lors à deux choix: réformer en profondeur leur propre système fiscal afin de se plier aux diktats du TRA ou encore retourner aux contribuables les revenus créés par l'élargissement des bases fiscales. Seulement neuf états choisirent la première option: la Californie, le Colorado, le Delaware, l'Iowa, le Minnesota, New York, l'Oregon, la Virginie Occidentale et le Wisconsin. Il est clair que le *Tax Reform Act* de 1986 traduit au moins une grande préoccupation de l'administration Reagan: la réduction de la taille du gouvernement fédéral, mais aussi la limitation de la capacité d'emprunt et de diversification fiscale des gouvernements étatiques.

Susan M. MacManus, « Financing Federal, State and Local Governments in the 1990's », *Annals of the Academy of Political and Social Sciences*, no 509, mai 1990, p. 29-30.

d'intervention dans la réduction des dépenses et de l'appareil gouvernemental. Le Nouveau fédéralisme se caractérise par l'ambivalence, sinon de ses visées, du moins de ses moyens. D'une part, on réduit les transferts fédéraux et on accroît les responsabilités des états et, d'autre part, on restreint en même temps la nouvelle marge de manœuvre fiscale des entités subnationales. À la lumière de ce paradoxe se profilent deux scénarios concernant la gestion subnationale de l'assistance sociale. Selon le premier, compte tenu de l'aspect décentralisateur des mesures, on peut s'attendre à un accroissement des écarts entre les états; selon le second, compte tenu de la politique fiscale restrictive du gouvernement fédéral à l'égard des états et aussi de facteurs endogènes propres à la dynamique interétatique, tels que la compétition interjuridictionnelle, le mimétisme politique, et le phénomène d'*états-aimants*, on peut anticiper un maintien ou un resserrement des écarts de traitement des prestataires de l'AFDC.

Avant de passer à la question des variations interétatiques, il convient de déterminer l'impact réel de cette politique, c'est-à-dire l'évolution des prestations de l'AFDC au cours des années 1980.

L'évolution de l'aide sociale

L'estimation de la protection assurée par l'assistance sociale (programme AFDC) doit nécessairement tenir compte de la valeur réelle des prestations de sécurité du revenu. Le niveau des prestations signifie la somme mensuelle maximale des prestations en dollars constants (dollars de 1980) allouées à une unité d'assistance¹⁶. Les données recueillies au moyen de cet indicateur révèlent une forte différenciation du traitement des prestataires d'aide sociale d'un état à un autre. Or, dans la mesure où les différences dans le coût de la vie ne justifient pas les différences dans le montant des prestations de l'AFDC entre les états¹⁷, cet indicateur nous renseigne sur le revenu maximal dont peut disposer une unité d'assistance dans un état donné; il nous informe tout autant sur le coût de base du panier de provisions tel que calculé par les gouvernements subnationaux. Le niveau des prestations fait référence à une évaluation des besoins, qui varie selon les états.

¹⁶ Nous avons retenu, comme unité de mesure, les prestations maximales pour une unité d'assistance de trois personnes.

¹⁷ Paul E. Peterson et Mark C. Rom, *Welfare Magnets. A New Case for a National Standard*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1990, p. 11. Ces auteurs estiment que l'ensemble des états se situe à plus ou moins 10 % du niveau de vie national moyen.

L'indicateur du niveau de couverture est plus précieux, parce qu'il exprime la relation entre la valeur des prestations et le seuil de pauvreté. D'un point de vue analytique, cet indicateur est plus révélateur, puisqu'il permet de comparer la valeur réelle des paniers de provisions équivalents aux prestations étatiques du programme AFDC et celle du panier de provisions à laquelle correspond le seuil de pauvreté national. À partir du moment où les différences dans le coût de la vie entre les états ne sont pas significatives¹⁸, nous préférons comparer les paniers de provisions réels avec une seule et unique norme, soit le seuil de pauvreté national. Même si le niveau des prestations est calculé par les états à partir d'un seuil de pauvreté étatique, il semble préférable de comparer les divers niveaux de prestations étatiques avec une même mesure. Le niveau de couverture présenté ici équivaut à la valeur relative de la prestation mensuelle maximale allouée à une unité d'assistance (nous avons retenu une unité de trois personnes) eu égard au seuil de pauvreté national. C'est cet indicateur que nous privilégierons par la suite.

En suivant l'évolution de ces indicateurs depuis les années 1970, on constate, dans la première décennie, qui est marquée par des taux d'inflation élevés, une chute importante de la valeur réelle des prestations et du niveau de couverture. Avec les années 1980, les politiques mises en place, et particulièrement la décentralisation impulsée par le Nouveau fédéralisme, ont confirmé et maintenu cette diminution caractérisée de la protection assurée par l'aide sociale. Cette tendance générale ne laisse aucun doute quant au niveau des prestations dont la valeur réelle (dollars constants, 1980) a diminuée régulièrement de 1981 à 1992. La baisse du niveau de couverture, qui rend compte de l'évolution du seuil de pauvreté, en découle. En effet, la valeur des prestations relativement au panier de provisions minimal, établi sur une base nationale, révèle une diminution assez nette de 50 % à 35 % de 1981 à 1992.

Retenons que cette diminution enregistrée dans les années 1980 prolonge et confirme un mouvement déjà amorcé dans les années 1970. Il faut bien comprendre que l'objet de notre réflexion n'est pas tant la diminution de la protection en elle-même que la mise en perspective de cette diminution avec, d'une part, la volonté républicaine de réorganiser le fédéralisme et, d'autre part, le comportement des entités subnationales, compte tenu des traditions, usages et représentations politiques qui les caractérisent.

¹⁸ *Ibid.*

Tableau 2

Valeur des prestations de l'AFDC (en dollars de 1980) et niveau de couverture pour une unité d'assistance de trois personnes, moyennes nationales, de 1970 à 1992, États-Unis.

| | Prestations (\$) | Couverture (%) |
|---------------|------------------|----------------|
| 1970 | 591 | 72 |
| 1975 | 360 | 66 |
| 1981 | 282 | 50 |
| 1984 | 267 | 46 |
| 1986 | 257 | 38 |
| 1988 | 240 | 33 |
| 1990 | 210 | 44 |
| 1992 | 208 | 35 |
| Croiss. 70-92 | -65 % | -51 % |

Source: U.S. House Committee on Ways and Means, *Green Book*, éditions diverses, Government Printing Office, Washington D.C. .

Cette mise en perspective souligne le partage des responsabilités au sein du fédéralisme américain et la façon dont les entités subnationales s'acquittent de leurs responsabilités en matière d'aide sociale. Elle peut s'appuyer sur ce constat: le niveau des dépenses publiques étatiques, dont font évidemment partie les dépenses de l'AFDC, est statistiquement corrélé avec le niveau d'aide fédérale *per capita* accordé dans chaque état. La relation entre ces deux variables serait stable depuis 1967¹⁹, ce qui renforce la thèse selon laquelle la diminution substantielle des transferts fédéraux aux états associée à la politique du Nouveau Fédéralisme aurait provoqué une diminution importante des dépenses publiques étatiques.

UNE CLÉ DE LECTURE POLITIQUE DE LA DIFFÉRENCIATION SPATIALE

La différenciation spatiale des prestations d'aide sociale doit être considérée sous un angle socio-politique dans la mesure où aucune variable macro-économique n'éclaire ce phénomène. Il n'y a là rien d'exceptionnel, puisque les analyses comparées des politiques gouvernementales depuis une quinzaine d'années montrent que les variables économiques ne permettent d'interpréter de façon satisfaisante ni les comportements convergents ni les comportements divergents.

¹⁹ Roy W. Bahl, Jr., « Changing Federalism: Trends and Interstate Variation », dans Thomas R. Swartz et John E. Peck (dir.), *The Changing Face of Fiscal Federalism*, M.E. Sharpe, Armonk NY, 1990, p. 56-87.

La culture politique comme clé de lecture

Cette différenciation spatiale est chargée de sens. Elle exprime tout à la fois diverses façons de concevoir l'assistance sociale, des modèles de comportements politiques, des conceptions de l'intervention publique, des univers de référence, des modes d'insertion des acteurs dans l'arène politique et des valeurs sociales et politiques dominantes dans les divers états. En ce sens, il est utile de retenir une variable socio-politique englobante et recoupant ces dimensions²⁰. En effet, des variables simples — le parti au gouvernement, le poids relatif du mouvement syndical, l'importance relative des partis de gauche ou la distribution géographique des régions, etc. — ont une très faible valeur explicative, si tant est qu'elles puissent caractériser le système politique américain.

Dans le cadre des États-Unis, compte tenu de l'organisation institutionnelle et des pratiques politiques, la notion de culture politique constitue la meilleure clé de lecture, parce qu'elle révèle les valeurs véhiculées par les «sociétés» qui cohabitent et qu'elle propose une dimension qualitative nécessaire à la compréhension du *state policymaking*. La culture politique renvoie, en effet, à des univers de comportements distincts traduisant des valeurs sociétales, des habitus politiques et des formes de représentation entretenues par les politiques gouvernementales²¹.

La typologie des cultures politiques subnationales proposée par Daniel Elazar, d'abord en 1969²², puis reprise en 1984, permet de dégager des configurations de culture politique dominantes auxquelles on peut identifier les divers états. Cette typologie est toujours pertinente pour les années 1980 dans la mesure où le paysage politico-culturel demeure fondamentalement inchangé car, en dépit des mouvements migratoires et de la dilution possible des cultures politiques, les traditions et les façons de pratiquer la politique semblent toujours prégnantes et transcendent souvent les générations.

Ira Sharkansky souligne l'intérêt analytique de cette typologie d'Elazar :

²⁰ Pour une discussion des travaux sur cette question, voir: Gérard Boismenu, « Système de représentation des intérêts et configurations politiques: les sociétés occidentales en perspective comparée », *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, no 2, juin 1994, p. 309-343; Gérard Boismenu, « Modèles politico-institutionnels et politique macro-économique. Analyse comparée de douze pays industrialisés, 1960-1988 », *Études internationales*, vol. 26, no 2, juin 1995, p. 237-274.

²¹ John J. Harrigan, *Politics and Policy in States and Communities*, Glenview, Ill., Scott, Foresman and Company, 1988, p. 26.

²² Daniel J. Elazar, *op.cit.*, p. 117 et s.

Les traits caractéristiques des cultures politiques selon Elazar ne se prêtent pas à une estimation immédiate ; tout de même, ils peuvent souligner les prédispositions qui influent sur le comportement des citoyens des états et sur les programmes des gouvernements des états ou locaux²³.

À propos de la pertinence de cette classification, l'auteur souligne qu'elle est statistiquement corrélée à une série de variables dépendantes, allant de la participation électorale aux programmes gouvernementaux en passant par la bureaucratie. Des 23 variables sélectionnées, c'est le niveau des prestations de l'AFDC qui affiche la troisième corrélation simple la plus forte (-0,75), après la réussite des examens (-0,82) et la participation électorale aux élections à la Chambre des représentants (-0,79)²⁴. Ainsi, le niveau des prestations d'aide sociale renvoie à la culture politique, comme clé d'interprétation maîtresse, et non simplement à des différences socio-économiques. Pour sa part, John J. Harrigan²⁵ confirme que les états moralistes, par exemple, ont eu tendance plus que les états traditionnels à adopter un plus grand nombre de politiques redistributives, à étendre plus rapidement l'activité gouvernementale à de nouveaux secteurs, à dépenser davantage pour l'assistance sociale et les programmes de développement économique, à s'appuyer plus fréquemment sur les instances décisionnelles locales et à être plus innovateurs dans leurs politiques.

Trois grands types de culture politique

La démonstration qui suit vise justement à vérifier ce type de rapprochement entre culture politique et comportement étatique. D'emblée, il est utile de rappeler les divers attributs des trois grandes cultures politiques qu'Elazar identifie: moraliste, individualiste et traditionnelle.²⁶

La culture *moraliste*²⁷ fait du bien commun la base du gouvernement démocratique. La politique y est considérée comme l'une des grandes activités de l'humanité dans sa quête du bien et dans la résolution des problèmes de la société civile. Chaque citoyen se doit de participer à cette tâche. D'où une vision communautaire ou

²³ Ira Sharkansky, « The Utility of Elazar's Political Culture: A Research Note », *Polity*, vol. 2, no 1, automne 1969, p. 68. Notre traduction.

²⁴ *Ibid.*, p. 79-81.

²⁵ John J. Harrigan, *Politics and Policy in States and Communities*, Glenview, Ill., Scott, Foresman and Company, 1988.

²⁶ Daniel J. Elazar, *op.cit.*, p. 117 et s.

²⁷ Oregon, Utah, Colorado, Dakota du Nord, Minnesota, Wisconsin, Michigan, Vermont, Maine, Washington, Idaho, Montana, Californie, Dakota du Sud, Kansas, New Hampshire, Iowa.

collective de l'interventionnisme public dans la vie économique et sociale, vision qui vient tempérer les valeurs individualistes. La culture politique moraliste fait l'apologie de la moralité de l'action publique, une valeur qui, juxtaposée à l'idée de communauté, donne également à l'action partisane un caractère plus utilitariste. L'action partisane moraliste serait aussi plus orientée vers les enjeux affectant directement la communauté, ce qui entraîne un certain volontarisme dans la mise en place des politiques.

La culture politique *traditionnelle*²⁸ se caractérise par sa conception à la fois élitiste et paternaliste du bien commun. Elle est dominée par une vision hiérarchique, archaïque et *précommerciale* de l'ordre des choses, ordre dont le gouvernement est l'unique garant. Le pouvoir public agit dans un cadre stable, restreint et s'auto-reproduisant, dans un milieu se définissant par une tendance au népotisme, au patronage. Dans un tel cadre, le système partisan a une importance minime, puisqu'il vise uniquement à recruter des candidats pour les postes qui ne sont pas déjà confiés à l'élite habituelle. L'objectif premier d'un bon gouvernement «traditionaliste», c'est de maintenir l'ordre et les modèles établis, quitte à ajuster ceux-ci aux exigences sociétales avec la plus grande prudence. L'innovation dans les prises de décisions est rare, car les autorités gouvernementales préfèrent adopter une stratégie plus réactive que proactive face aux demandes émanant de la société civile.

La culture politique *individualiste*²⁹ véhicule une conception marchande de l'ordre démocratique. Le gouvernement se borne à remplir une fonction utilitariste, sa raison d'être étant de répondre aux exigences des citoyens qui l'ont institué. D'ailleurs, la politique est un lieu de marchandage entre les autorités et les intérêts privés qui les ont portées au pouvoir. Les intérêts privés orientent l'intervention gouvernementale et limitent l'interventionnisme de la communauté dans les sphères privées. En contrepartie, la politique apparaît comme un moyen dont les individus disposent pour améliorer leur statut social ou économique. La vie politique est perçue comme un système de relations personnelles où tout le monde doit quelque chose à quelqu'un. Par ailleurs, dans la mesure où le gouvernement en place a pour seule fonction de donner aux citoyens ce qu'ils

²⁸ Nouveau-Mexique, Texas, Oklahoma, Floride, Kentucky, Virginie de l'Ouest, Arkansas, Louisiane, Mississippi, Tennessee, Alabama, Georgie, Caroline du Sud, Virginie, Caroline du Nord, Arizona.

²⁹ Wyoming, Nebraska, New York, Connecticut, Massachussets, Rhode Island, Nevada, Illinois, Indiana, Ohio, Pennsylvanie, Maryland, Delaware, New Jersey, Alaska, Missouri, Hawaii.

désirent, peu de ses membres instaurent de nouveaux programmes ou décident d'intervenir dans de nouvelles sphères d'activité sauf si la pression populaire l'exige.

Les trois types de culture politique permettent évidemment diverses combinaisons qui reflètent d'une manière plus précise les diverses structures socioculturelles composant les États-Unis. Pour notre part, nous retiendrons la première distribution des états en trois grands groupes et nous chercherons à rendre compte de l'influence de la culture politique sur l'évolution des variations interétatiques dans les prestations de l'AFDC au cours des années 1980.

Culture politique et comportement étatique à l'égard de l'aide sociale

Une lecture descriptive des niveaux de protection sociale offerts par les états selon leur rattachement à une culture politique ou à une autre permet, d'entrée de jeu, d'observer deux phénomènes: le retrait du niveau des prestations et de couverture varie énormément d'un état à l'autre; l'ampleur du retrait semble devoir varier d'une culture politique à l'autre. La distribution des états par culture politique montre en effet que la baisse du niveau de prestation et de couverture est nette, généralisée et ponctuée par les interventions fédérales.

Tableau 3

Niveau des prestations de l'AFDC pour une unité d'assistance de trois personnes, selon la culture politique, de 1970 à 1992 (dollars de 1980), États-Unis.

| | Moraliste | Individualiste | Traditionnel |
|---------------|-----------|----------------|--------------|
| 1970 | 748 | 632 | 445 |
| 1975 | 478 | 373 | 270 |
| 1981 | 374 | 325 | 178 |
| 1982 | 321 | 279 | 158 |
| 1984 | 319 | 343 | 158 |
| 1986 | 330 | 292 | 175 |
| 1988 | 309 | 270 | 164 |
| 1990 | 261 | 241 | 144 |
| 1992 | 248 | 226 | 137 |
| Croiss. 70-92 | -66 % | -64 % | -69 % |

Source: U.S. House Committee on Ways and Means, *Green Book*, éditions diverses, Government Printing Office, Washington D.C. .

Pour pousser plus avant l'analyse de l'évolution de la couverture de l'aide sociale au cours des années 1980, en tenant compte de la culture politique des états, il faut établir l'existence d'une relation entre les orientations que privilégie un état en matière d'aide sociale et l'appartenance de cet état à une culture politique particulière.

Tableau 4

Niveau moyen de couverture de l'AFDC (en pourcentage du seuil de pauvreté national) pour une unité d'assistance de trois personnes, selon la culture politique dominante, de 1970 à 1992, États-Unis.

| | Moraliste | Individualiste | Traditionnel |
|---------------|-----------|----------------|--------------|
| 1970 | 83 | 85 | 46 |
| 1975 | 79 | 75 | 49 |
| 1981 | 62 | 58 | 29 |
| 1984 | 46 | 45 | 47 |
| 1986 | 47 | 42 | 23 |
| 1988 | 39 | 39 | 19 |
| 1990 | 54 | 52 | 27 |
| 1992 | 42 | 41 | 21 |
| Croiss. 70-92 | -50 % | -52 % | -54 % |

Source: U.S. House Committee on Ways and Means, *Green Book*, éditions diverses, Government Printing Office, Washington D.C. .

Précédemment, nous avons souligné que certaines études indiquaient une relation entre les cultures politiques et les prestations d'assistance sociale. Cette relation est nettement établie quand on utilise le niveau de couverture plutôt que la valeur des prestations, ce qu'atteste le coefficient de corrélation négatif, supérieur à 0,6 depuis le milieu des années 1970. Cela suppose la pertinence de la culture politique pour l'étude du niveau de couverture fourni par l'AFDC.

Tableau 5

Corrélations entre le niveau de couverture de l'AFDC et la culture politique, de 1975 à 1992, États-Unis.

| Années | r |
|--------|-------|
| 1975 | -,652 |
| 1981 | -,660 |
| 1984 | -,629 |
| 1986 | -,609 |
| 1988 | -,611 |
| 1990 | -,609 |
| 1992 | -,576 |

Partant de là, nous devons qualifier les trois groupes politico-culturels et dégager leurs similitudes et leurs différences. Nous devons nous demander, d'une part, s'il s'agit de trois groupes relativement homogènes ou, au contraire, d'agrégats d'états très différents les uns des autres et, d'autre part, si l'évolution de ces groupes politico-culturels est conséquente, qu'on les considère individuellement ou comparativement, au cours de la période d'observation. Pour répondre à ces interrogations, nous avons choisi comme outil d'interprétation statistique l'analyse de variance (ANOVA) factorielle et à mesures répétées.

Dans un premier temps, l'analyse de variance permet de vérifier si nos trois groupes sont statistiquement différents les uns des autres. Pour ce faire, on doit estimer l'hypothèse nulle h_0 qui affirme que les moyennes des différents groupes ou populations que l'on compare sont semblables. L'hypothèse h_0 s'exprime ainsi:

$$h_0: \mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_8$$

ou, en considérant nos trois groupes politico-culturels (moraliste (m), individualiste (i), traditionaliste (t)):

$$h_0: \mu_m = \mu_i = \mu_t$$

Or, pour un seuil de signification de 0,05, nous avons obtenu les F-tests qui permettent de rejeter l'hypothèse nulle, puisque pour chacune des années, les scores sont supérieurs au seuil de signification (F-test: 3,23); ils sont donc significatifs à 95 %. Nous acceptons l'hypothèse non nulle, selon laquelle les moyennes au sein de nos trois populations ne sont pas semblables, tel que:

$$h_1: \mu_m \neq \mu_i \neq \mu_t$$

Tableau 6

Analyse de variance factorielle, résultats F pour le niveau de couverture de l'AFDC et la culture politique, de 1970 à 1992, États-Unis.

| Années | F-test | Années | F-test |
|--------|--------|--------|--------|
| 1970 | 18,79 | 1986 | 20,72 |
| 1975 | 23,88 | 1988 | 20,56 |
| 1981 | 25,52 | 1990 | 20,54 |
| 1984 | 21,35 | 1992 | 18,55 |

L'analyse de variance à mesures répétées, qui considère la distribution F selon un continuum, c'est-à-dire tout au long de la période d'observation, montre un effet d'interaction significatif de 2,82 (seuil de signification $F < 0,05$). Cela indique que les états ont évolué différemment entre 1970 et 1992 selon leur appartenance à tel ou tel groupe. Par exemple, un état moraliste aura évolué différemment d'un état individualiste ou d'un état traditionaliste, en

raison de son appartenance à la culture moraliste. La trajectoire des états aurait ainsi été marquée par leur culture politique. L'observation d'un effet d'interaction confirme le caractère discriminant de la culture politique dans l'évolution du niveau de couverture de l'AFDC aux États-Unis au cours de la période d'observation.

Tableau 7

Analyse de variance à mesures répétées et test F d'interaction, niveau de couverture de l'AFDC et culture politique, 1970-1992, États-Unis.

| Source | dl | Somme des carrés | Moyenne au carré | test F | Valeur P |
|-----------------------|----|------------------|------------------|---------|----------|
| Culture politique (A) | 5 | 65691,542 | 13138,308 | 12,928 | ,0001 |
| Mesures répétées (B) | 7 | 69513,725 | 9930,532 | 193,676 | ,0001 |
| AB | 35 | 5063,034 | 144,658 | 2,821 | ,0001 |

Ces premières conclusions sont toutefois insuffisantes, puisqu'elles ne nous renseignent pas sur les oppositions les plus nettes dans les trajectoires des trois groupes politico-culturels. Pour pallier cette limite, nous avons eu recours au test de Scheffé qui permet d'identifier les paires de moyennes significativement différentes et ayant contribué au rejet de l'hypothèse nulle à l'étape de l'analyse de variance.

Pour chacune des années choisies, le test de Scheffé identifie toujours les mêmes paires, statistiquement significatives: moralistes contre traditionalistes, et individualistes contre traditionalistes. Les résultats obtenus (seuil de signification de 0,05) apparaissent au tableau 8.

Tableau 8

Test de Scheffé, niveau de couverture de l'AFDC et culture politique, 1970 à 1992, États-Unis.

| Années | m./i. | m./t. | i./t. |
|--------|-------|-------|-------|
| 1970 | 0,05 | 13,54 | 15,22 |
| 1975 | 0,2 | 20,04 | 16,38 |
| 1981 | 0,18 | 21,28 | 17,67 |
| 1984 | 0,11 | 17,61 | 15,0 |
| 1986 | 0,02 | 16,36 | 15,4 |
| 1988 | 0,03 | 16,36 | 15,14 |
| 1990 | 0,03 | 16,16 | 14,85 |
| 1992 | 0,007 | 13,91 | 14,53 |

On notera que les résultats F sont significatifs pour les paires (m./t.) et (i./t.), mais généralement non significatifs pour la paire (m./i.), cela tout au long de la période d'observation. Nous pouvons conclure que si l'hétérogénéité de la distribution est généralement significative, comme le montre l'analyse de variance factorielle et à mesures répétées, cette caractéristique s'appuie sur l'existence d'un clivage entre les états moralistes et individualistes, d'une part, et les états traditionalistes, d'autre part.

Cette démarche permet de constater que le mouvement à la baisse du niveau de couverture peut être interprété en fonction d'une influence significative de la culture politique qui caractérise les différents états, si bien que les regroupements ne sont pas aléatoires, car ils se différencient respectivement par rapport à l'ensemble. Ainsi, les trois groupes sont statistiquement différents les uns des autres quant au niveau de couverture offert respectivement aux familles prestataires de l'AFDC. De plus, le parcours suivi au cours de la période d'observation, parcours dominé par un mouvement à la baisse, dépend fortement des caractéristiques culturelles des états. De ce fait, l'association à une culture politique est une variable discriminante de l'évolution du niveau de couverture entre 1970 et 1992. Ces manifestations sont dues d'abord à des clivages particulièrement tranchés qui mettent en opposition les états moralistes et les états traditionalistes, les états individualistes et les états traditionalistes. Ces clivages précèdent les années Reagan (ils n'en sont donc pas la conséquence), et durent au-delà de cette administration (du moins jusqu'en 1992).

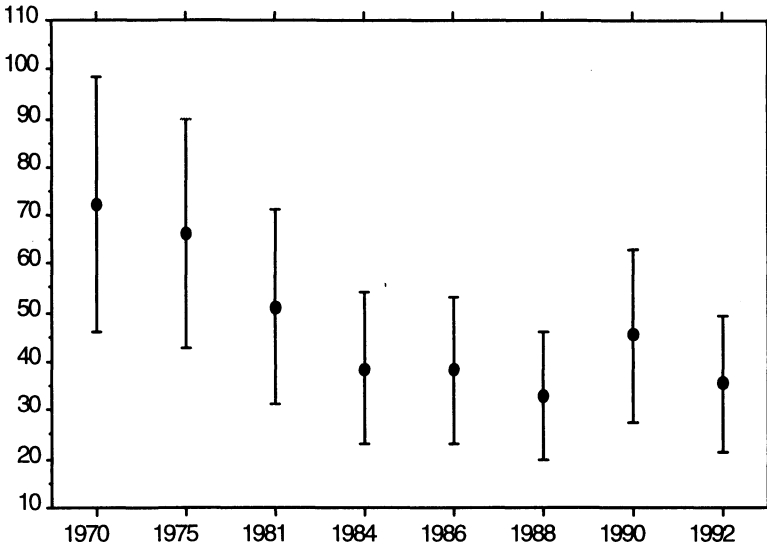
La comparaison *a posteriori* des moyennes confirme ces premières conclusions. Si l'on observe l'évolution des scores moyens de chaque groupe politico-culturel, il est tout à fait évident que l'appartenance à un groupe est un élément important et discriminant dans l'évolution du niveau de couverture des prestations de l'AFDC. Cette observation vient confirmer la corrélation établie entre nos deux variables un peu plus haut.

Ainsi, le niveau de couverture moyen, toutes cultures politiques confondues, est passé de 72,43 % en 1970 à 35,54 % en 1992. Il faut noter que le niveau le plus bas a été atteint à la fin du mandat de Reagan, soit en 1988, alors qu'il se situait à 33,03 % du seuil de pauvreté national.

Parallèlement, une étude des écarts types et des coefficients de variation (CV= rapport entre l'écart type et la moyenne), montre un

Graphique 1

Évolution du niveau de couverture des prestations de l'AFDC pour une famille de trois personnes, distribution interne (moyennes, écarts types et coefficients de variation), 1970 à 1992, États-Unis.



parallélisme certain dans la façon dont les états semblent avoir évolué. De fait, en 1992, les états sont tout aussi différents les uns des autres qu'ils l'étaient deux décennies auparavant (avec une légère augmentation du coefficient de variation à partir de 1981). L'examen attentif de l'écart type et de la moyenne pour les états regroupés selon leur culture politique fait clairement ressortir des profils. La baisse du niveau de couverture des états traditionalistes dans les années 1980 vient s'ajouter à un niveau déjà relativement bas et en fait le groupe le plus homogène. Parallèlement, les états moralistes diminuent eux aussi le niveau de couverture, mais ils restent comparativement plus «généreux» et certainement assez homogènes. Les états individualistes, pour leur part, connaissent un abaissement plus prononcé du niveau de couverture que le groupe précédent, mais finalement les deux groupes se situent à un niveau comparable, l'écart chez les individualistes étant toutefois constamment plus important que chez les moralistes. Cela vient confirmer les conclusions tirées de l'analyse de variance qui mettait en évidence le caractère continu de la différenciation interne et externe des états et présentait l'appartenance politico-culturelle comme un facteur discriminant dans l'évolution du niveau de couverture aux États-Unis au cours de la période d'observation. Toutefois, ce parallélisme laisse supposer qu'en dépit de leurs différences initiales, les états ont évolué dans la

même direction, c'est-à-dire en offrant un niveau de couverture de plus en plus bas.

DES ÉTATS EN LIBERTÉ SURVEILLÉE

Dès le départ, nous avons cherché à comprendre de quelle façon les importantes variations interétatiques dans le traitement des prestataires — qui découle de la fragmentation institutionnelle de l'aide sociale — ont évolué au cours d'une période caractérisée par son néolibéralisme et les perspectives du Nouveau fédéralisme. D'où notre intérêt pour la dynamique qui s'établit entre le programme d'aide sociale AFDC et la structure institutionnelle du fédéralisme américain.

L'administration Reagan³⁰ devait axer sa philosophie sociale et institutionnelle sur un transfert du pouvoir décisionnel en matière d'aide sociale, vers les gouvernements subnationaux. Ce transfert était censé désengorger un gouvernement central sclérosé par des dépenses publiques, toujours plus élevées. Reagan entreprit donc d'augmenter la marge de manœuvre des autorités étatiques tout en limitant les transferts de crédits fédéraux qui leur étaient accordés.

Inertie de la différenciation spatiale

À première vue, on peut parler d'un processus de décentralisation, dont il convient d'évaluer l'impact sur la protection offerte par l'aide sociale et sur les variations interétatiques, réalité caractéristique de l'aide sociale aux États-Unis. On sait que le niveau de couverture a subi partout une baisse attribuable aux traditions politiques établies. De plus, les variations interétatiques se sont maintenues en dépit des politiques décentralisatrices de l'administration Reagan et, peut-on penser, de la marge de manœuvre accrue dont les états auraient pu tirer profit. La fragmentation institutionnelle de la gestion et du financement de l'aide sociale, tout en s'étant confirmée, ne semble pas avoir bouleversé l'échiquier des états sur le terrain de l'aide sociale³¹.

³⁰ Il en est de même de l'administration Bush, qui, par son mutisme relatif en matière de politique sociale, a poursuivi dans les faits la démarche amorcée par son prédécesseur.

³¹ Le niveau de couverture a baissé et les prestations d'aide sociale varient toujours d'une juridiction à une autre; ainsi parmi les effets pervers possibles de la forte variation du niveau de couverture et des prestations d'aide sociale, on pense à la migration de la pauvreté et à la création d'*états-aimants*, Paul E. Peterson et Mark C. Rom, *Welfare Magnets. A New Case for a National Standard*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1990. On doit noter cependant que Sanford F. Schram

Compte tenu de nos hypothèses, l'existence des variations interétatiques peut statistiquement être reliée à la variable culture politique. Également l'appartenance à une culture politique induit des comportements différenciés comme en témoigne l'évolution contrastée des niveaux de couverture de l'aide sociale dans les divers états et dont ressort un clivage évident entre l'héritage moraliste et l'héritage traditionnel. Toutefois, nous devons souligner qu'aucun accroissement des variations interétatiques entre les cultures politiques n'a pu être observé (troisième hypothèse). En fait, nous assistons à un phénomène d'inertie sur le plan de la différenciation spatiale de l'aide sociale entre 1980 et 1992, et ce, en dépit des politiques décentralisatrices et restrictives qui sont associées au Nouveau Fédéralisme républicain. Ce constat mérite que l'on amorce une discussion sur les tendances qui interviennent dans l'évolution du fédéralisme américain.

Tendances à l'œuvre

Notre étude du comportement des états dans le domaine de l'AFDC s'est concentrée sur le niveau de protection sociale assurée. Elle devrait conduire ultérieurement à l'analyse du processus décisionnel et de la marge de manœuvre dont disposent réellement les gouvernements subnationaux dans un système fédératif. Pour l'instant, nous nous limiterons aux deux tendances qui se sont affrontées au cours de la période républicaine: tendance à l'accroissement de la marge de manœuvre des états et tendance à la restriction de cette marge de manœuvre découlant des réformes fiscales introduites en 1981 et en 1986, réformes qui limitèrent la capacité étatique de diversification fiscale et d'emprunt.

Avec l'entrée en scène de Reagan, des mesures importantes ont été prises afin de redéfinir le partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les états. Relativement à l'aide sociale, la politique reaganienne en faveur d'un retrait de l'État fédéral demeure

et Gary Krueger (1994) remettent en question l'influence réelle de ce phénomène sur la diminution du niveau de prestations de l'AFDC. Leur recherche tend plutôt à démontrer que les arrangements intergouvernementaux, et en particulier la réforme fiscale de 1986 et les coupures dans les transferts fédéraux au cours des années 1980, expliqueraient davantage la diminution des prestations de l'AFDC que les simples manifestations de la compétition interjuridictionnelle. Les auteurs concluent: « La principale conséquence politique de l'insistance sur la migration des assistés sociaux est sans doute sa valeur symbolique car elle renforce les préjugés à l'égard des prestataires en général» (p. 82). Notre traduction. Sanford F. Schram et Gary Krueger, «"Welfare Magnets" and Benefit Decline: Symbolic Problems and Substantive Consequences», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 24, automne 1994, p. 61-82.

claire: les programmes d'aide sociale doivent refléter les réalités locales. Reagan lui-même conclut à cet effet: « s'il y a un domaine de la politique sociale qui devrait, le plus possible, se situer au palier du gouvernement local, c'est l'assistance sociale. Elle ne devrait pas être traitée à l'échelle nationale, elle devrait l'être à l'échelle locale »³².

La tendance à accroître la marge de manœuvre étatique dans le domaine de l'aide sociale se fit sentir tant dans le discours que dans les initiatives réelles de l'administration fédérale. Toutefois, il est difficile de croire à une adéquation immédiate entre la décentralisation et une participation accrue des états à l'élaboration des politiques.

Alice Rivlin laisse entendre que les coupures reaganiennes stimulèrent l'esprit d'initiative des gouvernements étatiques et locaux. La décentralisation aurait eu un effet vivifiant sur les compétences subnationales en les obligeant à diversifier leurs sources de revenus³³. Cette conclusion semble négliger un volet important de la politique reaganienne, soit l'*Economic Recovery Tax Act* de 1981 et le *Tax Reform Act* de 1986, qui devait changer substantiellement le panorama fiscal étatique et surtout la capacité des gouvernements étatiques de réagir aux coupures fédérales.

Si l'on aborde la question du Nouveau fédéralisme sous l'angle de la refonte du système fiscal, on constate que la décentralisation a rencontré des obstacles. Les états ont été limités dans leur capacité à réagir, et ce, aussi bien par la réduction des transferts fédéraux que par une réforme fiscale qui réduisait leurs possibilités d'emprunt et de diversification fiscale. Certains auteurs croient que les politiques reaganiennes eurent plutôt pour effets l'accroissement des disparités de revenu entre les états et l'intensification de la compétition interjuridictionnelle. David B. Robertson et Dennis R. Judd confirment, à cet effet, que les réformes républicaines ont restreint le potentiel innovateur des administrations subnationales en leur imposant des impératifs strictement économiques au moyen d'une diminution de leur capacité fiscale³⁴.

Ces mêmes auteurs concluent que la décentralisation fut au cœur de la politique conservatrice de l'administration Reagan, seulement parce qu'elle pouvait servir. À partir du moment où l'on constata que ce n'était pas le cas et que l'opposition au projet était généralisée, la

³² Timothy J. Conlan, *op.cit.*, p. 372. Notre traduction.

³³ Alice M. Rivlin, *Reviving the American Dream. The Economy, the States and the Federal government*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1992, p. 102.

³⁴ David B. Robertson et Dennis R. Judd, *op.cit.*, p. 377.

décentralisation, en tant que moyen de réduire l'intervention gouvernementale, fut écartée³⁵.

Alors que les effets de la récession de 1981-1982 contribuaient à ralentir la croissance des revenus étatiques et que le gouvernement Reagan réduisait les transferts, il devenait politiquement et légalement plus difficile de modifier le panorama fiscal au sein de chaque état³⁶. De plus, les exigences de la compétition interjuridictionnelle pour les investissements, l'emploi, et certains transferts fédéraux³⁷ rajoutèrent une pression supplémentaire sur les gouvernements étatiques, lesquels étaient en pleine crise budgétaire³⁸. Il en fut de même de la croissance en flèche des dépenses étatiques, notamment dans le cadre du programme *Medicaid* dont la part passa de 7,6 % des dépenses étatiques totales en 1970 à 13,5 % en 1990³⁹.

Selon Roy W. Bahl Jr., ce conservatisme étatique s'expliquerait par le fait qu'au cours des années 1970, les administrations subnationales ne purent compter sur l'aide du gouvernement fédéral dans la gestion de la récession et durent trouver seules les solutions à leur crise fiscale. Cela eut pour effet de limiter les initiatives innovatrices ou expérimentales subséquentes des états dans le domaine des politiques publiques⁴⁰.

À la fin des années 1980, en somme, il est clair que les états ont plus que jamais la responsabilité de leur situation fiscale et qu'ils font preuve d'une prudence nouvelle et que les dépenses sociales sont, de toute évidence, une cible de premier ordre. Cette situation, à laquelle se juxtapose la conjoncture interjuridictionnelle, constitue un climat peu favorable à tout effort d'uniformisation interétatique et à toute vision progressiste de l'aide sociale aux États-Unis. Le reaganisme a rendu l'assistance sociale plus que jamais tributaire de l'ordre du jour

³⁵ *Ibid.*

³⁶ D'un point de vue fiscal, les années 1980 furent particulièrement difficiles pour les états: l'héritage politique et idéologique de la *révolte des contribuables*³⁶, la récession de 1981-1982 puis celle qui s'est amorcée en Nouvelle-Angleterre dès 1989, les compressions dans les transferts fédéraux, ainsi que les réformes fiscales de 1981 et de 1986 qui réduisirent la marge de manœuvre budgétaire des états en limitant, entre autres, leur capacité d'emprunt, sont autant d'éléments qui imposèrent aux gouvernements étatiques et locaux une situation de compression fiscale très particulière.

³⁷ Certains transferts fédéraux sont octroyés sur une base compétitive.

³⁸ Ronald C. Fischer, « Interjurisdictional Competition: a summary perspective and agenda for research », dans Daphne A. Kenyon et John Kincaid (dir.), *Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1991, p. 261-262.

³⁹ Susan B. Hansen, *op.cit.*, p. 158.

⁴⁰ Roy W. Bahl, Jr., *op.cit.*, p. 76.

étatique, celui-ci semblant placer ce secteur d'activité gouvernementale au dernier rang de ses priorités. Sanford F. Schram et Gary Krueger confirment même que certains états qui jouissent d'une autonomie accrue ont préféré substituer les *Food Stamps*, un programme entièrement financé par la gouvernement fédéral, aux prestations de l'AFDC, ce qui les libérait de l'obligation d'augmenter les prestations. Selon ces auteurs, ce sont les états offrant les prestations les plus élevées, en l'occurrence ceux de tendance moraliste, qui ont actuellement le plus souvent recours à ce genre de substitution⁴¹.

Si les réformes ont limité pour les états la capacité à réagir, du moins sur le plan fiscal, comment peut-on soutenir cette conclusion de Rivlin selon laquelle les compressions de transferts fédéraux auraient stimulé les états en les obligeant à diversifier leurs sources (Richard Nathan parle du « paradox of devolution »⁴²) ? Il est possible aussi de considérer les réformes de 1981 et de 1986 comme des obstacles majeurs à la capacité à réagir des gouvernements étatiques. Il est possible aussi de dire que la politique fiscale de Ronald Reagan a en quelque sorte bloqué les conséquences éventuelles du processus de décentralisation, soi-disant amorcé par la politique du Nouveau fédéralisme. Il est possible enfin de penser que le caractère illusoire du processus de décentralisation explique indirectement l'inertie de la différenciation dans le domaine de l'aide sociale, phénomène que nous avons pu observer. Ces affirmations constituent des pistes de recherche intéressantes dans la mesure où elles renvoient aux déterminants réels du processus d'élaboration de politiques sociales au niveau étatique, aux incidences du fédéralisme fiscal, et à la valeur même du Nouveau fédéralisme.

En somme, cette question mériterait une analyse attentive qui en montrerait toute la complexité. En s'appuyant sur nos conclusions, cette analyse devrait pouvoir expliquer pourquoi les réformes financières et institutionnelles amorcées au début des années 1980 ont provoqué un déclin de l'aide sociale qui a épousé les clivages de culture politique et non un éclatement des modèles existants, ce qui aurait pu engendrer une tendance à la convergence ou, au contraire, à l'hétérogénéité des politiques.

⁴¹ Sanford F. Schram et Gary Krueger, *op.cit.*, p. 65.

⁴² Alice M. Rivlin, *op.cit.*, p. 102.