

Pauvreté, citoyenneté et marché aux États-Unis

Pierre-Joseph Ulysse et Frédéric Lesemann

Numéro 29, 1997

La pauvreté en mutation

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002680ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002680ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Résumé de l'article

La récente réforme du *Welfare* aux États-Unis reflète les principales caractéristiques du conservatisme politique dominant aux États-Unis : retrait définitif de l'autorité du gouvernement fédéral du domaine du *Welfare*, affirmation de la responsabilité individuelle, approche morale et tutélaire de la pauvreté, suppression des droits sociaux, menace de retrait de leur citoyenneté pour les bénéficiaires du *Welfare*. Ces orientations sont l'expression de l'influence de l'hégémonie du marché sur la politique sociale.

Éditeur(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (imprimé)

1923-5771 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Ulysse, P.-J. & Lesemann, F. (1997). Pauvreté, citoyenneté et marché aux États-Unis. *Cahiers de recherche sociologique*, (29), 137–152.
<https://doi.org/10.7202/1002680ar>

Pauvreté, citoyenneté et marché aux États-Unis

Pierre-Joseph ULYSSE et Frédéric LESEMANN

Si les républicains ont perdu la présidence des États-Unis en 1992, l'administration démocrate du président Clinton qui leur a succédé a non seulement poursuivi, mais même accentué l'orientation conservatrice des réformes du *Welfare State*. C'est dire combien, en matière de politiques sociales, et tout particulièrement de *Welfare*, les tendances conservatrices qui se sont manifestées dès la fin des années soixante-dix transcendent aujourd'hui les positions partisans et caractérisent profondément les orientations que partagent une majorité d'Américains au chapitre de la lutte contre les inégalités, des droits sociaux et de l'intervention publique à portée redistributive.

On peut avancer que la question de la réforme du *Welfare* telle qu'elle a été annoncée en août 1996 par le président Clinton¹ est une expression concentrée des principales caractéristiques du conservatisme politique qui marque aujourd'hui l'Amérique: retrait définitif de l'autorité du gouvernement fédéral du domaine du *Welfare*; affirmation de la responsabilité individuelle d'assurer son propre revenu par l'effort de travail; approche moralisante et gestion tutélaire de la pauvreté vue comme une manifestation de dépendance à l'égard d'un système de prestations de dernier recours, et donc une manifestation de paresse ou de faiblesse; suppression des droits sociaux (*entitlements*) qui jusqu'ici garantissaient l'accès à une aide minimale et menace de retrait de leur citoyenneté aux bénéficiaires de l'aide sociale.

Pour Katz², ces transformations radicales sont ultimement l'expression de «l'influence de la logique du marché sur la politique sociale américaine». Représentant un des derniers bastions d'un «libéralisme dépassé», le *Welfare* symbolise toutes ces protections qui, pour les conservateurs, produisent la dépendance et empêchent l'individu

¹ Voir P. Villeneuve, «La réforme de l'aide sociale de 1996: le pari de Bill Clinton», *Lien social et Politiques—RIAC*, no 36, automne, 1996, p. 55-59.

² M. B. Katz, «À l'ombre du marché: histoire récente de la réforme du *Welfare*», *Actes de la recherche*, no 115, décembre, 1996, p. 100-101.

d'accéder pleinement au marché du travail. Cette interprétation de la réforme de 1996 nous paraît particulièrement éclairante et pertinente par sa portée géopolitique, au moment où les États-Unis, au sommet de leur puissance économique et politique en cette année 1997 et forts d'un taux de chômage de moins de 5 %, inconnu depuis vingt-trois ans, critiquent ouvertement les pays européens. En effet, les Américains affirment que leurs résultats spectaculaires en matière de réduction du chômage et de contrôle de l'inflation sont directement reliés à leurs efforts de démantèlement de la protection sociale, alors qu'à leurs yeux les Européens, et en particulier les Français, empêtrés dans les corporatismes incrustés dans les appareils de sécurité sociale, sont directement responsables d'un taux de chômage très élevé et qui ne cesse de croître.

Alors que pour la population américaine la chute du mur de Berlin en 1989 a définitivement confirmé la non-pertinence tant des régimes communistes, socialistes que des régimes sociaux-démocrates, le fait que les Anglais et les Français se soient récemment donné coup sur coup des gouvernements travailliste et socialiste respectivement ne peut être que l'expression d'une peur à l'égard de la primauté du marché et d'un attachement viscéral aux protections du passé et à l'époque révolue de l'État-providence³. Cette opinion, qu'on qualifie aujourd'hui de *conventional wisdom*, est défendue par nul autre que le sénateur Daniel Patrick Moynihan qui, à l'occasion de la célébration de ses cinquante années de vie politique, déclarait récemment que la plus grande satisfaction de sa carrière aura été d'avoir participé à l'écroulement des totalitarismes dont la mise en place fut amorcée par la Révolution française et qui furent poursuivis par les divers États-providence⁴.

Dans une telle perspective, les enjeux de la réforme du *Welfare* relèvent autant du redressement moral de la nation américaine que d'une tentative pour imposer l'hégémonie du marché, version américaine, à des pays qui ont historiquement fait le choix d'en limiter l'influence ou d'en contenir les excès.

Cet article se limite toutefois à la question de la réforme récente du *Welfare State* et de sa portée politique aux États-Unis où, depuis près de vingt ans, il ne cesse d'être la cible d'attaques répétées, entraînant pour les bénéficiaires des conséquences économiques, morales et civiques désastreuses. L'ampleur de ces attaques est d'autant plus surprenante qu'elle n'a aucun rapport avec les coûts réels de ce secteur d'activité gouvernementale qui représentent moins de 1 % du budget de l'État

³ Par exemple, voir R. J. Samuelson, «Please do not disturb: Votes aren't swinging to the left so much as they are protecting the status quo», *Newsweek*, 16 juin 1997, p. 51.

⁴ Public Broadcasting System (PBS), *Frontline*, émission du 20 avril 1997.

fédéral, preuve s'il en est de la visée essentiellement symbolique et normative de l'offensive conservatrice.

L'élimination progressive du droit à l'aide sociale

De 1988 à 1996, la législation du *Welfare* aux États-Unis s'est enrichie de deux réformes majeures. Voté en 1988, le Family Support Act, qui a été décrit par celui qui l'a introduit, le sénateur Daniel Patrick Moynihan, comme une «révolution» dans le système du *Welfare State*, entendait transformer le programme d'aide sociale (*Aid to Family with Dependent Children*, AFDC) en un programme de travail, de formation et de développement économique. Cette première réforme opère un véritable divorce avec la manière habituelle de percevoir la pauvreté et de gérer les programmes d'aide sociale aux États-Unis. Les personnes aptes au travail (*able-bodied*) qui bénéficient de l'aide sociale doivent travailler en échange des prestations qu'elles reçoivent. Cette réforme institue le *Workfare* (*Work for Welfare*) pour les personnes qui «prétendent» ne pas trouver d'emploi, rend la participation au marché du travail obligatoire et permet d'imposer des sanctions aux bénéficiaires qui refusent de s'y conformer. Cette mesure coercitive a toutefois réussi non pas à éliminer le droit à l'assistance en tant que droit associé à la citoyenneté, comme l'auraient voulu les conservateurs, mais simplement à l'affaiblir et à le rendre conditionnel. C'est ce qui explique d'ailleurs qu'elle ait cédé sa place à une autre mesure qui abolit ce droit: le Personal Responsibility and Work Opportunity Act de 1996.

On ne compte plus les propositions de réforme de *Welfare State* qui ont accompagné la promesse faite par le président Clinton de «mettre fin au *Welfare* tel qu'il existe» dès son premier mandat. Cette frénésie législative permet d'observer les grandes tendances et de mettre au jour les mutations qu'a subies la gestion de l'aide sociale aux États-Unis, notamment la volonté de réduire la dépendance des mères seules, d'une part en les forçant à travailler, par le biais du *Workfare* si nécessaire, mais aussi en responsabilisant les pères, en resserrant les mécanismes coercitifs mis en place pour obtenir le versement de leur contribution parentale, ou encore la volonté de limiter la durée des prestations de l'aide sociale, ou, enfin, la volonté d'accorder plus de flexibilité aux États pour innover. Le Work and Responsibility Act présenté par le président en juin 1994 adoptait cette ligne dure, mais il n'a pas pu résister aux assauts hostiles des républicains qui le jugeaient encore trop généreux⁵.

⁵ Le Work and Responsibility Act proposait un financement additionnel de 9,3 billions de dollars s'étalant sur une période de cinq ans, l'extension du programme

L'accession à la Chambre d'une majorité républicaine lors des élections législatives de novembre 1994 a définitivement sonné la mise au rancart de ces projets de réforme et a concentré toute l'attention sur les propositions controversées du *Contract with America* présenté par le *Speaker* ultraconservateur de la Chambre, Newt Gingrich. Celles-ci recommandaient que soit limité à deux ans le versement de prestations du *Welfare*, que soient exclues du programme de l'AFDC les mères âgées de moins 18 ans et les mères adolescentes n'habitant pas chez leurs parents, que soit imposé le *Workfare* aux adultes, que soient transformés plusieurs programmes d'assistance en *block grants* (subventions globales aux États) et, enfin, que soient exclus du droit à l'aide sociale les immigrants légalement établis aux États-Unis. Le projet de loi HR4 présenté et approuvé en 1995 par les républicains non seulement reprenait ces grandes orientations, mais se montrait plus explicite dans la manière d'empêcher les mères célibataires de recourir au *Welfare*. Ainsi, les États pourraient porter à 21 ans l'âge d'accès aux prestations de l'AFDC pour les mères célibataires; ils pourraient refuser de verser des prestations quand le père est inconnu; refuser d'accorder des sommes supplémentaires destinées aux enfants nés pendant que la mère bénéficie du *Welfare*; utiliser le montant des prestations refusées aux jeunes mères pour construire des orphelinats destinés aux enfants du *Welfare*. Le président a contre-attaqué en opposant son veto à la loi HR4 et en définissant un ensemble de conditions pour qu'une réforme soit acceptable⁶. Toutefois, à la veille des élections, en août 1996, le président a concédé aux républicains l'essentiel de leurs exigences dans le cadre du Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act.

La nouvelle réforme poursuit deux objectifs principaux: d'une part, fournir de l'aide aux familles dans le besoin afin qu'elles puissent prendre soin de leurs enfants et, d'autre part, réduire la dépendance des mères seules en les préparant à intégrer le marché du travail et en les incitant à s'engager dans le mariage. Pour atteindre ces objectifs, la nouvelle loi met d'abord fin à l'AFDC, dont la conception et la gestion privilégient la notion du droit à l'assistance pour les mères seules. En

JOBS qui constitue l'un des principaux piliers de la réforme précédente, soit le Family Support Act, et l'obligation de travailler après deux ans de prestations seulement aux mères nées après 1971.

⁶ Le président déclarait que, pour qu'une réforme soit acceptable, il faut qu'elle comprenne un filet de sécurité pour les enfants, une protection médicale pour les familles les plus démunies, des critères pour le financement des programmes dont la gestion sera remise aux États et la possibilité d'apporter du financement additionnel en cas de récession économique ou de croissance démographique. Aucune de ces exigences n'apparaîtra dans le Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act qu'il signera en août 1996.

lieu et place, elle crée un nouveau programme, le *Temporary Assistance for Needy Family* (TANF), qui sera financé selon la formule des enveloppes forfaitaires et limitera à cinq ans la durée des prestations d'aide sociale. Les bénéficiaires sont en outre appelés à fournir en échange un travail productif⁷. Le refus de satisfaire à ces exigences entraînera des sanctions qui varieront, à la discrétion des États⁸, de la réduction des prestations à la fin complète de l'aide financière et de la couverture relative aux frais médicaux (*Medicaid*). Les mères mineures (moins de 18 ans) ne sont qualifiées pour l'aide sociale que dans la mesure où elles habitent encore chez leurs parents ou chez un autre adulte désigné par l'État en vue de les encadrer. Celles dont les enfants sont âgés d'au moins douze semaines sont contraintes de s'engager dans des activités éducatives menant à l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires ou dans d'autres programmes approuvés par l'État. En outre, l'État est libre de refuser définitivement l'assistance financière et les bons d'alimentation (*food stamps*) à tout individu déjà jugé et condamné pour possession, usage et trafic de drogues. De telles informations peuvent être recueillies lors de la demande d'aide. Enfin, toute famille faisant une demande d'aide sociale doit accepter que l'État puisse exercer une autorité tutélaire sur ses enfants.

La liberté d'action des États ne se limite pas à l'application des dispositions de la loi. Les États jouissent en fait d'une liberté d'action sans restrictions et d'un pouvoir discrétionnaire illimité. Non seulement déterminent-ils les critères d'admissibilité et fixent-ils le montant des prestations, mais ils peuvent utiliser les fonds de la manière jugée le plus appropriée pour atteindre les objectifs du TANF, en particulier pour prévenir les grossesses précoces, réduire le nombre des naissances illégitimes et encourager la formation et la stabilité des familles biparentales⁹. Les États peuvent en outre refuser toute aide supplémentaire pour les enfants nés ou conçus alors que les parents sont prestataires du *Welfare*, refuser l'aide financière aux mères adolescentes non mariées et à leurs enfants, exiger des parents et des enfants d'une famille assistée qu'ils retournent à l'école pour obtenir leur diplôme d'études

⁷ L'éventail des champs d'activité est assez large: emploi non subventionné, secteur privé subventionné, formation professionnelle mais ne devant pas excéder douze mois, recherche active d'emploi pendant un maximum de six semaines, services à la communauté, etc.

⁸ Les États sont incités à appliquer sévèrement ces sanctions puisqu'ils encourent eux-mêmes des pénalités s'ils ne parviennent pas à atteindre le taux de participation exigé. Le montant de leur enveloppe forfaitaire sera réduit de 5 % la première année et de 2 % les années successives, jusqu'à concurrence de 21 %.

⁹ En fait, la loi incite les États à s'engager dans cette voie. Elle promet une récompense annuelle de 20 millions de dollars aux cinq États qui parviendront, entre 1999 et 2002, à réduire le plus le pourcentage de naissances illégitimes, sans augmenter le pourcentage d'avortements. La mise sera de 25 millions si plus de cinq États y arrivent.

secondaires et appliquer des sanctions en cas de refus, exiger des contrats de responsabilité et procéder à l'évaluation des progrès accomplis.

Les dispositions de la réforme ne concernent pas seulement les pauvres vivant de l'aide sociale, elles touchent également une catégorie de gens qui n'ont rien à voir avec le *Welfare*: les immigrants légalement établis. En effet, ceux-ci sont déclarés non admissibles à toute forme d'aide fédérale¹⁰. D'ailleurs, la majeure partie des 54,5 milliards de dollars que la loi devrait permettre au gouvernement d'épargner au cours des six prochaines années proviendra de cette exclusion, ainsi que des modifications aux programmes de bons d'alimentation et du supplément de revenu garanti.

Pauvreté et citoyenneté

La loi de 1996 témoigne de la fêlure du consensus sociopolitique qui a mené à l'élaboration des programmes du *Welfare State* américain et à l'institutionnalisation du droit à l'aide sociale en tant que droit associé à la citoyenneté. Dès le début des années quatre-vingt s'est manifestée chez les conservateurs américains la préoccupation de réduire la dépendance des mères seules et de leurs enfants à l'endroit de l'aide sociale, donnant ainsi lieu à un discours sur la pauvreté dans lequel s'entrecroisent la nécessité de contrôler les dépenses publiques et la volonté puritaine de transformer, par une restauration de l'éthique du travail, les bénéficiaires de l'aide sociale en des citoyens *responsables, libres et autonomes*. Cette approche nouvelle de la pauvreté qui met l'accent sur les carences individuelles transcende tout parti pris politique. Katz¹¹ soutient qu'elle n'est ni démocrate ni républicaine, mais qu'elle émerge d'une nouvelle culture politique à l'américaine qui tente de redéfinir les notions de citoyenneté, de droits et de démocratie à l'aune de l'hégémonie du marché. Elle est le produit d'une convergence idéologique¹² et confirme le renversement des notions libérales de protection et d'aide sur lesquelles repose, tant bien que mal, depuis les années soixante, le fonctionnement de la société américaine. Subordonnant le social et le politique à l'économique, cette

¹⁰ Les dispositions concernant les immigrants apparaissent comme l'un des grands paradoxes de cette loi. Alors que, dans le cas des citoyens pauvres, l'obligation sociale de travailler, et non la citoyenneté, devient la condition *sine qua non* pour avoir droit à l'aide sociale, dans le cas des immigrants non citoyens, le statut de travailleur se révèle insuffisant. La citoyenneté redevient une condition de l'accès à l'aide sociale.

¹¹ M. B. Katz, art. cité.

¹² *Ibid.*; M.-F. Toinet, «Les croisés du libre-échange», *Le Monde diplomatique, manière de voir*, vol. 31, 1996, p. 25-27.

nouvelle culture politique ravive dans l'imaginaire collectif américain l'idée du marché en tant que vertu émancipatrice, en tant que mécanisme «naturel» de régulation des rapports sociaux, et voit l'économie de marché comme principe premier du maintien de la cohésion sociale. Le citoyen est défini par son rôle de producteur et de consommateur, et c'est à ce titre qu'il doit être considéré comme membre à part entière de la communauté, donc profiter pleinement des droits que lui confère son statut de citoyen et les défendre.

Une telle conception de la citoyenneté se situe aux antipodes de l'héritage légué par T. H. Marshall qui, dans *Citizenship and Social Class*¹³, présente la citoyenneté sociale¹⁴ comme l'étape ultime du développement historique de la citoyenneté moderne¹⁵. L'émergence de ce nouveau modèle, auquel le libéralisme social du XIXe siècle a servi de substrat¹⁶, non seulement marque la rupture avec le laisser-faire débridé qui caractérise le processus antérieur d'industrialisation, d'urbanisation et de développement du marché, mais laisse aussi apparaître la pauvreté qui en résulte comme un obstacle à la jouissance et à l'exercice réels des droits qu'octroie la citoyenneté civile et politique. Cette citoyenneté, axée sur la notion fondamentale de participation — sociale, politique et économique —, appelle la création par l'État d'un système national de protection sociale contre les risques capable, et ce indépendamment des statuts et des appartenances de classe, de garantir à tous les membres de la communauté les ressources — matérielles et symboliques — nécessaires à l'exercice actif de leurs droits de citoyen. C'est la raison même d'exister des droits économiques et sociaux¹⁷ que

¹³ T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

¹⁴ Selon N. Fraser et L. Gordon («Contract versus charity: Why is there no social citizenship in the United States», *Socialist Review*, 1996, p. 45-67), la citoyenneté sociale parvient, dans son développement, à concilier trois grandes théories politiques: la notion de dignité, de respect et de droit égal à la protection du courant libéral, les normes de solidarité et de responsabilité du communautarisme et l'idéal républicain de participation à la vie publique.

¹⁵ Selon Marshall, le développement historique de la citoyenneté moderne fait apparaître trois types de droits. Les droits civils impliquent la liberté de contrat, de mouvement et le droit de disposer des fruits de son travail. Les droits politiques englobent la liberté d'expression combinée au droit d'élire et de se faire élire. Les droits sociaux se rapportent à l'accès égal aux biens et aux services, au droit à l'inclusion et à la participation.

¹⁶ R. Plant, «The new right and social policy: A critique», *Social Policy Review* 1989-1990, 1990, p. 7-29.

¹⁷ Avec le développement de l'État-providence, l'époque contemporaine a vu émerger tout un ensemble de droits économiques et sociaux venant s'agréger à la définition même de la citoyenneté. On peut citer, entre autres, les droits à la santé, à l'éducation,

d'ériger la satisfaction des besoins matériels des citoyens défavorisés en obligation politique, c'est-à-dire en obligation relevant de la responsabilité de l'État et impliquant une nouvelle compréhension du lien entre pauvreté et citoyenneté.

La conception sociale de la citoyenneté parvient à s'imposer après la Seconde Guerre mondiale, surtout dans le cadre du développement du *Welfare State* et de la guerre contre la pauvreté. On considère en effet que la jouissance de la citoyenneté américaine ne se limite plus aux seules possession et reconnaissance formelles du droit de participer. Elle exige aussi que l'État intervienne de manière positive afin, d'une part, d'atténuer les inégalités entre les différentes catégories sociales et, d'autre part, de créer des conditions favorables à l'actualisation des nouveaux droits sociaux et économiques. Le citoyen ne se présente plus comme un simple détenteur de droits, mais aussi comme celui à qui les conditions d'existence permettent de participer économiquement, socialement et politiquement à la vie de la communauté. L'association établie entre la capacité d'agir et la satisfaction des besoins réels mène, au cours des années soixante, à considérer la pauvreté comme l'antithèse de la citoyenneté¹⁸. Dans une perspective de justice et d'équité sociales, elle a favorisé la reconnaissance du droit à l'aide sociale et l'extension de la protection sociale à l'ensemble des membres de la société. Le *Welfare State* cadre sociopolitique d'actualisation de la citoyenneté sociale, oppose l'idée de la solidarité sociale à celle de la charité qui a marqué la gestion de l'aide aux plus démunis durant les périodes précédentes. La logique de protection sociale qui sous-tend ses institutions assure la compatibilité entre le fait de recevoir de l'aide sociale et la jouissance de la pleine citoyenneté.

La notion de citoyenneté sociale est aujourd'hui à peu près totalement évacuée des débats sur la pauvreté aux États-Unis¹⁹. Les conservateurs²⁰, qui ont toujours résisté à l'institutionnalisation des droits sociaux qu'ils perçoivent comme une entrave à l'expansion du marché, ne s'y réfèrent que dans le but de l'opposer à la citoyenneté

au travail et au logement, ainsi que le droit à l'inclusion et à la participation à la gestion des affaires publiques

¹⁸ M. Roche, *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge, Polity Press, 1992; F. Lesemann et P.-J. Ulysse, «*Welfare, Workfare et citoyenneté aux États-Unis*», *Lien social et Politiques—RIAC*, no 34, 1995, p. 55-62.

¹⁹ N. Fraser et L. Gordon, art. cité, p. 45-67.

²⁰ De nos jours, ce sont les conservateurs (républicains autant que démocrates) qui établissent les programmes et déterminent le contenu des débats sur la pauvreté. Leur position hégémonique leur donne le pouvoir de définir les règles du jeu auquel participe de bon gré la majorité des libéraux dits progressistes.

civile et politique²¹. Ils reprochent aux droits sociaux d'être dissociés des responsabilités individuelles et des obligations sociales, en particulier de l'obligation de travailler. De leur point de vue, loin de réduire la pauvreté et de faciliter la participation sociale, le *Welfare* génère une multiplicité d'effets pervers²² qui constituent, plus que les inégalités, un obstacle à l'inclusion sociale²³. Seule est légitime une citoyenneté fondée sur la participation pleine et entière au marché²⁴, capable de responsabiliser les pauvres, de faire croître l'autonomie individuelle et l'initiative personnelle et, enfin, de restaurer l'éthique du travail. L'amélioration des conditions de vie des pauvres ne pouvant passer que par l'abolition du système du *Welfare*²⁵ ou à tout le moins par sa réduction²⁶, le désengagement de l'État interventionniste au profit de l'expansion du libre marché se présente comme voie incontournable par laquelle les citoyens, même les plus pauvres, parviendront à s'assumer et à recouvrer la liberté de choisir dont les ont si longtemps privés les structures institutionnelles et bureaucratiques du *Welfare State*. La réduction de la taille et des interventions de l'État constitue, pour la philosophie politique conservatrice, la garantie du maintien des

²¹ Les conservateurs établissent une hiérarchie entre les droits civils et politiques qu'ils considèrent comme authentiques et traditionnels et les nouveaux droits sociaux qu'ils contestent. Cette catégorisation binaire doit être toutefois comprise à la lumière du fait que les droits civils et politiques peuvent être définis en des termes procéduraux et qu'ils n'impliquent, contrairement aux droits sociaux et économiques axés sur la notion de «besoins», aucune redistribution équitable de la richesse collective. C'est aussi une manière de rejeter l'assertion que la citoyenneté peut s'exercer en dehors du marché et que son exercice requiert un minimum de ressources permettant à chaque individu citoyen de participer de manière efficace au fonctionnement de la société.

²² Dans un article publié en 1995 (art. cité), nous en avons relevé un certain nombre, dont les plus fréquemment retenus et cités sont: la culture de dépendance à l'égard de l'aide publique, le décrochage scolaire, l'accoutumance à la drogue, la déresponsabilisation, la déstructuration familiale, les grossesses précoces et les naissances illégitimes. Toutefois, ces effets pervers ne tirent leur signification que dans le cadre de l'effort idéologique soutenu des conservateurs visant la délégitimation sociale et politique de l'intervention étatique auprès des plus pauvres.

²³ C. Murray, *Losing Ground: American Policy 1950-1980*, New York, Basic Books, 1984; C. Murray, «Helping the poor: A few modest proposals», *Commentary*, vol. 79, no 51, mai 1985, p. 27-34; L. Mead, *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*, New York, The Free Press, 1986.

²⁴ S. D. King, *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, Londres, Macmillan, 1987; R. Plant, «Social rights and the reconstruction of Welfare», dans G. Andrew (dir.), *Citizenship*, Londres, Lawrence and Wishart, 1991, p. 50-64.

²⁵ C. Murray, ouvr. cité; C. Murray, «Discussing Welfare dependency is irrelevant», *Public Welfare*, printemps 1992, p. 24-25; C. Murray, «What to do about Welfare», *Commentary*, vol. 98, no 6, décembre 1994, p. 26-34.

²⁶ M. Olaski, *The Tragedy of America Compassion*, Regnery Publishing, 1992.

libertés individuelles et économiques²⁷. La référence au marché permet d'autre part d'élaborer un discours sur l'«indépendance» et l'«autonomie» qui apparaît difficilement conciliable avec un discours sur la «protection», les «besoins» et la «vulnérabilité²⁸». Enfin, la sacralisation de l'éthique du travail, qui pose la responsabilité de chacun, riche ou pauvre, contribue à affaiblir la légitimité des institutions sociales et à miner les bases politiques et économiques du *Welfare State*.

Droit et dépendance

Arguant que les programmes sociaux sont incapables d'amener les pauvres à se prendre en main, les conservateurs ont réussi à substituer au langage des droits des décennies précédentes un autre langage axé sur les obligations, transformant ainsi la lutte contre la pauvreté en une guerre contre la dépendance à l'égard de l'aide sociale. De plus, la pauvreté étant associée plus à une pathologie individuelle qu'aux conditions contextuelles et environnementales de sa production, l'urgence d'agir sur des comportements *dysfonctionnels*, qui empêchent les individus de contribuer pleinement à la société, succède aux préoccupations sociales de réduction des inégalités structurelles. Les objectifs de redressement prennent la forme d'un éventail de mesures destinées à favoriser la participation de l'individu au marché du travail, l'acquisition de compétences professionnelles, la restauration de l'éthique du travail et le contrôle de la fertilité. Il s'est donc opéré dans la lecture de la pauvreté un véritable changement paradigmatique²⁹ et sont désormais privilégiées des catégories éthico-normatives³⁰ dont la principale utilité a été de mener à l'individualisation du problème de la pauvreté. L'imposture sémantique³¹ qui préside à ce changement n'a pas seulement justifié l'effritement du droit à l'aide sociale. Elle a aussi scellé le passage de la société de solidarité et de citoyenneté à la société de

²⁷ Les conservateurs soutiennent que le développement du *Welfare State* s'est effectué au prix de la spoliation de l'héritage purement libéral. Selon eux, la contribution obligatoire aux programmes gouvernementaux lèse le droit des gens de vivre selon leurs propres valeurs. La seule fonction légitime du gouvernement étant d'aider les gens à réaliser leurs aspirations de la manière la plus libre possible, l'imposition des riches pour financer les programmes sociaux constitue une violation du droit individuel de disposer pleinement de son argent.

²⁸ C. Glendenning, «Residualism vs rights: Social policy and disabled people», *Socialist Policy Review*, no 4, 1992, p. 89-106.

²⁹ F. Lesemann et P.-J. Ulysse, art. cité.

³⁰ R. Plant, «The new right and social policy: A critique», art. cité.

³¹ Cette imposture sémantique trouve sa force dans l'ambiguïté que certains décideurs politiques et certains analystes sociaux maintiennent sciemment entre une politique axée sur la réduction de la pauvreté et une autre destinée à combattre la dépendance.

marché³² qui trouve son écho autant dans la réforme du *Welfare* de 1988 que dans celle de 1996, puisque l'une et l'autre souscrivent à l'idée que le marché constitue la meilleure sinon l'unique stratégie de résorption de la pauvreté et la principale sphère d'exercice de la citoyenneté.

Plusieurs auteurs ont contribué à fonder ce déplacement analytique et idéologique. Par exemple, Charles Murray, dans *Losing Ground*³³, et Lawrence Mead, dans *Beyond Entitlement*³⁴, refusent de définir la pauvreté comme un manque de ressources vitales. Ils la perçoivent plutôt comme la conséquence de l'absence de motivations et de dispositions à travailler pour se procurer ces ressources. Dans *Family and Nation*, Patrick Moynihan³⁵ soutient que le grand défi que doit relever le système du *Welfare* demeure non la pauvreté économique mais les comportements de dépendance qu'il a amenés chez les bénéficiaires. De nombreux travaux privilégiant de telles perspectives dans l'analyse de la pauvreté avancent deux axes principaux d'explication: les déviances individuelles et les effets néfastes des politiques sociales. On en déduit que c'est la conjugaison de ces deux aspects qui conduit à la formation d'une *underclass*³⁶ caractérisée par une culture de la dépendance³⁷ à l'égard du *Welfare*³⁸. La nécessité d'inciter les pauvres au travail devient ainsi la tendance dominante et généralisée des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Elle est présente autant chez les conservateurs que chez les libéraux, elle structure le discours public autant que la pensée dominante en sciences sociales³⁹.

³² R. Kuttner, «Market, State, and dystopia», *The American Prospect*, no 15, 1993, p. 7-10, et «After solidarity», *The American Prospect*, no 26, 1996, p. 6-10.

³³ C. Murray, ouvr. cité.

³⁴ L. Mead, ouvr. cité.

³⁵ D. P. Moynihan, *Family and Nation*, First Harvest/HBJ Edition, 1987.

³⁶ K. Auletta, *The Underclass*, New York, Vintage Books, 1983; C. Murray, ouvr. cité, et «Wath to do about Welfare», art. cité; L. Mead, ouvr. cité.

³⁷ La dépendance est naturellement imputée aux Noirs et aux Hispaniques vivant dans des ghettos urbains. Cette notion se veut une réinterprétation des aspects stigmatisants de la notion de «culture de pauvreté» qui a émergé des travaux ethnographiques d'Oscar Lewis, en vue de son application idéologique aux pauvres vivant dans les ghettos. Dans le contexte américain, aussi bien la notion de culture de dépendance que celle de *underclass* qui s'y articule constituent des euphémismes pour parler surtout de race.

³⁸ M. Novak, «The new war on poverty», *Focus*, vol. 11, no 1, 1988, p. 6-10; C. Murray, «Discussing Welfare dependency is irrelevant», art. cité; L. Mead, «The logic of workfare: The underclass and work policy», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1989, p. 156-169; L. Mead, «The new politics of the new policy», *The Public Interest*, no 103, printemps 1991, p. 3-20.

³⁹ Par exemple, les écrits des libéraux comme ceux de David Ellwood, qui est d'ailleurs considéré comme le concepteur du principe de temps-limite, et de Christopher Jencks rejoignent partiellement la thèse que le *Welfare* cause chez les mères seules la dépendance, thèse qui se trouve au centre des travaux des conservateurs comme Charles

Marché et pauvreté

La position hégémonique du marché remettant en question les liens étroits entre l'État et le *Welfare* ne peut toutefois être considérée comme un simple épiphénomène. Elle est fondamentale dans la mesure où elle constitue le pilier sur lequel la nation américaine fait reposer le réaligement institutionnel qui lui permet de redéfinir une série de relations sociales et politiques, certaines de ses formes organisationnelles, en particulier le marché du travail, ainsi que ses responsabilités face aux citoyens les plus pauvres et les plus vulnérables. L'examen de ces transformations institutionnelles, dont l'objectif avoué consiste à libérer le citoyen consommateur de la tyrannie de l'État interventionniste, reste nécessaire non seulement pour comprendre les conditions spécifiques dans lesquelles s'opèrent les mutations du *Welfare*, mais aussi pour cerner et analyser les effets que produira vraisemblablement le Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act.

Certains des effets de cette nouvelle loi se sont d'ailleurs déjà manifestés. Le filet de sécurité se rétrécissant comme une peau de chagrin, la clientèle des cuisines populaires et des banques alimentaires a connu, dans plusieurs grandes villes américaines, une croissance exponentielle⁴⁰. Y font appel un nombre croissant de personnes âgées, de pauvres qui travaillent, de chômeurs et de handicapés, pour la plupart très jeunes. En outre, le Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act ne pourra qu'aggraver le problème de pauvreté chez les enfants qu'il prétend protéger⁴¹. Le puritanisme religieux dont est empreinte cette loi considère le phénomène de la famille monoparentale comme un problème éthique qui affaiblit les normes morales de la société et que le gouvernement doit, en conséquence, s'interdire de «récompenser» par l'octroi de l'aide sociale. La rigidité de cette logique morale évacue autant le fait que bon nombre de bénéficiaires sont des mères seules non employables et que personne ne veut employer, même au salaire minimum et dans des emplois temporaires, instables et précaires, que le fait que les pères sont trop pauvres pour

Murray, George Gilder et Lawrence Mead. Patrick Moynihan se rallie au point de vue de Douglas Besharov relativement à la nécessité de «mettre fin au *Welfare* tel qu'il a toujours existé». Tout en faisant reposer la plus grande partie de son analyse sur les conséquences néfastes des décisions macroéconomiques des années soixante-dix et du processus de désindustrialisation auquel ont été soumis les *inner-city*, William Julius Wilson reconnaît que la culture et les comportements des gens vivant dans les ghettos font problème.

⁴⁰ K. Stark, «Welfare reform: Children first to suffer», *The Inquirer*, lundi 9 juin 1997.

⁴¹ C. Jencks, «The hidden paradox of Welfare reform», *The American Prospect*, no 32, 1997, p. 33-40; M. J. Bane, «Welfare as we might know it», *The American Prospect*, no 30, 1997, p. 47-53.

apporter un soutien économique substantiel au bien-être de leurs enfants⁴². Bane soutient aussi que la nouvelle réforme comporte de grands risques tant pour les adultes que pour les enfants⁴³. Le resserrement de l'accès à l'aide sociale et la liberté de gestion qui permet aux États de disposer des fonds à leur guise, de déterminer les critères d'admissibilité et de fixer le montant des prestations instaurent d'autres conditions favorables à l'accroissement de la pauvreté. Les États peuvent non seulement assujettir le droit à l'aide sociale au respect des exigences et à la participation au *Workfare*, mais aussi invoquer le manque de fonds disponibles pour retarder les prestations, voire les refuser. Le retrait inconditionnel de l'administration fédérale laisse une fois encore le champ libre aux États pour déplacer les responsabilités de gestion des programmes d'aide du domaine public au domaine privé. Au lieu de fournir elles-mêmes les services, les agences publiques négocient des contrats annuels avec des fournisseurs privés, des organismes à but lucratif ou non⁴⁴. Ce processus de mise en marché et de privatisation⁴⁵ constitue un risque majeur, puisqu'il soumet la gestion du *Welfare* à un calcul de coûts/bénéfices⁴⁶. Ces points de vue viennent ainsi confirmer les résultats de la microsimulation informatique effectuée par l'Urban Institute, qui conclut que, quelles que soient les modifications apportées, les effets de la nouvelle réforme seront désastreux. Au moment où l'ensemble des mesures drastiques de cette réforme aura été mis en vigueur, c'est-à-dire d'ici cinq ans, la

⁴² C. Jencks, art. cité.

⁴³ M. J. Bane, art. cité.

⁴⁴ La privatisation des programmes d'aide sociale soulève beaucoup d'enthousiasme parmi les États, en particulier au Wisconsin et au Texas. Ce dernier vient de privatiser entièrement ses services d'adoption, de familles d'accueil et soutien familial. L'État ne recrute donc plus les familles d'accueil et les parents adoptifs. Il n'envoie plus de travailleurs sociaux pour aider les familles en crise. Il achète plutôt ces services auprès d'un réseau de fournisseurs privés, d'organismes à but non lucratif auxquels il confie l'administration, le *counseling* et le suivi des cas. L'État fixe les normes et les fournisseurs déterminent librement les moyens de les atteindre.

⁴⁵ Cette stratégie de gestion privilégiée par les républicains a été dénoncée par le président Clinton. Au mois de mai 1997, l'administration, appuyée par les syndicats, a déclaré que les États ne peuvent laisser les entreprises privées fixer les critères d'admissibilité aux soins médicaux (*Medicaid*) et aux bons d'alimentation (*food stamps*). En juin 1997, le House Commerce Committee, par 27 voix contre 20, a renversé cette décision relative au *Medicaid*. Le House Agriculture Committee, par 24 voix contre 19, a pris une décision similaire en ce qui concerne les bons d'alimentation. Déjà le Ways and Means Committee ainsi que le Education and the Workforce Committee avaient rejeté une décision exigeant que les États rémunèrent les personnes actives au salaire minimum, sans que ne soient prises négativement en compte les prestations d'aide sociale, dont les bons d'alimentation, reçues par certaines d'entre elles.

⁴⁶ M. J. Bane, art. cité.

population pauvre pourrait avoir augmenté de 2,56 millions de personnes, dont 1,14 million d'enfants⁴⁷.

Pour les années à venir, le dilemme auquel devront faire face les décideurs politiques américains, en particulier les libéraux, sera de savoir comment parvenir à aider les pauvres à améliorer leur situation en l'absence de filet de sécurité, sachant que ces derniers ne jouissent pas des mêmes occasions et conditions d'emploi que la majorité de la population. Il est certes illusoire de concevoir la société comme un «pur marché» fonctionnant dans un vacuum institutionnel. De fait, comme le soutient Kuttner⁴⁸, le marché connaît des limites que l'État ne peut compenser qu'en ayant recours à une économie mixte, seul instrument lui permettant de construire une société décente et de mettre en place un système économique efficace. L'État doit, pour cela, créer des zones de solidarité et protéger des domaines relevant du «bien commun» que le marché, même en optimisant les résultats économiques, ne peut correctement prendre en charge. On peut citer, entre autres domaines, l'éducation, la formation, la santé, les infrastructures publiques et l'environnement.

Il ne faut pas voir comme une simple stratégie économique l'affirmation de la primauté du marché autorégulateur, c'est-à-dire un marché susceptible de fonder sa propre raison d'être, englobant sa propre justification et générant son propre mécanisme de légitimation. Une telle affirmation constitue surtout une stratégie politique qui, dans le contexte de relations extérieures, assure une position hégémonique aux États-Unis à l'échelle mondiale et la justifie. En matière de politique intérieure, elle légitime une représentation des membres des groupes minoritaires, les Noirs et les Hispaniques en particulier, dotés d'une citoyenneté atrophiée. Car, dans la mesure où l'éthique du travail est définie comme absolue, où le marché résume les valeurs sociales fondamentales, régule les rapports sociaux et fonde les droits associés à la citoyenneté, la démocratie ne peut être que l'affaire de ceux qui produisent et consomment. Les exclus du royaume du marché deviennent par conséquent des non-citoyens dont la rédemption — sociale, politique et économique — ne peut s'accomplir que par leur réinsertion dans le marché, au prix d'un «travail forcé déqualifié» si nécessaire.

En somme, les États-Unis demeurent, après douze ans de pouvoir républicain et quatre ans de pouvoir démocrate, ce pays de contrastes et

⁴⁷ P. Villeneuve, art. cité.

⁴⁸ R. Kuttner, «The limits of markets», *The American Prospect*, no 31, 1997, p. 29-36.

de paradoxes où l'égalité de principe coexiste avec les inégalités de fait, où la pauvreté et la richesse se côtoient sans s'interpénétrer.

Pierre-Joseph ULYSSE
Doctorat en sociologie
Université de Montréal
Frédéric LESEMANN
INRS-Culture et Société

Résumé

La récente réforme du *Welfare* aux États-Unis reflète les principales caractéristiques du conservatisme politique dominant aux États-Unis: retrait définitif de l'autorité du gouvernement fédéral du domaine du *Welfare*, affirmation de la responsabilité individuelle, approche morale et tutélaire de la pauvreté, suppression des droits sociaux, menace de retrait de leur citoyenneté pour les bénéficiaires du *Welfare*. Ces orientations sont l'expression de l'influence de l'hégémonie du marché sur la politique sociale.

Mots-clés: *Welfare*, pauvreté, dépendance, exclusion, citoyenneté, droits sociaux, protection sociale, marché, États-Unis.

Summary

The recent welfare reforms in the United States reflect the main characteristics of that country's dominant conservative politics: the definitive withdrawal of the federal government from the domain of welfare; the affirmation of individual responsibility; a moralist and tutelary approach to poverty; suppression of social rights; threat of withdrawing the citizenship of welfare beneficiaries. These orientations are the expression of the influence of market hegemony over social policy.

Key-words: welfare, poverty, dependance, exclusion, citizenship, social rights, social protection, market, United States.

Resumen

La reforma reciente del bienestar social (*Welfare*) revela las principales características del conservadurismo político dominante en los Estados Unidos. Este consiste entre otros en el retiro definitivo del

estado de la esfera del bienestar social (*welfare*), en la afirmación de la responsabilidad individual, en el enfoque moral y la tutela de la pobreza, en la supresión de los derechos sociales y en la amenaza constante del retiro de la ciudadanía a aquellos ciudadanos que benefician del *welfare*. Estas orientaciones son la expresión de la influencia de la hegemonía del mercado en la política social.

Palabras claves: bienestar social (*Welfare*), pobreza, dependencia, marginalidad, exclusión social, ciudadanía, derechos sociales, protección social, mercado, Estados Unidos.