

Où va l'État-providence américain ?

Isaac MARTIN

Isaac Martin dresse un état des lieux de l'État-providence américain au moment où la crise économique semble ouvrir la voie à un nouveau *New Deal*. Selon lui, il est peu probable cependant que les Démocrates reviennent sur les réformes sociales des années 1990 qui, en dépit de leur inspiration conservatrice, ont permis certaines avancées sociales et politiques.

Ceux d'entre nous qui plaident pour une politique sociale plus généreuse et plus solidaire aux États-Unis sont à la veille d'un tournant passionnant. Mais il s'agit aussi d'un moment périlleux pour ceux qui pratiquent les sciences sociales et gagnent leur pain en prétendant prédire le futur. La politique sociale américaine semble au seuil d'une transformation profonde, dont les contours ne sont pas encore visibles. L'histoire de la politique sociale américaine offre peu d'épisodes comparables de transformation, et ceux-ci ont engendré de nouvelles politiques et de nouveaux alignements politiques qui n'avaient pas été, et peut-être n'auraient pas pu être, anticipés. Les deux exemples les plus connus sont le *New Deal* (qui nous a donné les pensions de vieillesse, les allocations de chômage, et les pensions aux mères en 1935), et la *Great Society* (qui nous a donné une sécurité sociale publique pour les plus pauvres et les personnes âgées en 1965). Les historiens de la politique sociale américaine ont comparé ces événements au *Big Bang*, et l'usage de cette analogie n'implique pas seulement qu'ils étaient importants en taille, mais qu'il s'agissait d'instant-charnières au point de vue épistémologique, c'est-à-dire de seuils au delà desquels les prédictions et les lois scientifiques ne fonctionnent plus.

Les États-Unis semblent aujourd'hui connaître un grand nombre des conditions qui ont rendu possibles ces précédents « *big bangs* » de politique sociale : des majorités démocrates dans les deux chambres du Congrès ; une crise économique ayant complètement discrédité la pieuse orthodoxie de l'administration précédente ; une présidence démocrate ; et, si l'on peut faire crédit aux premières déclarations de cette administration, la volonté politique de mettre en œuvre un ambitieux plan de politique sociale.

Mais j'aimerais suggérer que nous ne devrions pas nous attendre à une innovation démesurée. La transformation la plus profonde de notre génération en matière de politique sociale a peut-être déjà été accomplie, et la plupart des projets de la nouvelle administration seront contenus dans les limites de la réforme de la protection sociale des années 1990.

Les réformes des années 1990 et leurs principes

L'expression « réforme de l'aide sociale » (*Welfare Reform*) est l'euphémisme que l'on utilise habituellement pour désigner une loi de 1996 affublée du nom imprononçable de PRWORA (le *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act*). Cette loi a transformé les prestations versées aux mères célibataires en réduisant le montant des allocations, en imposant de nouvelles restrictions temporelles à la réception d'aides en liquide, ainsi que des contreparties en termes de participation des bénéficiaires au marché du travail, enfin en restructurant le financement du programme de façon à permettre de nouvelles restrictions sur les allocations et leurs conditions d'éligibilité avec le temps. La réforme sociale, comprise dans ce sens étroit, n'avait pas grand-chose à voir avec un *big bang*. On peut y voir un changement incrémental : la loi a modifié certains paramètres quantitatifs de façon à serrer la vis aux mères célibataires en situation de pauvreté, tout en perpétuant la politique sociale traditionnelle.

Mais cet usage restreint de l'expression « *Welfare Reform* » comme synonyme du PRWORA de 1996 est trompeur. La réforme ne se limitait pas au PRWORA – parce qu'une politique d'aide sociale ne se réduit pas aux dépenses et transferts opérés par le gouvernement. Les spécialistes de l'étude comparée des politiques sociales savent bien que de telles dépenses ne sont qu'un des nombreux dispositifs que les sociétés capitalistes mettent en œuvre pour réconcilier l'économie de marché avec le besoin de protection sociale. L'ensemble des institutions qui y sont liées, et que Gosta Esping Andersen a nommé le

« monde de l'État-providence », inclut également des modèles de réglementation, des négociations salariales, et même des institutions familiales et charitables. Le monde américain de l'État-providence, plus que tous les autres pays riches, repose sur des instruments *autres que* les dépenses gouvernementales directes passant par des aides monétaires. Les instruments de régulation, qui sont appliqués, de manière caractéristique, par des règlements privés plutôt que par des actes du gouvernement, sont particulièrement importants, tout comme les avantages fiscaux sélectifs qui adoucissent la compétitivité du marché. Il est également caractéristique de l'État-providence américain qu'une grande partie de la protection sociale s'y déploie à des niveaux infra-nationaux, ce qui explique qu'elle soit soumise à des variations régionales substantielles à l'échelle des États-Unis.

Lorsque nous nous tournons vers ces autres domaines du régime d'État-providence américain, nous constatons que la loi PRWORA de 1996 était une partie seulement d'une transformation qualitative qui s'est déroulée à une plus grande échelle. Dans les années 1990, les changements de politiques dans l'ensemble de ces domaines ont redirigé la protection sociale des pères et mères au foyer vers les personnes actives sur le marché du travail et leurs proches, ce que le jargon d'aujourd'hui nomme les « *working families* » (les « familles qui travaillent »). Cette nouvelle insistance mise sur les prestations sociales réservées aux pauvres qui travaillent n'était pas confinée à l'une ou l'autre partie du spectre politique. La nouvelle approche politique ne doit pas être comprise comme une victoire de la gauche ou de la droite, mais comme un pivot dans cette lutte – impliquant des prestations sociales plus généreuses pour certains électeurs traditionnels de la gauche, et moins généreuses pour d'autres. Identifier la réforme de l'aide sociale à la loi PRWORA de 1996 revient à se méprendre sur l'étendue et le caractère de cette transformation.

Dans la sphère de la réglementation, les exemples les plus clairs concernent la législation concernant le salaire minimum. Le même Congrès qui adopta la loi PRWORA vota la première véritable augmentation du salaire minimum depuis des décennies. Plusieurs législatures d'États (« *state legislatures* ») firent de même au milieu des années 1990. Et plus de cent gouvernements locaux, incluant des municipalités et diverses divisions administratives des États, mirent en place leurs propres lois sur le salaire minimum, qui allaient au-delà des minima fédéraux et de ceux des États. Presque toutes ces lois sur le salaire minimum, dénommées *living wage laws*, accordaient des salaires minimaux plus élevés pour les employés de sociétés ayant une relation financière avec le gouvernement local. Bien qu'il

n'existe pas de loi sur le salaire minimal couvrant plus d'une petite fraction de la force de travail en général, l'effet cumulatif de ces centaines de lois sur les marchés du travail les plus importants des États-Unis est substantiel.

Dans la sphère des politiques fiscales, l'exemple le plus clair est le *earned income tax credit* (EITC). Cet avantage fiscal consiste en un impôt négatif sur le revenu pour ceux qui participent au marché du travail mais dont les salaires sont inférieurs à un certain seuil. L'EITC fut créé en 1974, mais ce n'est qu'à partir de 1993 que le Congrès élargit pour la première fois le programme. À la fin de cette décennie, l'aide fournie par l'EITC aux revenus était supérieure aux traditionnelles dépenses gouvernementales d'assistance monétaire aux plus démunis.

Ce qui est frappant, rétrospectivement, c'est tout ce que ces politiques avaient en commun. Dans le débat politique, ces différents programmes sont parfois explicitement décrits comme interchangeable, comme lorsque les employeurs s'opposent aux lois sur le salaire minimum parce qu'elles sont inférieures aux EITC ; et parfois comme complémentaires, comme lorsque des lois sur le salaire minimum prévoient des prestations pour informer les travailleurs sur leur éligibilité à l'EITC. Mais qu'elles soient complémentaires ou interchangeable, elles sont en tout cas de la même famille. Dans des domaines politiques variés et à des niveaux différents du système politique, tous ces changements survenus au milieu des années 1990 favorisèrent une augmentation des prestations sociales pour les familles à bas revenus.

Les effets sociaux et politiques des réformes

Cette transformation a au moins deux conséquences importantes pour l'avenir de la politique sociale aux États-Unis.

Tout d'abord, elle a orienté le sort des pauvres dans deux directions divergentes, rendant difficile la formation d'une coalition. Les économistes et sociologues américains ont examiné les effets de la loi PRWORA sur les salaires et revenus de façon exhaustive, avec plus de rigueur méthodologique qu'ils n'en ont montré dans l'approche de presque toute autre question dans l'histoire des sciences sociales appliquées. La majeure partie de cette recherche ne trouve pas beaucoup d'effet positif ou négatif – car elle recherche des effets moyens, et les moyennes sont ici trompeuses. La réforme de l'aide sociale a réellement accru la qualité de

vie de certaines mères seules. Le paquet d'incitation à la reprise d'activité professionnelle de la loi PRWORA (surtout lorsqu'il est associé aux mesures de soutien au travail telles que la garde et le transport d'enfants ou encore les régulations du salaire minimum et l'EITC) a sensiblement augmenté les revenus moyens d'un certain échantillon de mères seules. Dans au moins une étude expérimentale, fort suggestive, il apparaît que l'aide procurée pour entrer sur le marché du travail avait amoindri leur vulnérabilité face aux violences domestiques ; si ce résultat reflète une véritable baisse de la violence, il s'agit alors assurément d'une amélioration de la qualité de vie. Mais la réforme sociale a également renforcé l'exclusion sociale d'autres mères seules. Pour celles qui ne sont pas capables de trouver ou conserver un emploi stable sur le marché du travail – que ce soit en raison des conditions locales de ce marché, de la discrimination perpétrée par les employeurs (par exemple pour des raisons raciales ou à cause d'un casier judiciaire), de la maladie, de la violence domestique, ou pour quelque autre raison que ce soit – la perte du soutien de l'État est de fait une sentence de bannissement vers l'économie souterraine, sous peine de mourir de faim.

Comme c'est souvent le cas dans la politique américaine, le sort des destinataires d'assistance de l'État est variable selon les régions. Les analystes constatent régulièrement que la loi PRWORA a été appliquée d'une façon plus punitive que généreuse dans les États du Sud. C'est également la région la moins disposée à fournir des aides financières ou autres à des familles qui travaillent. Cet aspect est, bien sûr, en accord avec une agriculture historiquement répressive, soutenue par une idéologie raciste.

La seconde conséquence importante est que la réforme d'assistance sociale a rallié la gauche américaine. Ce terme peut sembler injustement blessant ; je puis émousser la pointe en faisant remarquer que je m'inclus moi-même dans la gauche, et que je ne regrette pas ce ralliement car je ne vois pas d'échappatoire. Il n'est pas dans mon intention d'accuser qui que ce soit dans la gauche américaine de trahison, et encore moins de discourir sur la mauvaise foi. Ce que je souhaite faire remarquer est simplement que la réforme de l'assistance sociale a créé d'importantes perspectives tactiques pour la gauche organisée, et nous ne devrions pas nous attendre à ce qu'aucune partie de la gauche n'essaie de défaire la réforme en question s'il faut pour cela renoncer à ces perspectives.

Ces nouvelles perspectives résultent des dispositions administratives associées aux nouvelles lois. Toute forme de dispositions sociales requiert de l'État qu'il détermine quels

individus ont droit à une assistance sociale. Les réformes sociales américaines des années 1990 – pas seulement la loi PRWORA mais aussi les crédits d'impôts et les régulations sur le salaire minimum – ont transféré cette responsabilité du secteur public à des acteurs privés, et cette dévolution a créé de nouveaux leviers politiques dont les syndicats et d'autres organisations de la gauche se sont saisis. Des dispositions de la loi PRWORA ont conduit bien des États à transférer des travailleurs sociaux à des intermédiaires locaux la tâche consistant à déterminer qui est éligible pour recevoir l'aide, et certains de ces intermédiaires sont des organisations progressistes par ailleurs impliquées dans la promotion de la justice sociale ; ces organisations plaideront en faveur d'une augmentation des fonds alloués à l'assistance publique, et non d'une réduction des sommes déjà orientées vers les participants au marché du travail. Le salaire minimum est mis en place par les employeurs, sous menace de litige, et les procès pour faire appliquer les salaires prévus par la loi sont aujourd'hui une tactique de base des syndicats américains. L'éligibilité à l'EITC, comme l'impôt sur le revenu américain, est évaluée par le contribuable (avant le contrôle des autorités.) Confrontés aux déconcertantes règles de l'impôt sur le revenu, de nombreux Américains à faibles revenus dépendent de conseillers fiscaux pour évaluer leur éligibilité aux crédits d'impôts, et des organisations civiques ainsi que des syndicats de gauche ont commencé à dispenser des conseils au sujet de l'EITC afin d'identifier et de recruter des membres. Tous ces nouveaux leviers politiques ne seront pas facilement lâchés.

Dans l'arène électorale, le parti démocrate a sans doute également développé un intérêt considérable pour les réformes sociales. En ciblant l'assistance de l'État sur les travailleurs pauvres, ces réformes ont désarmé une des plus puissantes armes rhétoriques de l'arsenal républicain – la menace que l'aide sociale ferait peser sur l'éthique de travail américaine. Ce thème était omniprésent et efficace dans la rhétorique de campagne républicaine des années 1980 et du début des années 1990, mais largement absent des élections de 2008, et quand il fut déployé il semble qu'il ait été inefficace. Peu de politiciens démocrates aujourd'hui sont pressés de réarmer le parti républicain en prônant des dispositions sociales pour les pauvres sans emploi.

Vers une politique sociale plus solidaire ?

La réforme de l'aide sociale, comme le *New Deal* et la *War on Poverty*, peut ainsi être vue comme un grand tournant dans le développement des politiques sociales américaines. Certes, cette réforme est moins spectaculaire que ces autres *big bangs*. Tout bien considéré,

elle est moins solidaire. Et contrairement à ces précédents *big bangs*, il ne s'agit pas du projet d'une administration ou d'un groupe d'acteurs politiques unifiés. On peut la concevoir plutôt comme un déplacement de terrain dans les politiques sociales américaines. Mais à l'instar de ces précédents *big bangs*, la réforme de l'aide sociale fut un moment de transformation, pendant lequel un ensemble de nouvelles mesures ont créé de nouvelles et durables lignes de partage politiques. La question est désormais de savoir si ces lignes vont survivre à l'aggravation de la crise économique – ou si au contraire les rangs grandissants des pauvres *non-travailleurs* vont finalement pousser les États-Unis, et l'administration Obama, vers une politique sociale plus solidaire.

Traduit de l'anglais par **Alexandre Brunet**.

Texte paru dans www.laviedesidees.fr, le 6 mars 2009

© **laviedesidees.fr**