

La réforme des États-providences « libéraux » au Canada et aux États-Unis, ou la revanche de Friedman

Friedman's Revenge: The Reform of "Liberal" Welfare States in Canada and the United States

La reforma de los *Estados-providencia* « liberales » en Canadá y en los Estados Unidos, o la revanche de Friedman

John Myles and Paul Pierson

Number 42, Fall 1999

Vivre avec le minimum : quelle architecture pour la protection sociale ?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/005196ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/005196ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Myles, J. & Pierson, P. (1999). La réforme des États-providences « libéraux » au Canada et aux États-Unis, ou la revanche de Friedman. *Lien social et Politiques*, (42), 25–36. <https://doi.org/10.7202/005196ar>

Article abstract

Since the late 1970s, Canada and the United States have quietly developed extensive transfer programs modeled on Milton Friedman's Negative Income Tax (NIT), a design first considered, but rejected, during the 1960s. We first consider why NIT-style transfers have flourished in a period when traditional means-tested, social insurance, and citizenship-based entitlements have been eroding. This historically novel form of state distribution has expanded under conditions of austerity because of its capacity to generate unexpected political coalitions between those seeking retrenchment, on the one hand, and groups defending the redistributive function of state spending, on the other. Second, we ask why adoption of the NIT design has been more extensive in Canada where NIT-style expenditures now account for over 50% of income transfers. In the United States, only the modest, but expanding, Earned Income Tax Credit fits the new formula. Our answers emphasize the design of preexisting policy structures in the two countries, their distinctive social cleavages, and the role of their respective decision-making institutions.

La réforme des États-providences «libéraux» au Canada et aux États-Unis, ou la revanche de Friedman

John Myles et Paul Pierson

Les nouveaux États-providences «libéraux»

La littérature qualifie le plus souvent de «libéraux» les États-providences qui ajustent leurs transferts sociaux aux ressources des bénéficiaires et cite volontiers les États-Unis et le Canada comme exemples de ce modèle¹. Traditionnellement, le critère de ressources implique un examen des biens et des revenus des demandeurs d'assistance, qui sont tenus d'épuiser leur avoir avant de prétendre au secours de l'État. Les prestations sont sujettes à des taux d'imposition marginaux tels — 100 pour cent ou plus — qu'ils condamnent les bénéficiaires à l'aide

sociale en les détournant d'une recherche d'emploi qui n'améliore pas leur sort. Habituellement, les assistés sont soumis par les fonctionnaires à une surveillance peu respectueuse de leur vie privée, et par la société à un code moral plus ou moins pointilleux. Souvent aussi, la recevabilité de leurs demandes et le niveau de leurs prestations font l'objet de décisions administratives où il entre une bonne part d'arbitraire.

Les programmes sociaux qui s'inscrivent dans cette tradition issue des *Poor Laws* tendent à créer une division nette entre la majorité des citoyens et une minorité de *pauvres* constitués en catégorie sociale distincte, généralement stigmatisée (voir par exemple Katz, 1986). Sur le plan politique, ils ne

font pas partie des mesures qui suscitent l'appui de vastes coalitions de puissants intérêts.

On ne retrouve pas ces attributs du libéralisme «traditionnel» dans le modèle qui sous-tend implicitement le libéralisme moderne, celui de l'impôt négatif et de son corollaire, le revenu garanti (RG). Le principe, lancé par Milton Friedman en 1943, est simple: les travailleurs paient des impôts à l'État en période d'abondance, et l'État aux travailleurs en période de vaches maigres. Dans cette logique, les ménages à faible revenu ont le droit de gagner leur vie tout en recevant de l'aide de l'État, le supplément auquel ils ont droit dépendant strictement des revenus qu'ils déclarent au fisc. Les prestataires ne sont pas surveillés, et l'arbitraire



administratif ne va pas au-delà des mesures normalement nécessaires à la vérification des déclarations de revenus. Les taux d'imposition — ou de récupération — des gains dépassant un certain seuil sont toujours inférieurs à 100 pour cent.

Dans les régimes de ce genre, il n'est pas exclu que des membres de la classe moyenne touchent des prestations. Mais elles seront moindres que pour les personnes à revenus plus faibles, car l'aide accordée diminue à mesure que les revenus des bénéficiaires s'élèvent, jusqu'à devenir nulle.

Les États-providences associent habituellement les mesures relevant de l'impôt négatif à un revenu garanti « universel », accessible à tous les citoyens. Pourtant, en pratique, presque tous les programmes de ce type sont *sélectifs*, ayant généralement pour cible les

personnes âgées et les familles avec enfants au Canada, les personnes à faible revenu présentes sur le marché du travail (les *working poor*) aux États-Unis.

Trois paramètres caractérisent ces mesures : le *niveau de garantie*, c'est-à-dire la somme assurée aux bénéficiaires qui n'ont pas d'autre revenu ; le *taux de récupération*, ou le rythme de diminution des prestations en fonction de l'augmentation des revenus ; et le *point d'équilibre*, soit le niveau de revenu auquel les prestations deviennent nulles. Il faut une garantie élevée pour assurer un revenu adéquat aux bénéficiaires, et un taux de récupération modéré pour les inciter à aller sur le marché du travail (National Council of Welfare, 1988), de sorte que lorsque le point d'équilibre se situe à un niveau élevé, il en va de même pour les coûts des programmes. Aussi, afin de limiter les dépenses sans faire disparaître les incitations au travail, presque toutes les mesures d'impôt négatif comprennent deux volets. L'un concerne les segments de la population que la société ne s'attend pas à voir travailler (telles les personnes âgées) ; dans leur cas, la garantie est élevée, de même que le taux de remboursement, et le point d'équilibre est bas. L'autre vise les personnes qui seraient censées gagner leur vie : elles jouissent habituellement d'un taux de remboursement faible et d'un point d'équilibre plutôt élevé, mais bénéficient d'une garantie moins intéressante.

Les États-Unis et le Canada ont tous deux commencé à intégrer ces paramètres à leur système de trans-

ferts sociaux, mais le second est allé beaucoup plus résolument dans cette voie. Entre 1960 et 1992, la part des prestations sélectives dans l'ensemble des transferts de revenus est en effet restée stable, à environ 20 pour cent, aux États-Unis (tableau 1), tandis qu'elle progressait constamment au Canada, surtout après 1975, passant de 21 à 52 pour cent (Banting, 1997). À l'heure actuelle, le Canada dépense plus pour les transferts de revenus destinés à des clientèles particulières que pour les programmes universels d'assurance sociale.

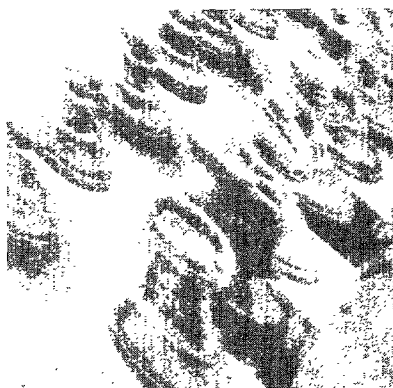
Le Supplément de revenu garanti (SRG) a fait son apparition au Canada en 1966 ; versé aux personnes âgées en fonction de leurs ressources, il s'ajoutait à la Sécurité de la vieillesse (SV), qui était un programme universel, ainsi qu'au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec, tous deux liés au salaire gagné durant la vie active. Le SRG a pris de l'ampleur à la fin des années 1970 et au début des années 1980. En 1989, le gouvernement a commencé à appliquer également le critère de ressources aux prestations de Sécurité de la vieillesse, récupérant par la voie de l'impôt les sommes versées en trop aux personnes âgées à revenu élevé.

La même trajectoire a été suivie pour d'autres programmes. À partir de 1978, Ottawa prend ses distances par rapport aux allocations familiales universelles et aux déductions d'impôts pour enfants à charge. Elles sont remplacées en 1993 par la Prestation fiscale pour enfants, crédit d'impôt remboursable destiné

TABLEAU 1 — Part des sommes consacrées à des clientèles cibles dans l'ensemble des dépenses de sécurité du revenu, 1960-1992 (%)

| | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Canada | 20,8 | 27,6 | 30,8 | 29,3 | 37,4 | 35,5 | 47,5 | 52,0 |
| États-Unis | 20,4 | 18,8 | 22,8 | 24,3 | 20,9 | 16,7 | 16,3 | 17,8 |

Source : Banting, 1997.



aux familles à faible revenu, présentes ou non sur le marché du travail. Le budget fédéral de 1997 accroît considérablement les sommes consacrées à ces prestations et annonce une ambitieuse refonte des prestations pour enfants. Le nouveau système comprend une prestation enrichie et reconfigurée, la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), et des services et suppléments de revenu provinciaux. Son objectif est de «soustraire les enfants à l'aide sociale» en remplaçant les paiements d'assistance sociale pour enfants par une prestation reliée au revenu destinée à toutes les familles à faibles revenus avec enfants, sans égard à la source de leur revenu: assistance sociale, assurance-chômage, allocations indemnitaires, pension alimentaire.

En 1979, le critère de ressources a été appliqué aussi aux prestations d'assurance-chômage, en fonction du revenu familial. La loi sur l'assurance-emploi, entrée en vigueur en 1996 (en remplacement de la loi sur l'assurance-chômage), abaisse le seuil d'admissibilité de 63 570 à 48 750 dollars de revenu familial et tient compte de la présence d'enfants au sein du ménage pour établir le taux de remplacement des gains pour les travailleurs à faibles revenus². En fait, mis à part les soins de santé, le Régime de pensions du Canada et

le Régime de rentes du Québec (liés aux gains de travail), les indemnisations aux accidentés du travail (qui relèvent de commissions provinciales) et certains services, il est difficile de trouver au Canada un programme social de quelque envergure dont la clientèle ne soit pas ciblée d'une manière ou d'une autre.

L'État-providence libéral ne s'est pas modernisé avec la même célérité aux États-Unis. Néanmoins, le système américain de transferts sociaux destinés aux personnes à faibles revenus semble devoir suivre à peu près le sentier balisé par le Canada. Après l'échec du *Family Assistance Plan* de Richard Nixon, qui aurait garanti un revenu annuel à toutes les familles américaines, est apparu un programme moins ambitieux, l'*Earned Income Tax Credit* (EITC), destiné aux travailleurs à faibles revenus (*working poor*). Tandis que les coûts annuels de ce programme allaient croissant, le gouvernement réalisait des «économies» substantielles aux dépens de programmes comme *Medicare*, dont la principale clientèle était constituée de personnes âgées de la classe moyenne, et éliminait son programme d'assistance sociale le plus classique, l'AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*).

Si la progression des dépenses effectuées au titre de l'EITC est en partie due à la croissance de la demande, elle s'explique aussi et surtout par l'augmentation appréciable des crédits alloués au programme au cours des décennies 1980 et 1990. L'évolution du système américain de transferts de revenus est ainsi marquée par l'expansion de l'EITC, par l'abolition des programmes traditionnels de prestations liées au revenu (dont la «réforme» de l'assistance sociale qui a mis fin à l'AFDC en 1996 offre le cas le plus marquant) et par le recul des programmes d'assu-

rance sociale tels que l'assurance-chômage (voir le tableau 2).

TABLEAU 2 — Sommes consacrées par le gouvernement fédéral américain aux programmes EITC et AFDC, 1980-1996 (en milliards de dollars)^a

| | EITC | AFDC |
|------|------|------|
| 1980 | 2,0 | 6,4 |
| 1981 | 1,9 | 6,9 |
| 1982 | 1,8 | 6,9 |
| 1983 | 1,8 | 7,3 |
| 1984 | 1,6 | 7,7 |
| 1985 | 2,1 | 7,8 |
| 1986 | 2,0 | 8,2 |
| 1987 | 3,9 | 8,9 |
| 1988 | 5,9 | 9,1 |
| 1989 | 6,6 | 9,4 |
| 1990 | 6,9 | 10,1 |
| 1991 | 10,6 | 11,2 |
| 1992 | 12,4 | 12,3 |
| 1993 | 13,2 | 12,3 |
| 1994 | 19,6 | 12,4 |
| 1995 | 22,8 | 12,8 |
| 1996 | 25,1 | 13,2 |

Source: United States House of Representatives, 1994: 389, 700.

a. À l'exclusion des dépenses des États et des coûts d'administration. 1993-1996: projections.

Dans ce réaménagement, un point retient l'attention: contrairement aux programmes canadiens associés au concept d'impôt négatif, l'EITC américain n'apporte rien aux personnes qui ne gagnent aucun revenu. Du reste, malgré de nombreuses similitudes, il existe entre les deux pays des écarts importants eu égard à l'étendue et à la nature des modifications apportées aux politiques sociales, et ces différences ont des corollaires. Durant les dernières décennies, dans les deux pays, le marché du travail a subi des bouleversements; au Canada comme aux États-Unis, les gains des travailleurs à faible revenu ont diminué au cours des années 1980, tandis que ceux des travailleurs à revenu élevé augmentaient (Morissette et al., 1995).

Mais au Canada, la croissance des inégalités de *revenus* sur le marché du travail a largement été compensée par les *transferts sociaux* (Blank et Hanratty, 1993; Love et Poulin, 1991). Au contraire, aux États-Unis, les modifications apportées aux programmes sociaux ont accentué plutôt qu'atténué les tendances du marché, si bien qu'entre 1970 et 1986 le taux de pauvreté du Canada (mesuré selon les normes américaines) est passé de 6,9 points *au-dessus* du taux américain à 4,5 points *au-dessous*. Le cas des personnes âgées est encore plus frappant : alors que, au milieu des années 1970, elles présentaient des taux de pauvreté bien plus élevés au Canada qu'aux États-Unis (Myles et Quadagno, 1994), au milieu des années 1980, seulement 7 pour cent d'entre elles vivaient sous les seuils de pauvreté correspondant aux normes internationales au Canada, comparative-ment à 22 pour cent aux États-Unis³.

Ces différences entre deux États-providences libéraux « typiques » nous amènent à scruter de plus près les circonstances dans lesquelles ont évolué leurs programmes sociaux : pourquoi le Canada et les États-Unis ont-ils l'un et l'autre pris la voie de l'intégration des transferts sociaux à l'impôt sur le revenu et de la sélection des bénéficiaires ? Et pourquoi cette approche s'est-elle répandue davantage, et plus souvent sous la

bannière de la diminution de la pauvreté, au Canada qu'aux États-Unis ?

Le développement des politiques axées sur le critère de ressources

Les théories traditionnelles de l'État-providence ne nous sont pas d'un grand secours pour déceler les conditions qui ont pu favoriser le développement des programmes de prestations sous conditions de ressources observé au Canada et aux États-Unis durant les deux dernières décennies. À vrai dire, elles ne prévoient tout simplement pas cette éventualité. Presque toutes s'inspirent de la grande période d'expansion des politiques sociales qui s'étend du XIX^e siècle aux Trente Glorieuses et s'achève symboliquement en 1973, au moment du premier grand Choc pétrolier⁴. C'est au moment où s'achève ce long parcours historique, dans une atmosphère de rigueur sinon d'austérité budgétaires, que l'impôt négatif et le revenu garanti sortent de l'ombre.

Certes, des projets d'impôt négatif étaient en discussion depuis les années 1940 au Canada et aux États-Unis, et une proposition de revenu annuel garanti avait fait durant les années 1960 l'objet d'un examen sérieux... et d'un rejet sans appel. Mais c'est vers la fin des années 1970 que se fait vraiment sentir l'influence de Friedman sur les programmes sociaux. Autant dire que *les programmes fondés sur l'impôt négatif sont le fruit de l'austérité*. Car ces mesures nouvelles ont des caractéristiques qui leur permettent de concurrencer efficacement autant les prestations traditionnelles liées au revenu que les programmes universels, et elles ont le pouvoir de rallier une puissante coalition d'acteurs politiques publics et privés soucieux de limiter les dépenses publiques,

d'accroître la flexibilité du marché du travail ou d'augmenter le revenu des ménages pauvres et quasi pauvres.

L'un des avantages de ces programmes inédits est que, en voulant cibler les clientèles, ils annoncent des réductions de dépenses. En outre, comme ils prévoient une diminution *progressive* des prestations des bénéficiaires qui gagnent un autre revenu, ils paraissent plus susceptibles que les formules traditionnelles d'inciter les prestataires à entrer et à rester sur le marché du travail : ce point importe énormément à beaucoup de patrons.

La gauche est indécise. L'opposition des syndicats, généralement méfiants, perd du poids à mesure que s'affaiblit l'influence politique du mouvement syndical. Les modérés et les libéraux, ainsi que les groupes de défense des droits des pauvres, sont partagés, car à leurs yeux la réduction des transferts universels, contrepartie du développement des programmes sélectifs, paraît de toute façon inéluctable. Aussi, dans bien des cas, devant la possibilité d'un accroissement des prestations des personnes à faibles revenus, ils appuient la mesure proposée ou du moins s'abstiennent de manifester leur opposition.

Cette attitude met en évidence un deuxième avantage des programmes sociaux basés sur l'impôt négatif : ils ne provoquent pas d'opposition. La stratégie de l'État-providence consiste aujourd'hui à ne pas faire de vagues⁵. Or, presque toutes les réformes nécessitent l'amputation de programmes existants, laquelle mécontente non seulement des groupes d'intérêts bien implantés, mais aussi, le plus souvent, une très large fraction de l'opinion publique. Plus d'une fois, les électeurs ont réagi fortement à la réduction des budgets alloués aux programmes sociaux. En passant par la fiscalité, les politiciens



accroissent considérablement leur marge de manœuvre. Ils peuvent ainsi contourner les réseaux de groupes d'intérêts qui soutiennent les programmes sociaux existants, et les règles auxquelles ils auront à se soumettre risquent de se révéler moins rigides pour une réforme fiscale que pour un réaménagement du régime de protection sociale. Mais surtout, la fiscalité étant complexe, il est facile aux gouvernements de mettre de l'avant le caractère technique des changements ou de les justifier par des arbitrages complexes et de portée plus vaste. Il suffit alors d'implanter les changements progressivement pour ne pas alerter l'opinion publique. Ces ingrédients sont ceux d'une action en douceur⁶, donnant peu de prise à la mobilisation d'une opposition efficace.

Le Canada

Les Allocations familiales (1944) et la Sécurité de la vieillesse (1951) ont été les premiers programmes sociaux *universels* à faire leur entrée dans l'État-providence canadien⁷. L'«universalité» d'un programme donne à tous les citoyens du pays et à toutes les personnes qui y vivent légalement le droit de recevoir les services et les prestations qu'il prévoit. S'il est vrai que le principe de l'universalité des programmes sociaux a pu

être brandi par certains nationalistes canadiens comme un trait qui distingue le Canada des États-Unis, le fait est qu'un changement d'orientation inexorable a mené au remplacement des mesures universelles du Canada par des programmes sélectifs. S'il y a une distinction entre les deux pays, elle réside dans le fait que l'impôt négatif, à ses premiers balbutiements aux États-Unis, a presque complètement étendu son règne sur l'État-providence canadien des années 1990.

Trois facteurs expliquent cette progression. Le premier est la mise en place précoce, et d'une certaine façon inopinée, d'un supplément de revenu garanti destiné aux personnes âgées, grâce auquel les élus canadiens ont eu le loisir d'étudier en long et en large les avantages politiques et administratifs du concept d'impôt négatif. Le deuxième facteur, plus décisif, est l'architecture des programmes canadiens d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse, basée sur des prestations universelles forfaitaires émergeant au budget général de l'État. À la différence des programmes contributifs, où les cotisations ouvrent des droits de quasi-propriété sur les prestations, comme si ces dernières avaient été «gagnées», les programmes à prestations fixes destinés à tous les citoyens sont très vulnérables à l'imposition de conditions de ressources. Comme nous le verrons, ce trait, loin d'être exclusivement canadien, est inhérent aux programmes universels. Troisièmement, en période de rigueur budgétaire, la sélection des bénéficiaires par l'application du critère de revenu a suscité l'appui aussi bien des élites d'affaires et des milieux conservateurs favorables à une diminution des dépenses de l'État, que des réformateurs à tendance progressiste entrevoyant la possibilité de donner davantage aux personnes à

faibles revenus à un moment où leurs besoins augmentaient.

Nous avons fait découler du retrait progressif de l'État-providence l'utilisation de plus en plus répandue du concept d'impôt négatif dans la mise en œuvre des programmes sociaux. C'est pourtant en 1966, au moment où l'État-providence va atteindre son apogée, qu'est adoptée la première mesure relevant de ce concept, le Supplément de revenu garanti (SRG) pour personnes âgées. Nous allons voir que cette politique préfigure à bien des égards les réformes subséquentes et qu'elle porte déjà la marque du repli sinon du retrait de l'État-providence.

Durant les années 1960, tandis que s'étire le débat sur les politiques de lutte contre la «pauvreté», les partis politiques, les intérêts d'affaires et le mouvement syndical n'expriment qu'indifférence à l'égard du SRG ou se contentent d'en parler dans les coulisses⁸. C'est du Cabinet des ministres et des fonctionnaires fédéraux que viennent les premiers signes de résistance, en 1966 (Haddow, 1993 : 70). La mesure est néanmoins adoptée, à titre temporaire, à cause de l'énorme pression exercée par l'opposition, en particulier par le Nouveau Parti démocratique, pour que le gouvernement améliore la situation des personnes âgées en élevant d'un coup à 100 dollars par mois la prestation universelle à taux fixe à laquelle elles ont droit. Le SRG, accompagné de barèmes d'imposition qui permettront d'en récupérer une partie, coûte beaucoup moins cher...

Cette expérience est très instructive pour les élus et les fonctionnaires. Elle montre d'abord que de légers changements peuvent être d'un rendement politique inestimable. Aussi, au début des années 1980, pressé d'élargir le Régime de pensions du Canada (et le Régime de rentes du Québec), le gouvernement

30

se contentera-t-il de hausser modestement le SRG des personnes âgées célibataires (pour la plupart de sexe féminin), afin de démontrer que des mesures peu coûteuses peuvent suffire à combattre la pauvreté. Il s'avère en outre que, si la clientèle est ciblée avec soin, la mesure peut toucher de nombreux électeurs, même si les sommes versées sont insignifiantes dans bien des cas⁹. En second lieu, on se rend compte que, contrairement à la gestion des prestations sous conditions de ressources traditionnelles, l'application du critère de revenu pour le calcul et la livraison du SRG est relativement peu coûteuse¹⁰. Finalement, en régime fédéral canadien, il paraît politiquement plus facile d'intégrer le calcul des prestations à l'impôt sur le revenu, essentiellement géré par le gouvernement fédéral (voir notamment Banting, 1985).

En 1966, ces constats ne s'imposent pas encore avec évidence et ne suscitent guère d'intérêt, même si le débat sur la réforme des politiques sociales canadiennes se cristallise autour du concept de revenu annuel garanti (RAG) universel, qui restera à l'avant-scène durant les années 1970. Cette prééminence est largement attribuable au sujet fondamental de division qui donne le ton à la politique fédérale à partir des années 1960, soit l'avenir du Québec au sein du Canada.

En 1971, au Québec, le rapport de la Commission Castonguay-Nepveu recommande l'adoption d'un RAG, à l'intérieur d'un vaste programme de réformes. La même année, le Premier ministre Bourassa rejette la charte de Victoria et interrompt le processus canadien de réforme constitutionnelle, en partie parce qu'il ne règle pas clairement la question de la sécurité du revenu. La réaction du gouvernement fédéral consiste à entamer une révision complète des programmes fédéraux et provinciaux de sécurité sociale, qui débouche sur la publication d'un *Livre orange* dont la pièce maîtresse est un RAG similaire à celui que proposait le rapport Castonguay-Nepveu (Mendelson, 1995). La proposition ne soulève guère d'intérêt (Haddow, 1993: 185). Seuls les Créditistes de Réal Caouette (qui se situent à droite de l'échiquier politique) expriment leur enthousiasme. Les milieux d'affaires sont prudents, les syndicats indifférents.

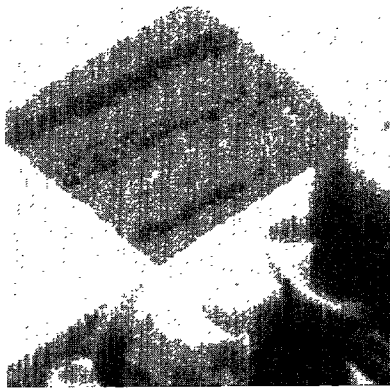
Le RAG, toujours débattu en 1976, s'inscrit dans le mouvement d'expansion de l'État-providence. Le *Livre orange* le présente comme le complément, non le substitut, des programmes sociaux existants. Mais sa mise en œuvre ferait grimper les dépenses sociales au lieu d'engendrer des économies, et il subit une éclipse en 1978, lorsque les restrictions budgétaires passent en tête de l'ordre du jour (*ibid.*: 151).

Le projecteur est alors braqué sur les allocations familiales universelles. Pour éviter de provoquer un tollé en reniant sa promesse de les augmenter, le gouvernement instaure, suivant le principe de l'impôt négatif, un crédit d'impôt remboursable lié au revenu, dont les règles d'obtention permettent à une majorité substantielle de familles (69 pour cent) de bénéficier du crédit maximum et à beaucoup d'autres d'en recevoir une

partie (Guest, 1985: 200). Il faut souligner que les ménages ayant droit au plein crédit jouissent d'une augmentation substantielle par rapport à la prestation que leur allouait le programme universel. La même année, le critère de revenu fait son apparition dans les modalités d'application du programme d'assurance-chômage: les prestataires à revenu élevé devront «rembourser» jusqu'à 30 pour cent des prestations d'assurance-chômage qu'ils ont reçues (McBride, 1992: 175).

Au cours des années 1980 se multiplient les interventions en faveur d'une réforme du régime de transferts sociaux qui, en élargissant l'application du principe de l'impôt négatif, aboutirait à l'élimination des programmes universels à prestations fixes des années 1960. Au nombre des études les plus importantes, le rapport de la Commission Macdonald (1985), qui examine l'ensemble du filet de sécurité sociale, et le rapport de la Commission Forget (1986), sur l'assurance-chômage, recommandent l'un et l'autre une réforme du système qui suppose l'abandon des programmes universels et des éléments non actuariels des programmes contributifs.

Les militants anti-pauvreté du Canada, qui au cours des années 1970 ont fait du revenu annuel garanti leur principale exigence, se retrouvent ainsi, durant les années 1980, aux côtés d'alliés inattendus, et parfois indésirés, issus des élites d'affaires et des rangs des autres adversaires traditionnels des dépenses sociales. Le mouvement syndical ne prend pas position (Haddow, 1994): il donne priorité au développement de l'assurance sociale, c'est-à-dire de l'assurance-chômage et des régimes de retraite, et craint que le RAG serve de substitut au plein emploi et de subvention déguisée aux entreprises à bas salaires. De leur côté,



les patrons entrevoient dans un régime national de revenu annuel garanti financé par les revenus généraux du gouvernement l'abolition du salaire minimum et la disparition de leurs charges sociales.

Le gouvernement des Progressistes-Conservateurs, portés au pouvoir en 1984, s'associe aux croisés de l'impôt négatif et du revenu annuel garanti. Il envisage d'éliminer les programmes sociaux en substituant un revenu garanti universel aux transferts universels à taux fixe et aux prestations sous conditions de ressources du système existant. La première offensive du ministre des Finances, Michael Wilson, est une proposition de réforme directe consistant à désindexer les prestations de Sécurité de la vieillesse, ultimement vouées à disparaître sous l'effet de l'inflation. Le tollé qui s'ensuit l'oblige à battre en retraite¹¹.

Sans tambour ni trompette, il revient à la charge en 1989, avec un projet de loi qui passe à peu près inaperçu, en vertu duquel les transferts découlant des programmes universels deviennent des prestations sous conditions de ressources, sujettes à remboursement par les bénéficiaires à revenu élevé. Le gouvernement joue de finesse et avance à pas feutrés. La nouvelle loi, parce qu'elle est sans effet sur la plupart des personnes âgées et que ses aspects fiscaux la rendent

difficile à comprendre pour la masse des députés, des sénateurs et des journalistes, est à peine remarquée.

On applique la même méthode pour les allocations familiales. Après avoir réussi à les désindexer en 1985, le ministre Wilson entreprend, en 1989, de récupérer celles des ménages les plus riches. Finalement, en 1993, la Prestation fiscale pour enfants, établie en fonction du revenu, remplace définitivement le régime universel. Les familles à faible revenu sortent gagnantes de cette réforme, comme de toutes celles qui, depuis 1978, l'ont précédée et préparée (Battle et Muszynski, 1995). De plus, si les familles voient le plus souvent diminuer leurs prestations, la plupart bénéficient du programme. Pour les familles comptant deux enfants de moins de sept ans, les prestations ne disparaissent que lorsque le revenu familial dépasse 75 241 dollars. La prestation pour enfants est de nouveau modifiée durant les négociations préparatoires à l'entente-cadre sur l'Union sociale. À partir de juillet 1998, les familles à faible revenu pourront recevoir du gouvernement fédéral jusqu'à 1625 dollars pour leur premier enfant (soit une augmentation de 59 pour cent) et 1425 dollars pour leur deuxième enfant ainsi que pour chacun de leurs autres enfants; si on ajoute à ces sommes le supplément déjà existant de 213 dollars par enfant de moins de sept ans (versé aux familles qui ne réclament pas de déduction pour frais de garde), les prestations pourront atteindre 1838 dollars et 1638 dollars, le maximum n'étant versé qu'aux familles dont le revenu net ne dépasse pas 20 921 dollars.

À mesure que s'achève l'expansion de l'État-providence et que s'effectue son retrait, le revenu garanti s'installe dans le paysage politique canadien, non sans subir quelques métamorphoses. D'abord

écarté par les élus, l'impôt négatif devient après 1978 un modèle privilégié qui permet, non de compléter les programmes traditionnels, mais de les remplacer. D'un seul coup, grâce à cet instrument, il paraît possible de limiter les dépenses en réduisant ou en supprimant les prestations des familles à revenu supérieur et d'augmenter les prestations des plus démunis en puisant dans les économies ainsi réalisées. Si certains lobbies déplorent avec bruit la mise au rancart des politiques sociales universelles, la réforme, en accroissant les prestations des familles à faibles revenus sans trop léser personne, si ce n'est une minorité de ménages, est loin de faciliter la mobilisation d'une opposition sérieuse¹².

En sciences sociales, certaines images de l'application traditionnelle du critère de ressources ont longtemps entretenu l'opinion que le remplacement des mesures sociales universelles par des programmes ciblés ne peut, à terme, qu'aggraver le sort des «pauvres». Mais les personnes et les ménages à faibles revenus ont-ils, comme le veut le cliché, souffert des modifications apportées aux transferts sociaux au Canada? Il faut constater que non, du moins à moyen terme. Dans le cas des familles avec enfants, l'application du critère de revenu a réduit les transferts versés aux ménages à revenus moyens tout en accroissant ceux des ménages à revenus inférieurs. Cet effet redistributif est d'autant plus important que les inégalités salariales se sont brutalement creusées durant les années 1980. Jusqu'au milieu des années 1990, le système canadien de transferts sociaux a relativement bien réussi à stabiliser la distribution finale des revenus familiaux et à empêcher la pauvreté de gagner du terrain chez les enfants¹³. L'avenir du revenu garanti au sein du régime est cependant incertain: nous y reviendrons en conclusion.

Les États-Unis

Aux États-Unis aussi, l'accroissement des dépenses sociales faites par la voie de l'impôt négatif résulte du recul de l'État-providence. L'*Earned Income Tax Credit* (EITC) est l'un des rares programmes sociaux à avoir gagné du terrain dans ce pays depuis les années 1970. L'idée de réformer le système de transferts destinés aux ménages à faibles revenus commence à faire son chemin aux derniers jours de la Guerre contre la pauvreté du président Johnson. Comme le fait remarquer Jill Quadagno (1994: 171), «le supplément au salaire marquait une rupture radicale par rapport aux mesures existantes, mais s'appuyait sur des prémisses compatibles avec les intérêts d'affaires. C'était une démission devant l'inévitable prolifération du travail à bas salaire et une solution de rechange au salaire minimum». Ce contexte suffit presque à faire adopter le *Family Assistance Plan* (FAP), projet de revenu garanti national soutenu par Richard Nixon.

La place de Nixon dans le développement de la politique sociale américaine demeure une sorte d'énigme. Préoccupé par les tensions raciales, élu à un moment où les questions de politique sociale bénéficient d'un climat libéral qui se sera évanoui sous d'autres présidents républicains, il tente de

réformer plutôt que de désavouer la Guerre contre la pauvreté. Son objectif semble être de rallier les électeurs blancs de la classe ouvrière indisposés par le succès des luttes pour les droits civiques de la période Johnson.

Au Congrès, de nombreux Républicains sont toutefois choqués de voir leur président soutenir une proposition de revenu garanti, et s'opposent au projet. Les milieux d'affaires sont divisés eux aussi (Quadagno, 1990). Dans l'ensemble, les grandes entreprises industrielles intensives en capital (représentées par la National Association of Manufacturers) sont favorables au FAP, sans en faire une priorité. Mais leur appui s'émousse lorsque les syndicats réussissent à faire inclure dans le projet des mesures distinctes de création d'emplois dans le secteur public et de protection du revenu minimum. Quant aux entreprises plus petites et plus tributaires de la main-d'œuvre, elles s'opposent vigoureusement au FAP. L'accueil fait au projet diffère également selon la région et la race: dans le nord, le FAP paraît devoir encourager les gens à aller sur le marché du travail sans faire augmenter des prestations d'aide sociale déjà relativement généreuses; il risque de produire l'effet inverse dans le Sud, en accroissant les sommes allouées au soutien du revenu pour les chômeurs.

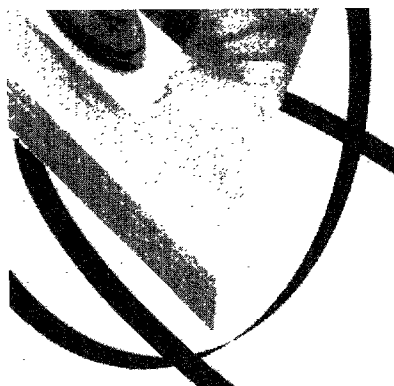
Comme toujours en pareil cas, le Sud et ses intérêts politiques pèsent très lourd. Il ne veut entendre parler d'aucun programme national de prestations pour les pauvres *qui ne travaillent pas*. Certes, il profiterait des transferts du FAP, car il a les taux de pauvreté les plus élevés et les taxes fédérales les plus basses du pays, mais il verrait du même coup s'affaiblir son avantage concurrentiel le plus important au sein de l'économie américaine: sa main-d'œuvre à bon marché et non syn-

diquée. Les réticences du Sud ne peuvent suffire à empêcher l'adoption de la loi, mais l'opposition compte aussi sur le vote massif des Démocrates libéraux, pour qui le FAP n'est pas assez généreux: le projet est défait au Sénat.

On se tourne alors vers des mesures de soutien du salaire destinées aux *travailleurs* à faibles revenus. Comme le FAP, elles mettent en application le concept d'impôt négatif, faisant passer le calcul et la livraison des prestations par la déclaration de revenus. Mais elles comportent des différences qui vont se révéler politiquement décisives et feront de l'*Earned Income Tax Credit* une grande réussite *politique* comparativement aux autres programmes américains de lutte contre la pauvreté¹⁴.

Bien qu'il ne soit pas entré en vigueur avant 1974, ait conservé des dimensions extrêmement modestes jusqu'en 1986 et demeure relativement inconnu même aujourd'hui, ce programme est devenu une composante centrale de la politique américaine de sécurité du revenu. En 1992, estime-t-on, l'EITC profitait à plus de 11 millions de familles et son coût s'élevait à 9,4 milliards de dollars (United States House of Representatives, 1991: 901). En 1993, le président Clinton lui donne un vigoureux élan, lui allouant 20 milliards de dollars sur cinq ans: la plus forte augmentation de budget des deux dernières décennies pour un programme destiné aux personnes à faible revenu (Greenstein, 1993: 1). En 1996, les dépenses au titre de l'EITC atteignent 25 milliards de dollars: plus du double des dépenses fédérales pour l'aide sociale traditionnelle, c'est-à-dire le programme d'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC).

Qui plus est, l'extraordinaire développement de l'EITC ne s'est heurté à aucune opposition. Républicaine ou démocrate, la présidence



s'est montrée favorable au programme. Au Congrès, les Républicains ont bien tenté, après 1994, de le rendre moins généreux, mais leur objectif était essentiellement de le ramener à son niveau antérieur à 1993 plutôt que d'y mettre fin. Eu égard aux attaques dirigées contre d'autres programmes d'aide sociale, c'était là une réaction très mitigée.

Les caractéristiques de l'EITC, crédit d'impôt remboursable destiné aux seules familles à faibles revenus qui ont des enfants et sont présentes sur le marché du travail, étaient de nature à le rendre acceptable à beaucoup d'acteurs politiques globalement réfractaires à l'idée des transferts de revenus aux pauvres. Réservé aux travailleurs, il n'accroissait pas la précarité des entreprises ou des régions — comme le Sud — tributaires des bas salaires; au contraire, en augmentant l'attrait des emplois peu lucratifs, il rendait à ces entreprises ou régions un service signalé. Républicains et Démocrates modérés ont reconnu avec enthousiasme qu'il constituait un puissant encouragement au travail et lui ont conjointement assuré un appui nombreux sinon tout à fait constant au cours de son développement¹⁵. En tant que programme de soutien du revenu particulièrement généreux en transferts utiles à l'économie du Sud, l'EITC était également au

goût des Démocrates de cette région (voir le tableau 3).

TABLEAU 3 — Données sur l'EITC, par région, 1992

| | Bénéficiaires EITC/ Contribuables ayant fait une déclaration de revenus (%) | Somme moyenne reçue (\$) |
|----------|--|-----------------------------------|
| Nord-Est | 8,13 | 864,83 |
| Midwest | 9,74 | 890,24 |
| Sud | 16,62 | 954,43 |
| Ouest | 11,36 | 895,10 |

Source: Internal Revenue Service, *Statistics of Income Bulletin*, hiver 1994-1995: 178-204.

Il est difficile de reconstituer le tableau de tous les éléments d'explication entourant la mise en œuvre et le développement de l'EITC car, à chaque étape de son évolution, son destin a été associé à celui de législations plus vastes concernant le budget ou le régime fiscal (Harmon, 1994). Mais il est évident que la formule du crédit d'impôt a été la clef de son succès. Elle apaisait les inquiétudes provoquées par l'alourdissement rapide du fardeau fiscal des travailleurs à faibles revenus. Elle permettait de hausser les dépenses du programme sans alerter le Congrès, toujours préoccupé du déficit, ni l'électorat. Finalement, l'EITC se révélait bien utile dans la conduite des marchandages prébudgétaires qui, depuis l'élection de Ronald Reagan en 1981, sont au menu ordinaire de la vie politique américaine: pour contrebalancer les effets sur les travailleurs à faibles revenus des réductions de budget et des augmentations de taxes incrites dans le programme législatif, il suffisait d'augmenter les crédits alloués à l'EITC¹⁶.

Ainsi, alors que le FAP, son pré-décesseur, avait mordu la poussière, l'EITC a réussi à se frayer un chemin, et ce dans un climat nettement moins propice aux dépenses sociales que durant la présidence de

Richard Nixon. Son succès tient en partie à sa plus grande discrétion. Le FAP, première d'une série de mesures destinées à mettre fin à l'aide sociale «ancienne manière», avait occupé les manchettes avant de disparaître à grand bruit, laissant derrière lui un sillage de savants rapports d'autopsie. Lorsque ce programme tant décrié a été aboli, beaucoup d'Américains ne s'étaient tout bonnement pas rendu compte qu'il coûtait beaucoup moins cher au gouvernement fédéral que l'EITC.

Ces destinées différentes renvoient aux contextes politiques respectifs qui ont entouré les deux initiatives. Le FAP, présenté comme une réforme de l'aide sociale, est devenu la cible d'une contestation ouverte où intérêts partisans et action militante se sont donné libre cours. L'EITC, quant à lui, s'est infiltré dans les méandres des arbitrages entourant la fiscalité et le budget. Il a accumulé des appuis qui ont formé une large coalition en sa faveur, bénéficiant ainsi d'un atout décisif dans un système politique où, en raison de la fragmentation des institutions de représentation, une simple majorité n'assure pas le succès de projets politiques importants. L'EITC a été un puissant mécanisme pour équilibrer les forces, permettant de faire adopter des lois qui nécessitaient des appuis chez les libéraux et les modérés, parce qu'il profitait aux populations à faibles revenus tout en consolidant le marché des emplois peu rémunérés. C'est ainsi qu'il a reçu l'appui d'une coalition assez peu banale, réunissant le caucus noir au Congrès, les Démocrates du Sud et, sauf en 1994, de nombreux Républicains. On chercherait en vain une autre loi sociale d'envergure capable d'afficher pareille brochette de partisans.

Vers le revenu garanti?

L'adoption progressive par le Canada et les États-Unis d'un régime

de transferts sociaux sélectifs associés à l'impôt témoigne de l'attrait de cette formule pour les gouvernements en période d'austérité. La faveur marquante dont elle jouit dans les États-providences libéraux actuels donne à penser que nous vivons une période, non pas seulement de retrait, mais aussi de restructuration de l'État-providence.

Pourtant, nous avons vu à quel point les deux pays diffèrent pour ce qui est de la nature et de l'étendue — autrement dit des résultats — de cette réorganisation. À quoi cela tient-il ? À notre avis, trois facteurs sont à retenir : 1) la tradition politique et le bagage législatif des deux pays, 2) la vigueur de l'opposition suscitée aux États-Unis par les prestations destinées aux personnes à faibles revenus qui ne sont pas sur le marché du travail et 3) les mécanismes institutionnels canadiens, plus propices à une réforme des programmes sociaux fondée sur l'impôt négatif.

Notre tour d'horizon confirme en effet un constat qui ressort constamment de l'étude des programmes sociaux : la configuration des régimes existants exerce une influence considérable sur le choix de nouveaux modèles et sur les types de réformes possibles. Au Canada, l'adoption du concept d'impôt négatif pour la gestion des transferts sociaux s'inscrit dans la même logique que les idées, qua-

lifiées de beveridgiennes, sur lesquelles s'est édifié l'État-providence de l'après-guerre, en particulier celle de prestations sociales universelles, uniformes, principalement assurées par la qualité de citoyen¹⁷. En période de restrictions budgétaires, l'adoption de mesures sociales relevant de l'impôt négatif devient un mouvement « naturel » pour un État-providence de ce type. Grâce à cette formule, le gouvernement canadien pouvait faire des économies sans trop donner prise au puissant argument selon lequel sa décision privait les électeurs de droits « acquis » liés à leurs cotisations. Le développement plus faible des programmes sociaux basés sur l'impôt négatif aux États-Unis peut être mis en rapport avec le fait que ce pays n'a pas de programmes d'inspiration beveridgienne, ni de passerelle « naturelle » vers l'impôt négatif. En fait, son principal programme contributif, la Sécurité sociale, s'est révélé imperméable aux réductions de coûts par la voie de l'impôt négatif, à cause des droits de quasi-propriété engendrés par le paiement de cotisations.

Le deuxième facteur que nous voulons mettre en évidence est l'ampleur de l'opposition que suscitent aux États-Unis les programmes sociaux destinés aux mal nantis qui ne sont pas sur le marché du travail. Toute tentative pour étendre au-delà des travailleurs à faibles revenus la clientèle touchée par les mesures d'impôt négatif fait flamber les antipathies raciales qui couvent toujours dans ce pays sous les questions de politiques sociales. Il n'y a pas longtemps, le destin de l'AFDC a illustré une fois de plus à quel point ces tensions nuisent, politiquement, aux programmes prévoyant le versement de transferts en argent aux « pauvres qui ne travaillent pas », personnifiés pour beaucoup de gens, de façon abusive, par les mères célibataires de

race noire. Les caractéristiques des marchés du travail régionaux ont également joué un rôle déterminant, comme l'atteste le souci de certains politiciens de maintenir un secteur d'emplois à bas salaires à l'aide de l'EITC.

Enfin, il convient d'apprécier à sa juste valeur l'impact exercé par les institutions politiques d'un pays. Sans doute des oppositions comme celles qui ont eu raison de l'AFDC et du FAP aux États-Unis ne peuvent-elles pas avoir autant de poids dans un système parlementaire où la majorité gouvernementale a toutes chances de pouvoir mettre en œuvre des politiques condamnées par certains groupes d'intérêts. Pourtant, même au Canada, l'intégration des transferts sociaux à la fiscalité a servi d'instrument au gouvernement pour affaiblir la mobilisation de l'opposition. Ce serait chose beaucoup plus difficile aux États-Unis, où les points sur lesquels un veto peut être exercé sont si nombreux que des coalitions très larges sont habituellement nécessaires à l'adoption d'une réforme. L'EITC a justement eu l'avantage de rallier les éléments de la coalition réformatrice qui étaient les plus susceptibles de faire défection et avaient donc la plus grande influence sur le contenu final de la législation sociale.

Au Canada, les événements ont donné tort jusqu'ici à ceux qui pensaient que jamais les programmes sociaux sélectifs ne pourraient conserver assez d'appuis dans l'électorat pour fonctionner efficacement. Or, du fait notamment qu'ils touchent une bonne partie de la classe moyenne, les nouveaux programmes liés au revenu continuent de recevoir un bon accueil. En période de transition et de restrictions budgétaires, la popularité de cette formule est compréhensible. Mais on peut se demander ce qui se passera quand la transition sera terminée. Le système a un point

faible : son équilibre repose sur une manœuvre qui ne peut être rééditée. Une fois réduites ou éliminées, les prestations des familles à revenu supérieur ne sont plus disponibles pour financer la croissance à venir des prestations destinées aux familles à faible revenu. Si le nombre de ces dernières doit augmenter, par exemple à cause d'une aggravation continue des inégalités salariales, seul un accroissement des dépenses permettra de faire face aux coûts supplémentaires : n'étant plus qu'un souvenir, les prestations des plus hauts salariés ne pourront pas servir à réaliser de nouvelles économies. S'il veut encore se serrer la ceinture, pour ce qui est du moins des dépenses sociales, l'État devra jeter son dévolu sur les mesures d'impôt négatif résultant de ses précédentes cures d'amaigrissement.

C'est le processus qui semble s'être engagé au Canada. L'aide sociale traditionnelle sous forme de transferts liés aux ressources des bénéficiaires a diminué dans beaucoup de provinces depuis le début des années 1990. En outre, la réduction des prestations destinées aux chômeurs, associée à la couverture plus limitée offerte par le programme d'assurance-emploi, ne manquera pas de créer une demande plus forte pour la nouvelle Prestation nationale pour enfants. Les transferts sociaux associés à l'impôt vont-ils, sans déplaire aux clientèles politiques soucieuses de limiter les dépenses de l'État, se stabiliser à un niveau correspondant aux objectifs de sécurité du revenu et de redistribution de la richesse visés par l'ancien État-providence ? La question est ouverte.

John Myles
Florida State University
Paul Pierson
Harvard University¹⁸

Notes

¹ Le terme «libéral» qualifie ici, suivant l'acception classique, les États qui limitent leur contribution à la protection sociale et appliquent rigoureusement le critère de ressources : il s'agit souvent de pays de tradition anglo-saxonne. Voir Esping-Andersen, 1990.

² Le taux de remplacement est passé de 57 à 55 pour cent, sauf pour les bas salaires (60 pour cent). Il atteint 80 pour cent si l'on tient compte du supplément au revenu familial auquel ont droit les parents sans travail ayant un revenu familial inférieur à 25 291 dollars.

³ Smeeding, Torrey et Rainwater, 1993. Dans les comparaisons internationales, les ménages pauvres sont ceux qui gagnent moins que le revenu médian ajusté.

⁴ Remarquons à ce propos, sans en minimiser l'importance, que la typologie des États-providences établie par Esping-Andersen sur des bases historiques, à partir de l'observation des États-providences qui se sont constitués et développés après la Deuxième Guerre mondiale, n'épuise pas toutes les possibilités d'État-providence et ne nous met pas sur la piste de nouveaux modèles.

⁵ Ou à «ne pas attirer le blâme» (Weaver, 1986); voir aussi Pierson, 1996.

⁶ Ou «en douce». Voir à ce sujet Grattan Gray (pseudonyme de Ken Battle). 1990; et Arnold, 1990.

⁷ Ce parallèle entre les politiques sociales du Canada et celles des États-Unis s'applique aux deux pays dans leur ensemble et passe sur les différences entre le Canada et le Québec. Nous faisons toutefois l'hypothèse qu'un examen attentif de la situation québécoise appuierait nos arguments.

⁸ Pour cette section, nous puisons abondamment dans la remarquable étude de Haddow, 1993.

⁹ Au début des années 1980, plus de 50 pour cent des personnes âgées reçoivent le SRG. Cette proportion descendra à 38 pour cent une fois le Régime de pensions du Canada arrivé à maturité.

¹⁰ Les coûts dont il s'agit ici correspondent essentiellement aux procédures permettant d'informatiser le traitement des déclarations de revenus, le calcul des prestations et l'expédition des chèques par la poste. La chute des coûts liés au temps de calcul et au stockage des données a encore réduit les frais d'administration.

¹¹ Mais il ne perdra pas sur tous les fronts et remportera la bataille des allocations familiales. Pour ce qui est du succès obtenu en 1989 dans le cas des pensions, voir Pierson et Weaver, 1993.

¹² La Prestation aux aînés (1996) et la redéfinition de la Prestation pour enfants (1997) sont largement le fruit du travail de Ken Battle, qui a longtemps été à la tête du Conseil canadien du bien-être social (National Council of Welfare) et préside depuis 1992 le Caledon Institute of Social Policy.

¹³ À première vue, on discerne dans les données de 1995 une remontée de la pauvreté chez les enfants. Voir Picot et Myles, 1996.

¹⁴ L'EITC n'a pas encore beaucoup été étudié. Notre analyse repose principalement sur Steuerle, 1992; Howard, 1992; et Pierson, 1995.

¹⁵ L'appui des Républicains s'est manifesté dans un certain nombre de cas. Voir Howard, 1992: 28, 30-31.

¹⁶ Sur les tenants et aboutissants de ces mégaprojets de loi centrés sur le budget, voir White et Wildavsky, 1989; et Steuerle, 1992. Sur l'EITC, voir Harmon, 1994; et Howard, 1994.

¹⁷ Bien qu'on leur associe couramment cette étiquette dans la littérature, il est abusif de qualifier de tels programmes de «beveridgiens». Le concept beveridgien de prestations uniformes mis en œuvre en Grande-Bretagne comportait des cotisations, et ne reposait pas sur la qualité de citoyen.

¹⁸ Nous tenons à remercier Ken Battle, Fred Block, Jennifer Hochschild, Francis Fox Piven, Jill Quadagno et Kent Weaver des remarques qu'ils ont faites sur des versions antérieures de cet article. Traduction : Johanne Archambault.

Bibliographie

- ARNOLD, Douglas. 1990. *The Logic of Congressional Action*. New Haven. Yale University Press.
- BANTING, Keith. 1985. «Institutional conservatism: Federalism and pension reform», dans Jacqueline S. ISMAEL, éd. *Canadian Social Welfare Policy: Federal and Provincial Dimensions*. Montréal, McGill-Queen's University Press.
- BANTING, Keith. 1997. «The social policy divide: The welfare state in Canada and the United States», dans Keith BANTING, George HOBERG et Richard SIMEON, éd. *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*. Montréal, McGill-Queen's University Press: 267-309.
- BATTLE, Ken, et Leon MUSZYNSKI. 1995. *One Way to Fight Child Poverty*. Ottawa. Caledon Institute of Social Policy.
- BLANK, Rebecca, et Maria HANRATTY. 1993. «Responding to need: A comparison of social safety nets in Canada and

- the United States», dans David CARD et Richard FREEMAN, éd. *Small Differences that Matter: Labor Markets and Income Maintenance in Canada and the United States*. Chicago, University of Chicago Press: 191-231.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N. J., Princeton University Press.
- GRAY, Grattan. 1990. «Social policy by stealth», *Policy Options*: 17-29.
- GREENSTEIN, Robert. 1993. *Center on Budget and Policy Priorities Fund Raising Letter, October 6th*. Center on Budget and Policy Priorities Archives, Washington, D. C.
- GUEST, Dennis. 1985. *The Emergence of Social Security in Canada*. Vancouver, University of British Columbia Press.
- HADDOW, Rodney. 1993. *Poverty Reform in Canada, 1958-78: State and Class Influences on Policy-Making*. Montréal, McGill Queen's University Press.
- HADDOW, Rodney. 1994. «Canadian organized labour and the guaranteed annual income», dans Andrew JOHNSON, Stephen MCBRIDE et Patrick SMITH, éd. *Continuities and Discontinuities: The Political Economy of Social Welfare and Labour Market Policy in Canada*. Toronto, University of Toronto Press: 350-366.
- HARMON, James Milton. 1994. *Mega-bills and Ideas in the Growth of the Earned Income Tax Credit*. Harvard University, Undergraduate Thesis, mars.
- HOWARD, Christopher. 1992. *A Truly Exceptional Social Program: The Politics of the Earned Income Tax Credit*. Communication présentée au colloque de l'American Political Science Association, Chicago.
- HOWARD, Christopher. 1994. «Happy returns: How the working poor got tax relief», *The American Prospect*, 17, printemps: 46-53.
- KATZ, Michael B. 1986. *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America*. New York, Basic Books.
- LOVE, Roger, et Susan POULIN. 1991. «Family income inequality in the 1980s», *Canadian Economic Observer*, septembre: 4.1-4.13.
- MCBRIDE, Stephen. 1992. *Not Working: State Unemployment and Neo-Conservatism in Canada*. Toronto, University of Toronto Press.
- MENDELSON, Michael. 1995. *Social Policy After the Referendum*. Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, octobre.
- MORISSETTE, Rene, John MYLES et Garnett PICOT. 1995. «Earnings polarization in Canada, 1969-1991», dans Keith BANTING, éd. *Labour Market Polarization and Social Policy*. Kingston, Queen's University Press: 23-50.
- MYLES, John, et Jill QUADAGNO. 1994. «The politics of income security for the elderly in Canada and the United States: Explaining the difference», dans Ted MARMOR et Tim SMEEDING, éd. *Economic Security for the Elderly: North American Perspectives*. Washington, D. C., The Urban Institute.
- NATIONAL COUNCIL OF WELFARE. 1988. *Guide to the Guaranteed Income*. Ottawa, National Council of Welfare.
- PICOT, Garnett, et John MYLES. 1996. «Social transfers, changing family structure and low income among children», *Canadian Public Policy*, XXII: 244-267.
- PIERSON, Paul. 1995. «The creeping nationalization of income transfers in the United States, 1935-1994», dans Stephan LEIBFRIED et Paul PIERSON, éd. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, Brookings: 301-328.
- PIERSON, Paul. 1996. «The new politics of the welfare state», *World Politics*, 48: 143-179.
- PIERSON, Paul, et R. Kent WEAVER. 1993. «Imposing losses in pensions policy», dans R. Kent WEAVER et Bert A. ROCKMAN, éd. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D. C., The Brookings Institution: 110-150.
- QUADAGNO, Jill. 1990. «Race, class, and gender in the U. S. welfare state: Nixon's failed Family Assistance Plan», *American Sociological Review*, 55: 19-20.
- QUADAGNO, Jill. 1994. *The Color of Welfare. How Racism Undermined the War on Poverty*. New York, Oxford University Press, viii, 254 p.
- SMEEDING, Timothy, Barbara TORREY et Lee RAINWATER. 1993. *Going to Extremes: An International Perspective on the Economic Status of the U. S. Aged*. Luxembourg Income Study, Working Paper 87.
- STEUERLE, C. Eugene. 1992. *The Tax Decade: How Taxes Came to Dominate the Public Agenda*. Washington, D. C., Urban Institute Press, xxiii, 239 p.
- UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. Committee on Ways and Means. 1991. *Background Material and Data on Programs Within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means*. Washington, D. C., Government Printing Office, WMCP 102-9.
- UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. Committee on Ways and Means. 1994. *Where Your Money Goes: The 1994-95 Green Book*. Washington, D. C., Brassey's.
- WEAVER, R. Kent. 1986. «The politics of blame avoidance», *Journal of Public Policy*.
- WHITE, Joseph, et Aaron WILDAVSKY. 1989. *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*. Berkeley et Los Angeles, University of California Press et Russell Sage Foundation.