

Rebecca M. Blank, *It Takes a Nation: A New Agenda for Fighting Poverty*, New York/Princeton, Russell Sage Foundation/Princeton University Press, 1997, 340 p.

Daniel Béland

Number 30, 1998

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002665ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002665ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Béland, D. (1998). Review of [Rebecca M. Blank, *It Takes a Nation: A New Agenda for Fighting Poverty*, New York/Princeton, Russell Sage Foundation/Princeton University Press, 1997, 340 p.] *Cahiers de recherche sociologique*, (30), 331–338. <https://doi.org/10.7202/1002665ar>

Comptes rendus

Rebecca M. Blank, *It Takes a Nation: A New Agenda for Fighting Poverty*, New York/Princeton, Russell Sage Foundation/Princeton University Press, 1997, 340 p

Depuis la fin des années soixante, période trouble où l'on constate les ratés de l'ambitieuse «guerre contre la pauvreté» lancée en 1965 par le président Johnson, le débat sur l'assistance sociale (*welfare*) est au cœur de la vie sociale et politique américaine. Les passions qu'ont déchaînées aux États-Unis les programmes d'assistance instaurés depuis la *New Deal* peuvent paraître disproportionnées, ceux-ci ne représentant qu'une part modeste du budget fédéral.

Si ces programmes demeurent à l'avant-scène, c'est notamment parce qu'ils font l'objet d'attaques répétées de la droite conservatrice, dont l'influence est déterminante depuis la fin des années soixante-dix. D'après les conservateurs, l'assistance sociale secrète une culture de la dépendance incompatible avec l'éthique du travail à la base du «modèle américain». Selon Charles Murray¹, ce phénomène serait même responsable de l'augmentation de la pauvreté que l'on constate depuis les années soixante. Dans une rhétorique axée sur la défense des «valeurs traditionnelles», les conservateurs accusent aussi le programme d'aide sociale (*Aid for Families with Dependant Children*, AFDC), qui vise à soutenir les familles les plus démunies, d'encourager les grossesses «illégitimes» (dont le taux est particulièrement élevé aux États-Unis) chez les femmes issues de milieux défavorisés.

Après avoir vu leurs projets de réforme les plus radicaux échouer durant les gouvernements Reagan et Bush, les conservateurs vont finalement remporter la victoire le 1er août 1996. En ce jour, le président Clinton, alors en pleine campagne électorale, signe le Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (H.R. 3734), précédemment adopté par les majorités républicaines de la Chambre des représentants et du Sénat (en place depuis les élections législatives de 1994). Même si le président démocrate avait promis de mettre fin à l'assistance sociale traditionnelle («*to end the welfare as we know it*»), notamment en remettant au travail une part importante des bénéficiaires (*workfare*), la réforme de 1996 étonne par sa dureté.

¹ C. Murray, *Losing Ground*, New York, Basic Books, 1984.

Une preuve de cette dureté envers les moins nantis: la loi, qui institue des normes nationales tout en laissant une grande marge de manœuvre aux États, fixe à cinq ans la durée totale des prestations d'assistance auxquelles a droit chaque citoyen américain (les États peuvent toutefois exempter de cette règle jusqu'à 20 % des bénéficiaires). De plus, les assistés sociaux ne peuvent recevoir de l'aide pendant plus de deux années consécutives. Après cette période, ils doivent trouver un emploi dans le secteur privé ou participer à l'un des programmes étatiques de travail (*work programs*). En 2002, au moins 50 % des bénéficiaires devront être inscrits dans ces programmes. Si les États contreviennent à ces règles, d'importantes pénalités financières leur seront imposées par Washington²

Il est encore difficile d'évaluer les conséquences à long terme de ces mesures. Celles-ci seront largement déterminées par les législateurs des États, désormais responsables de la mise en œuvre des mesures encadrées par la nouvelle loi fédérale.

Dans l'introduction de son ouvrage *It Takes a Nation: A New Agenda for Fighting Poverty*, Rebecca Blank, professeure à l'Université Northwestern (Illinois), s'adresse à ces responsables (*state programs officials*). Selon elle, ceux-ci pourront y puiser de nombreux renseignements susceptibles de les éclairer dans leurs décisions. Toutefois, comme le rappelle Blank elle-même, l'on doit garder à l'esprit que ce livre a été conçu avant la signature de la loi de 1996. Replacé dans le cadre du débat entourant cette ratification, *It Takes a Nation*, dont le titre évoque ironiquement un livre d'Hilary Clinton sur l'éducation³, constitue une critique de l'argumentaire conservateur et des «mythes» (p. 4) concernant les origines de la pauvreté et les effets socio-économiques des programmes sociaux. En cherchant à corriger les faits, à éclairer l'opinion et le législateur, Rebecca Blank signe un ouvrage qui saura aussi intéresser le sociologue à la recherche d'une synthèse concernant la problématique américaine de la pauvreté.

D'après Blank, plusieurs affirmations mensongères circulent aux États-Unis au sujet de la pauvreté et de la protection sociale. Dans les deux premiers chapitres de son ouvrage, elle s'attaque aux idées reçues quant à la nature et aux sources de la pauvreté.

Dans le premier chapitre, intitulé «The changing face of poverty», l'auteure trace un portrait nuancé de la population vivant sous le seuil de la pauvreté. Selon la perception dominante aux États-Unis, la

² Voir D.Béland, «La fin du Welfare State: de la guerre contre la pauvreté à la guerre contre les pauvres», *Esprit*, no 212, mai 1997, p. 38-58.

³ H. Clinton, *It Takes a Village*, New York, Simon and Schuster, 1996.

majorité des pauvres seraient Noirs ou Latinos, habiteraient des ghettos urbains ou des zones rurales isolées et formeraient des familles monoparentales vivant de l'aide sociale (p. 13). Or, même si cette perception renvoie à certains faits indéniables (par exemple, les Noirs sont largement représentés dans les catégories socioéconomiques défavorisées), il n'en demeure pas moins que «*the poor are an extremely heterogenous group of person*» (p. 14). Ainsi, les pauvres se recrutent dans tous les groupes ethniques et plus d'un tiers d'entre eux sont mariés (p. 19). D'ailleurs, si les mères célibataires sont particulièrement touchées par la pauvreté, il est faux de prétendre que le programme AFDC, destiné à leur venir en aide, serait à l'origine de la hausse des «naissances hors mariage» (*out-of-wedlock births*). Loin des stéréotypes véhiculés par les conservateurs, la majorité des individus vivant sous le seuil de la pauvreté sont d'ailleurs blancs, habitent des quartiers «normaux» (ruraux ou suburbains) et travaillent pour gagner leur vie. De plus, seulement une minorité de ceux-ci demeurent sous le seuil de la pauvreté pour une période prolongée, leur situation économique étant généralement instable (p. 22). Si Blank s'attarde sur ces réalités, c'est pour avancer l'argument suivant: les pauvres ressemblent aux «Américains ordinaires» qu'on ne voudrait bien le laisser croire.

Dans le deuxième chapitre («A changing economy»), Blank analyse les origines socioéconomiques de la pauvreté. Selon elle, l'évolution du marché du travail — et non la dépendance envers l'assistance sociale — constitue la principale source de pauvreté (p. 53). Dans cette perspective, le facteur le plus important à considérer est le déclin sensible du nombre d'emplois de qualité pour les travailleurs non qualifiés (*low skill workers*). En raison de la diminution du salaire moyen de ces travailleurs, la croissance économique, ou même la baisse du taux de chômage, ne peut enrayer la pauvreté. Contrairement à l'opinion émise par les chantres de la droite, les programmes sociaux ont donc, dans une économie favorisant la paupérisation, un rôle primordial à jouer. Toutefois, au lieu d'être axés sur la création d'emplois, ces programmes doivent viser un nouvel objectif: offrir un soutien aux travailleurs à faible revenu et à leurs familles (p. 82).

Avant d'examiner les moyens propres à adapter les politiques sociales à ce nouveau contexte économique, Blank propose, dans les deux chapitres suivants, une analyse des différents programmes d'assistance et de leur incidence sur les conditions d'existence des familles dans le besoin. L'objectif de cette double analyse est clair: démontrer que ces programmes ont, malgré certains effets pervers, contribué au mieux-être des pauvres, notamment en améliorant leur alimentation et leur état de santé.

Le troisième chapitre, intitulé «Changing policy: Efforts to provide a social safety net», présente un tableau du système fédéral d'assistance sociale en place jusqu'à 1996 et une analyse des propositions de réforme qui seront finalement instituées par le Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act. En raison de leur nombre, l'auteure divise les programmes d'assistance en quatre catégories: l'assistance pécuniaire (*cash assistance*), l'assistance non pécuniaire (*in-kind*), le soutien au revenu (*earnings subsidy*) et l'aide à l'emploi (*job search and job training*). Il serait ici trop long de présenter ne serait-ce qu'une liste de ces nombreux programmes. Toutefois, il faut souligner trois faits essentiels concernant l'évolution de ce système au cours des quinze dernières années: le processus de «ciblage» des programmes, qui s'adressent à des populations de plus en plus circonscrites, la tendance à la décentralisation au profit des États et l'intensification des pressions budgétaires. La réforme de 1996, malgré son caractère exceptionnellement étendu, confirme ces tendances (p. 89).

Après cette analyse de l'évolution du système américain d'assistance sociale, Rebecca Blank s'attaque, dans un chapitre intitulé «What do antipoverty program do?», à l'argument conservateur selon lequel le *welfare* serait coûteux, inefficace et même responsable de l'augmentation de la pauvreté aux États-Unis⁴. D'après elle, cette perception négative de l'assistance sociale, partagée par une part significative de l'opinion publique, est le produit de deux erreurs fondamentales. La première consiste à faire le raisonnement suivant: il faut abolir les programmes d'assistance parce qu'ils ont des effets pervers pouvant aggraver certains problèmes sociaux (p. 134). Pour évaluer l'efficacité des politiques sociales, il faut confronter leurs effets positifs et négatifs: l'imperfection n'est pas toujours synonyme d'échec. La deuxième erreur consiste à penser que le système de protection sociale a échoué parce que la pauvreté demeure très importante aux États-Unis. Or, comme le rappelle Blank, beaucoup de programmes n'ont jamais visé l'élimination (ni même la réduction) de la pauvreté, centrés surtout sur l'amélioration de l'alimentation (*Food Stamps*) et de l'état de santé (*Medicaid*) des plus démunis. En ces matières, le succès paraît indéniable, notamment en ce qui concerne les enfants (p. 161).

Afin d'évaluer l'incidence des programmes d'assistance pécuniaire (et plus particulièrement de l'AFDC) sur les inégalités, l'auteure propose une intéressante comparaison entre le niveau de vie des mères célibataires au Canada et aux États-Unis, deux pays ayant connu des transformations socioéconomiques similaires au cours des deux dernières décennies (p. 142). Le résultat de son analyse: la situation

⁴ C. Murray, ouvr. cité.

économique moyenne des mères célibataires canadiennes est moins précaire que celle de leurs voisins du Sud, et ce largement en raison de la plus grande générosité des régimes provinciaux d'assistance sociale. Contrairement à la rhétorique conservatrice, ce n'est pas la prodigalité «excessive» des programmes sociaux mais leur insuffisance (couplée aux transformations du marché de l'emploi) qui explique la persistance de la pauvreté aux États-Unis.

Sans nier ses imperfections, Blank défend la nécessité de préserver (et d'améliorer) le système américain d'assistance sociale. Dans les trois derniers chapitres de *It Takes a Nation*, de loin les plus originaux, elle aborde plus directement l'aspect normatif de son travail en posant la question: Que faire?

Le cinquième chapitre («Who should help the poor?») examine le rôle respectif des organismes de charité et des différents paliers de gouvernement en matière d'aide sociale. Il débute par une brève présentation de huit arguments généralement invoqués pour légitimer l'existence d'un «*public social safety net*». Sans spécifier quels arguments sont les plus pertinents (!), elle remarque qu'ils ne peuvent en rien indiquer l'étendue et, surtout, le mode de gestion souhaitables d'un tel «filet de sécurité» (p. 200). Pour Blank, les organismes de charité, sur lesquels misent les conservateurs, ont leur rôle à jouer dans cette gestion. Toutefois, même si son importance est évaluée à près de 15 milliards de dollars annuellement, il est peu probable que le secteur charitable (privé) puisse compenser adéquatement une réduction substantielle de l'assistance publique (p. 206). Le fédéral et les États restent donc les seuls maîtres d'œuvre possibles de celle-ci. Selon Blank, il est futile de vouloir déterminer lequel de ces deux paliers de gouvernement est le plus en mesure de répondre efficacement aux besoins des plus démunis: le fédéral et les États doivent coopérer de façon pragmatique en fonction non seulement des enjeux, mais aussi de leurs capacités respectives (p. 208).

Au-delà de la tendance à la décentralisation, matérialisée notamment par la réforme de 1996, Blank met en lumière le «mouvement vers les programmes ciblés» (chapitre VI: «Movement toward targeted programs»). Selon elle, cette tendance à la fragmentation et à la spécialisation du système d'assistance constitue l'horizon des futures réformes. Pour rendre compte de ce phénomène, elle invoque les quatre points suivants: a) la croissance économique ne pouvant enrayer à elle seule la pauvreté, l'approche traditionnelle de ce problème, orientée essentiellement vers la création d'emplois, doit être repensée (p. 222); b) les programmes étendus de transfert (*widespread cash transfer programs*), qui sont aujourd'hui la cible d'attaques frontales, n'ont jamais bénéficié d'un appui solide aux États-Unis: la mise en place de

nouvelles mesures de ce type étant peu probable à court terme, il faut chercher ailleurs les bases de cette nouvelle approche (p. 223); c) pour cette raison, «*the remaining set of policy options involve targeted programs, aimed at particular groups among the poor/ or focused on particular behaviors*» (p. 226); d) toutefois, ces programmes «ciblés», qui constituent la voie de l'avenir, n'ont reçu que peu d'attention de la part des universitaires (p. 227). Dans la suite du chapitre, Blank tente de combler cette lacune en examinant les avantages et les inconvénients de ces programmes. Force est de constater que, malgré quelques «avantages» (conséquences budgétaires moins importantes, meilleur contrôle sur le comportement des bénéficiaires), ces programmes sont tout, sauf une panacée. Selon l'auteure, ceux-ci coûtent proportionnellement plus cher, sont plus difficiles à administrer (p. 235) et produisent des effets sociaux plus modestes que les programmes traditionnels (p. 237). Rebecca Blank, qui prétend faire preuve de pragmatisme et de «réalisme», semble défendre les programmes «ciblés» plus par opportunisme (ou plutôt par résignation) politique que par souci d'efficacité ou de justice. Consciente du poids de l'idéologie conservatrice et de la méfiance de l'opinion, elle propose des mesures discrètes, «technocratiques», capables selon elle d'échapper au feu (et au regard?) de la droite.

Le chapitre VII («Where we should go from here?»), dans lequel sont formulées des recommandations précises concernant les réformes à entreprendre, confirme cette orientation. De plus, il contient certaines indications nous permettant d'anticiper les conséquences (négatives) de l'approche conservatrice adoptée en 1996. Sans présenter en détail ces recommandations souvent «techniques», il convient de situer la position de Blank par rapport au modèle mis en œuvre par le Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act. Comme on le constate ailleurs dans l'ouvrage, elle condamne ce modèle pour deux raisons principales. Premièrement, le fait d'imposer une limite à la durée d'admissibilité aux prestations d'assistance risque fort d'engendrer des coûts sociaux (et humains) considérables (p. 259). Croire qu'une cessation pure et simple des versements peut briser le «cercle de la dépendance» relève de la plus pure mauvaise foi. Deuxièmement, le système des subventions globales aux États (*block grants*) préconisé par les conservateurs pour imposer un plafond aux dépenses fédérales en matière d'assistance est, dit l'auteure «*a recipe for future financial disaster in these programs*» (p. 270). Parce qu'il détermine pour plusieurs années à l'avance les montants accordés aux États, le nouveau régime sera incapable de faire face aux éventuelles fluctuations des cycles économiques. En cas de récession, les États ne pourront satisfaire à la demande. D'ailleurs, au lieu d'imposer une contribution fixe (*flat contribution*), le fédéral devrait s'engager à égaliser les montants dépensés par les États en matière sociale (p. 271).

Cela serait un moyen d'éviter la pression à la baisse sur les dépenses sociales qui risque de se produire au cours des prochaines années, phénomène dont les conséquences pourraient être fort négatives.

Dans sa conclusion, Rebecca Blank affirme qu'il n'y a pas de solution miracle (*silver bullet*) face au problème de la pauvreté. Même si certains programmes sociaux donnent des résultats encourageants, ceux-ci restent généralement modestes (p. 292). D'ailleurs, la lutte contre la pauvreté n'est pas que l'affaire du pouvoir public, elle est aussi celle de tous les citoyens, de tous les partenaires sociaux (employeurs, groupes communautaires, organismes de charité, etc.). Elle nécessite donc une action concertée de la nation entière (d'où le titre de l'ouvrage): «*Only when these efforts occur, jointly with well-run and effective government public assistance programs, will this nation truly be a land of opportunity for all its people*» (p. 273). Malgré le lyrisme de cette ultime phrase, qui évoque une image d'Épinal du «rêve américain» («*a land of opportunity...*»), *It Takes a Nation* apparaît comme un témoignage révélateur du pessimisme désormais inséparable de la question de la pauvreté aux États-Unis. Incapable de retrouver les élans utopiques des années soixante (guerre contre la pauvreté), préoccupée par une «révolution conservatrice» qui laisse peu de place à la compassion (et à la redistribution!), Rebecca Blank adopte une approche pragmatique, «minimaliste». Quand on sait que les États-Unis sont, à l'exception du Japon, le pays capitaliste avancé qui consacre (proportionnellement) le moins d'argent à la protection sociale, il y a tout lieu de s'inquiéter.

Toutefois, dans une perspective nettement plus politique, on pourrait émettre l'hypothèse suivante: l'espoir en matière de lutte contre la pauvreté se trouve moins dans l'instauration de nouveaux programmes «ciblés», dont l'intérêt ne peut certes être nié, que dans la formation d'une nouvelle coalition nationale favorable aux plus démunis. Aux États-Unis, le déclin de la *New Deal Coalition*, qui s'est amorcé à la fin des années soixante, explique en grande partie la stigmatisation dont les pauvres sont aujourd'hui l'objet. Quant à la *Rainbow Coalition*, regroupant les différentes communautés ethniques sous la bannière du multiculturalisme, elle a surtout eu pour effet de diviser les forces «libérales» (au sens américain), généralement favorables à l'élargissement du «*safety net*» fédéral. La fragmentation de la gauche en une série de groupes identitaires apparaît de plus en plus comme un obstacle à l'élaboration d'un projet politique commun, où la lutte contre la pauvreté occuperait la place qui lui revient⁵. Dans *It Takes A Nation*, Rebecca Blank participe (malgré elle?) à la formulation

⁵ Voir M. Lind, «The end of the Rainbow», *Mother Jones*, septembre-octobre 1997, p. 39-43.

d'un tel projet. En démontrant que les pauvres ne sont pas si différents des «Américains ordinaires», qu'ils se recrutent dans tous les groupes ethniques (chapitre II), elle contribue peut-être à imaginer le passage d'une logique identitaire, centrée sur les particularismes ethniques, à une vision politique articulée autour d'enjeux (et d'alliances) socio-économiques.

Daniel BÉLAND
École des hautes études en sciences sociales
University of Chicago

Jean-Guy Lacroix et Gaëtan Tremblay, «The "information society" and the cultural industries theory», *Current Sociology*, vol. 45, no 4, octobre 1997, 162 p.

Depuis près de trente ans maintenant, la convergence des progrès en matière de télécommunication, d'informatique et d'audiovisuel est un des lieux de réflexion privilégiés sur le devenir des sociétés capitalistes avancées. Non seulement le discours politique, qu'il soit américain, européen ou canadien, fait valoir l'importance fondamentale du développement de ces secteurs dans le contexte économique mondial, mais aussi de nombreuses thèses occupent l'avant-scène intellectuelle et médiatique en mobilisant jusqu'à un certain point l'univers référentiel propre à ce champ d'analyse. De nouveaux termes font leur apparition, évoquant une forme inédite de communauté ou de société (société de l'information, cyber-monde, communauté virtuelle, intelligence collective), suggérant chacun à sa façon une mutation profonde des modalités structurantes de cette nouvelle «société-monde» inaugurée justement par les potentialités des récentes technologies. L'édition d'octobre 1997 de la revue *Current Sociology* publie à cet égard un «*Trend Report*» où Jean-Guy Lacroix et Gaëtan Tremblay présentent en quelque 160 pages une synthèse de leur réflexion sur cette vaste problématique.

Le propos de Lacroix et Tremblay vise à débusquer, derrière le discours euphorique du développement «naturel» de ces technologies, les enjeux et les processus sociohistoriques fondamentaux structurant le développement des usages sociaux des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC). La thèse des auteurs est que, si le développement de ces nouvelles technologies constitue une reformulation des capacités productives et reproductives de la totalité sociétale (du système social), il doit être analysé comme une nouvelle forme potentielle du capitalisme dans son long procès d'industrialisation et de marchandisation de la culture et du monde, comme une nouvelle