

Compte rendu

« Qu'est-ce que la "réforme de l'aide sociale" ? Analyse des récentes politiques américaines en matière de pauvreté »

George Ross

Lien social et Politiques, n° 61, 2009, p. 217-222.

Pour citer ce compte rendu, utiliser l'adresse suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/038485ar>

DOI: 10.7202/038485ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Qu'est-ce que la «réforme de l'aide sociale»? Analyse des récentes politiques américaines en matière de pauvreté

par George Ross

Ouvrages examinés :

- Larry Bartels, *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age* (Princeton: Princeton University Press, 2008)
- Rebecca Blank, Sheldon Danziger et Robert Schoen (dir.), *Working and Poor: How Economic and Policy Changes are Affecting Low-Wage Workers* (New York: Russell Sage, 2006)
- Kathryn Edin et Laura Lein, *Making Ends Meet* (New York: Russell Sage, 1997)
- Barbara Ehrenreich, *Nickel and Dimed: On (not) Getting By in America* (New York: Metropolitan Books, 2001)

Martin Gilens, *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1999)

Jacob Hacker, *The Great Risk Shift* (New York: Oxford University Press, 2006)

Ron Haskins, *Work over Welfare* (Washington, DC: Brookings, 2006)

Sharon Hays, *Flat Broke With Children* (New York: Oxford University Press, 2004)

Christopher Jencks, Joe Swingle et Scott Winship, «Welfare Redux», dans *The American Prospect*, mars 2006

Charles Murray, *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980* (New York: Basic Books, 1984)

Katherine Newman, *Chutes and Ladders: Navigating the Low-Wage Labor Market* (Cambridge, MA: Harvard University Press/Russell Sage, 2006)

Katherine Newman, avec Victor Tan Chen, *The Missing Class:*

Portraits of the Near Poor in America (Boston: Beacon Press, 2007)

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Croissance et inégalités* (OCDE: Paris, 2008)

Kent Weaver, *Ending Welfare As We Know It* (Washington, DC: Brookings, 2000)

Le rapport *Croissance et inégalités* de l'OCDE comporte des données fort utiles pour amorcer l'examen des politiques américaines pour contrer la pauvreté au cours des dernières années. Ces données démontrent que l'inégalité des revenus a sensiblement augmenté aux États-Unis, surtout depuis 2000, en grande partie sous l'effet de la hausse des revenus du centile le plus riche de la population et de la stagnation de tous les autres. Selon les coefficients de Gini, l'inégalité des revenus des ménages américains est l'une des plus prononcées des pays dits riches, et la dispersion des revenus au fil du temps a augmenté aux États-Unis de façon plus prononcée que dans la majorité des pays de l'OCDE. Le

régime fiscal américain est pourtant relativement progressif et redistributeur, en raison surtout du Crédit d'impôt sur les gains au travail (EITC) et du Crédit d'impôt pour enfants, mais il redistribue très peu de prestations en espèces (seule la Corée en redistribue moins). Les transferts nets au quintile inférieur de la population y comptent ainsi parmi les plus faibles de l'OCDE. Avec la Turquie et le Mexique, les États-Unis affichent de surcroît le taux de pauvreté relative le plus important, surtout au sein de la population d'âge actif, où il est de loin le plus élevé. Enfin, les États-Unis font partie des pays de l'OCDE où la persistance de la pauvreté est la plus longue et la mobilité sociale des pauvres la plus faible. Ce rapport de l'OCDE foisonne donc de détails. Mais une chose s'en dégage clairement: les États-Unis figurent en bas du classement pour ce qui est de réduire la pauvreté au moyen de politiques gouvernementales.

Si l'on demandait aux étudiants d'une grande université américaine d'expliquer ce résultat, ils invoqueraient sans doute les valeurs d'individualisme et d'anti-

étatisme propres à leur pays. Et ils n'auraient pas tort, pas plus qu'ils ne se démarqueraient de leurs compatriotes plus âgés. Selon une enquête sur les causes de la pauvreté menée dans un ensemble de pays, 45 % des Américains estiment en effet que la paresse en est la cause principale (OCDE 2008: 131). Mais aussi ancrés l'individualisme américain et l'opposition à l'intervention de l'État soient-ils, ils n'expliquent pas tout. On exige donc des éclaircissements. *Unequal Democracy*, un ouvrage de Larry Bartels qu'aurait lu Barack Obama, est à cet égard très éclairant. L'auteur y rassemble des données indiquant que l'augmentation de la pauvreté et des inégalités aux États-Unis s'expliquerait essentiellement par les politiques partisanes de l'histoire récente du pays.

C'est ainsi la domination politique du conservatisme plutôt que la conception des politiques gouvernementales qui aurait fait croître la pauvreté et les inégalités aux États-Unis, où le conservatisme républicain a fait dans les années 1960 une offensive qui s'est maintenue jusqu'aux élections de 2006 et 2008. En outre, les assauts répétés des intégristes de l'économie de marché y expliqueraient l'emprise actuelle des idéologies de choix individuel et d'anti-étatisme, bien au-delà d'une tendance proprement américaine en leur faveur. Bartels conclut donc à la nécessité d'étudier l'évolution récente des politiques pour contrer la pauvreté en examinant la politique partisane plutôt qu'en analysant strictement leur élaboration et leur contenu.

Historiquement, l'origine des politiques contre la pauvreté actuelles remonte aux années 1930, sous la présidence de Franklin Roosevelt, dont l'initiative a donné naissance au programme Aid to Families with Dependent Children (AFDC). Au départ, l'AFDC visait à soutenir le revenu des veuves pauvres avec enfants. Cela signifiait les veuves de descendance européenne, puisqu'à l'époque encore, les Afro-Américains des États ségrégationnistes du Sud étaient privés de droits sociaux. L'application de l'AFDC s'est poursuivie sans histoire jusqu'à ce qu'une vague de changements ne déferle sur la société américaine d'après-guerre, de la migration massive des Afro-Américains des États du Sud vers le nord à la désindustrialisation, en passant par le mouvement des droits civiques et le programme Guerre à la pauvreté lancé en 1965 par Lyndon Johnson. Dans la foulée, ce programme de protection sociale destiné aux veuves pauvres et blanches s'est étendu aux mères monoparentales démunies, dont le nombre était en pleine explosion. Et comme le visage de la pauvreté devenait majoritairement noir, les mères monoparentales et afro-américaines sont bientôt devenues les principales bénéficiaires de l'AFDC.

Ces changements sont intervenus alors même que les stratèges républicains comprenaient que le sud du pays, un bastion du Parti démocrate qui résistait tout de même férocement à l'abolition de la ségrégation raciale, était mûr pour une conquête électorale susceptible de modifier l'équilibre entre les deux grands partis natio-

naux. D'où le lancement d'une campagne conservatrice contre l'«aide sociale», qui n'a atteint sa vitesse de croisière qu'au lendemain de l'élection de Ronald Reagan de 1980. Certains théoriciens des politiques sociales comme Charles Murray ont défini les arguments-clés de cette campagne en soutenant que l'État se porterait mieux s'il cessait de s'ingérer dans la vie des Américains et laissait les gens à leur sort. Murray prétendait aussi que l'AFDC dissuadait fortement ses bénéficiaires de chercher un bon emploi, à tel point qu'il leur semblait plus intéressant de renoncer carrément au marché du travail. Ce thème a été martelé sans relâche par des spécialistes des sciences sociales, des groupes de réflexion et des politiciens conservateurs, jusqu'à constituer un message selon lequel l'État devait mettre les pauvres au travail et non leur fournir les moyens de rester inactifs. À ce message s'est greffée aussi la dénonciation des abus et des fraudes à grande échelle dont faisaient censément l'objet les règles de l'aide sociale.

C'est alors que les politiques de pauvreté ont commencé à changer. Mais en dépit d'une mise en cause toujours plus vaste de ses lacunes, le système existant avait encore des défenseurs acharnés. Kathryn Edin et Laura Lein ont fait le point sur cette question dans un ouvrage paru en 1997, qui montre que la majorité des parents seuls recouraient à l'AFDC par cycles, selon leur situation personnelle et la conjoncture du marché du travail. Beaucoup de ces parents étaient parfaitement conscients de la

structure dissuasive du programme. Ils constataient surtout que leur situation déjà difficile s'aggravait lorsqu'ils troquaient l'aide sociale pour un emploi pénible et mal rémunéré. Ils devaient par exemple engager des frais de transport pour se rendre au travail, risquaient de perdre leur protection Medicaid (une assurance maladie destinée aux plus démunis) et se trouvaient confrontés à de terribles choix pour faire garder leurs enfants dans une société offrant peu de solutions abordables en la matière. Même conscients des faiblesses de l'AFDC, les Américains progressistes ont été convaincus par de tels arguments et ont jugé que son abolition provoquerait d'innombrables drames personnels.

Entre-temps, les républicains conservateurs enfonçaient le clou du «scandale de l'aide sociale», exactement comme ils brandissaient l'étendard des «valeurs familiales» et de la lutte contre l'avortement. L'enjeu consistait à diviser l'électorat démocrate pour mieux régner. Ils faisaient ceci parfois en recourant au besoin à des sous-entendus racistes qui séduisaient les États du Sud et les ouvriers «démocrates reaganien» mécontents des programmes d'«action affirmative» et autres mesures progressistes, comme l'explique Martin Gilens dans son analyse détaillée de l'usage de stéréotypes raciaux tout au long du débat sur l'AFDC. C'est ainsi qu'une grande partie de l'opinion en est venue à penser que les politiques de pauvreté favorisaient les Afro-Américains au détriment des Blancs. Cette nouvelle

croissance venait souvent en guise de symboles des adolescentes afro-américaines qui accumulaient les grossesses tout en vivant de l'aide sociale, des «reines noires assistées» au volant de Cadillac, des toxicomanes et des chômeurs noirs qui exploitaient le système pour vivre grasement ou se retranchaient derrière leur femme pour vivoter sans travail. Cette thématique raciste l'a finalement emporté sur l'assertion contraire selon laquelle l'AFDC, quoique très imparfait, évitait au moins aux enfants des mères monoparentales de grandir dans une misère abjecte.

À la veille du premier mandat de Bill Clinton (1992-1996), le climat était donc mûr pour une refonte des politiques de pauvreté. Pendant sa campagne, le futur président a promis de mettre fin à «l'aide sociale telle que nous la connaissons» en renforçant les incitations au travail. Tout comme leurs homologues européens, les spécialistes démocrates des mesures anti-pauvreté avaient établi que la non-intégration au marché du travail favorisait l'exclusion sociale. Cette conclusion pouvait inspirer diverses modalités de réforme, cependant, et celles que préconisaient les experts démocrates n'ont pu s'imposer. D'autant moins que le président fraîchement élu n'a pas tardé à bousiller son programme politique, ce qui a encore radicalisé une offensive conservatrice déjà très puissante. En 1994, les républicains ont ainsi raflé une majorité de voix aux élections du Congrès grâce au très conservateur «Contrat pour l'Amérique» de Newt Gingrich. Bill Clinton, voyant sa

réélection menacée, a adopté sur les questions de la pauvreté et de l'AFDC une approche visant à neutraliser les attaques républicaines. C'est en partie grâce à ce virage qu'il a été réélu en 1996 en appuyant une réforme inspirée des républicains: le Personal Responsibility and Work Opportunity Act (PRWORA). Il est ici presque impossible de comprendre ce qui s'est vraiment produit sans démêler l'écheveau des politiques byzantines de cette période et le contexte institutionnel dans lequel elle s'inscrivait. Pour ce faire, on lira avec intérêt les ouvrages de Kent Weaver et Ron Hoskins.

Au cœur du PRWORA se trouvait le Transitional Aid for Needy Families (TANF), une «aide transitoire aux familles nécessiteuses» visant à combattre la dépendance à l'aide sociale. Mesure draconienne et punitive, le TANF a mis fin à l'AFDC tout en réduisant à deux ans la période d'admissibilité à des prestations sociales pour une situation donnée et à cinq sur la durée de vie. Pour toucher un soutien au revenu, il fallait désormais suivre une formation et chercher du travail. Les personnes

mineures devaient aussi répondre à des exigences comportementales visant à réduire les naissances «illégitimes» par divers moyens: abstinence, supervision obligatoire en milieu familial, fréquentation scolaire, identification des pères absents (dès lors traduits en justice pour les contraindre à verser une pension alimentaire) et sévères pénalités en cas de nouvelle grossesse. Le TANF a été financé sous la forme de subventions globales accordées aux États, qui ont obtenu de plus fortes incitations pour réduire le nombre de prestataires et tester différentes solutions. Les États recevaient une autre subvention relativement modeste, assortie d'exigences favorisant la création de services de garde.

C'est ainsi que la réforme de l'aide sociale s'est inspirée d'une vision politique profondément conservatrice, néo-libérale et farouchement idéologique. Une vision qui tenait les pauvres personnellement responsables de leurs choix de vie et leur refusait toute «dépendance» à l'égard de l'État. Et si ces choix les avaient placés dans une situation nécessitant un soutien public, ils devaient s'acquitter de nouvelles obligations les contraignant non seulement à trouver du travail, mais à se comporter de façon précise. Or, ces changements ne visaient pas l'élaboration de politiques plus efficaces. Ils marquaient plutôt un virage politique consistant à priver de soutien les pauvres inactifs pour prendre en charge les «travailleurs pauvres» et les aider à survivre sur le marché du travail. Dans ce marché, la survie n'avait justement rien d'une sinécure, comme en témoigne l'ouvrage

paru sous la direction de Rebecca Blank, Sheldon Danziger et Robert Schoen. On y voit que les travailleurs peu spécialisés étaient surtout concentrés dans le secteur des services personnels et très mal rémunérés, en raison notamment d'un salaire minimum longtemps maintenu très bas. Ils occupaient des emplois précaires aux horaires imprévisibles et aux conditions difficiles, où le roulement de personnel était élevé et la sécurité d'emploi presque inexistante.

Les conservateurs savaient parfaitement qu'un tel marché du travail était synonyme de pauvreté partielle ou totale. Les programmes du TANF ont donc été présentés comme faisant partie d'un ensemble de mesures de «soutien à l'emploi» assurant aux citoyens à faible revenu des suppléments en espèces et en nature. Il pouvait s'agir de coupons alimentaires, d'aide au logement, de goûters pour l'école ou de prestations de maladie, surtout pour les enfants. La mesure-clé de cet ensemble, un crédit d'impôt sur les gains au travail appelé Earned Income Tax Credit (EITC), était une innovation de l'ère réaganienne que Bill Clinton s'est contenté de renforcer.

L'institutionnalisation de ces nouveaux programmes a bénéficié d'une conjoncture favorable. Pendant les 10 années qui ont suivi la réforme, et jusqu'à la récente tourmente financière, la croissance économique et la création d'emplois (dont beaucoup d'emplois précaires) ont été au rendez-vous. Du côté de la demande, les (mauvais) emplois ont abondé pour les travailleurs pauvres tandis que, du côté de

l'offre, la réforme contraignait les parents seuls à les accepter. D'où les éloges que se sont attirés le PRWORA et le TANF, considérés comme de grandes réussites. Selon Haskins, qui se rend ici aux arguments républicains, cette période a représenté «le triomphe du travail [marqué] par une hausse des revenus et le recul de l'aide sociale» (2006: 335). De fait, la dépendance à l'aide sociale a semblé diminuer, tout comme le nombre de bénéficiaires. Le taux de pauvreté a aussi reculé brièvement pendant la seconde moitié des années 1990 et la pauvreté des mères monoparentales s'est amoindrie tout au long de la décennie. Les démocrates progressistes avaient prédit que la réforme aurait de terribles répercussions, mais celles-ci ne se sont pas manifestées. La situation des enfants des ménages à faible revenu semblait même légèrement meilleure, et le taux des naissances hors mariage chez les Afro-Américaines avait baissé. Mais d'importantes questions subsistaient sur l'efficacité des différentes mesures de soutien à l'emploi. En dépit d'une disponibilité censément élargie, on n'y avait pas pleinement recours et leur application laissait parfois à désirer.

On peut aussi voir la réforme de l'aide sociale et les mesures de «soutien à l'emploi» qui l'accompagnent comme un mécanisme visant à pourvoir des «emplois pourris». Soit, en quelque sorte, une subvention accordée aux employeurs bas de gamme qui fournissent à la classe moyenne des services personnels bon marché.

De l'avis des experts, y compris ceux qui s'y étaient opposés en 1996, la réforme s'était finalement révélée plus fructueuse que l'AFDC. Mais «la question restait ouverte» quant à son efficacité à long terme (Jencks, Swingle et Winship: 2006). Car la conjoncture économique favorable avait joué un rôle décisif. Qu'advierait-il des emplois des travailleurs pauvres en période de grave ralentissement? Comment réagiraient les États, qui fournissaient le TANF et les principales aides à l'emploi, face à une récession les obligeant à accumuler de lourds déficits budgétaires? L'effondrement de l'économie américaine auquel nous assistons apportera bientôt la réponse à ces questions-clés.

Les spécialistes devraient en fait étudier les raisons qui ont amené les États-Unis à remplacer un programme qui dissuadait les gens de travailler par une politique qui contraint les femmes pauvres à accepter des emplois précaires, tout en leur procurant un supplément d'aide pour les maintenir au travail et contrôler leur comportement. Car, quoi qu'en disent certains politologues, cette réforme n'a pas donné aux pauvres accès à un meilleur niveau de vie et à une existence plus facile, elle ne leur a offert ni espoir ni possibilités nouvelles. Telle est la réalité, et elle ne concorde guère avec l'histoire des États-Unis. Selon le raisonnement qui sous-tend l'actuelle politique américaine contre la pauvreté, les pauvres sont en effet des gens *différents* et sans doute moins doués que la majorité des Américains, si bien qu'on ne saurait faire mieux que de leur

retirer le soutien de l'État pour les forcer à se joindre au rang des travailleurs pauvres. Nulle trace ici de la notion d'égalité des chances! La réforme vise strictement à réduire l'exclusion sociale en favorisant une certaine intégration au marché du travail de citoyens pauvres jugés plus ou moins différents de l'ensemble de la population. Aussi pourrait-on résumer sa finalité par cette formule: une tentative de résoudre le problème de la marginalisation radicale des exclus en les forçant à intégrer un marché du travail qui les marginalise radicalement.

Car les Américains les plus démunis sont désormais confinés dans une sorte de réserve, à l'exemple des Amérindiens, sans espoir de se joindre à l'abondante classe moyenne du pays. Ils sont tenus de se responsabiliser en misant sur une fraction dérisoire des ressources personnelles nécessaires à cette fin. Seul l'avenir dira si les États-Unis ont fait œuvre de pionnier ou d'aveuglement en considérant comme une fatalité des inégalités d'aussi grande ampleur. Sharon Hays, à qui l'on doit une critique étoffée et particulièrement cinglante de la réforme de 1996, observe que celle-ci

a laissé les mères les plus pauvres du pays dans une situation qui, même si elles adhèrent fermement aux valeurs familiales et d'éthique du travail [...] empêchera la majorité d'entre elles de correspondre au modèle de l'épouse et mère au foyer heureuse ou [...] de la «superfemme» qui parvient à tirer sa famille des griffes de la pauvreté. (Hays, 1994: 217)

Quantité d'ouvrages ont traité des grands choix sociaux qui ont

fondé la réforme et de la situation des travailleurs pauvres. La plupart reposent sur une approche ethnographique centrée sur la description des conditions de vie précaires des pauvres de l'après-PWRORA vivant en milieu urbain ou rural. Selon le thème central qui s'en dégage, le moindre incident personnel ou professionnel suffit à précipiter ce segment de population dans la misère la plus noire, même s'il se présente en de rares occasions des possibilités de réussite. Il faut absolument lire à ce propos les ouvrages récents de Katherine Newman (2006; 2007). *Nickel and Dimed*, de Barbara Ehrenreich, offre une version « accessible » de cette analyse dont on pourrait trouver l'équivalent européen dans *La misère du monde* de Pierre Bourdieu.

Pour sa part, Jacob Hacker s'éloigne de cette approche ethnographique pour proposer dans *The Great Risk Shift* l'une des analyses les plus pénétrantes de l'offensive conservatrice en matière de politiques sociales. Il s'emploie tout particulièrement à déconstruire la doctrine de la « société de propriété » chère aux

années Bush. Une idéologie qui visait à persuader les Américains de la nécessité de « s'approprier » leurs choix dans des domaines où l'État endossait jusque-là un rôle-clé. Dans cette « société de propriété », chaque Américain devait lui-même investir dans sa famille et l'éducation de ses enfants, sa vie au travail, sa santé et sa retraite. Ainsi, les politiques sociales ne visaient plus qu'à privatiser et à individualiser ces choix. Selon Hacker, le but était de transférer aux citoyens les risques découlant des politiques gouvernementales en oblitérant toute responsabilité publique collective. Bien au fait de la situation de nombreux autres pays, il met en évidence l'orientation radicalement différente des politiques sociales américaines de la dernière période, y compris de la « réforme de l'aide sociale », par rapport à la majorité des démocraties riches. Peut-être l'élection de Barack Obama marquera-t-elle un tournant en signant la fin de cette « exception américaine » de récente mouture. Quoi qu'il en soit, de nombreuses batailles devront être menées avant la confirmation de ce virage.

George ROSS
Université de Montréal