

***Welfare* , *workfare* et citoyenneté aux États-Unis**
Welfare, Workfare and Citizenship in the U.S.
***Welfare*, *workfare* y la ciudadanía en los Estados Unidos**

Frédéric Lesemann et Pierre Joseph Ulysse

Numéro 34, automne 1995

Y a-t-il vraiment des exclus ? L'exclusion en débat

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/005143ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/005143ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lesemann, F. & Ulysse, P. J. (1995). *Welfare* , *workfare* et citoyenneté aux États-Unis. *Lien social et Politiques*, (34), 55-62. <https://doi.org/10.7202/005143ar>

Résumé de l'article

Pour les conservateurs, le welfare constitue une menace autant pour l'institution familiale que pour celle du travail. La réforme récente de l'aide sociale (Aid to Families with Dependent Children) vise à forcer les pères absents à assumer leurs responsabilités financières vis-à-vis de leurs enfants et à faire en sorte que les bénéficiaires fournissent du travail (workfare) et conquièrent progressivement leur autonomie économique. La participation à l'économie formelle apparaît de plus en plus comme une condition préalable à l'accès à la pleine citoyenneté. Les politiques gouvernementales risquent donc d'exclure ceux qui ne contribuent pas à leur propre subsistance et plus largement à l'enrichissement de la nation.

Welfare, workfare et citoyenneté aux États-Unis

Frédéric Lesemann et Pierre Joseph Ulysse

Dans un pays qui valorise à l'extrême l'effort individuel et l'éthique du travail et qui est convaincu que l'opposition à toute réforme de la fiscalité est un acte de courage et un devoir patriotique¹, le système de protection sociale est véritablement l'objet de controverses majeures, surtout lorsqu'il est désigné comme l'une des sources principales des déficits publics.

Schématiquement, le système américain de protection sociale, qui n'a commencé à prendre forme qu'en 1935, comprend deux grands volets. L'un, celui de la sécurité sociale, constitué pour l'essentiel des pensions de vieillesse et du programme de soins de santé pour les personnes âgées (*Medicare*), est très largement accepté et appuyé par une grande majorité de la population. L'autre,

celui du *welfare*, s'est véritablement développé à partir de 1965 ; c'est un programme d'aide sociale destiné aux pauvres, qui comprend principalement des prestations en argent et en nature (*Food Stamps*) et un programme de soins de santé (*Medicaid*). Il fait l'objet de constantes critiques et remises en question, et le soutien populaire dont il a bénéficié lors de sa création, dans un climat d'affirmation des droits mais aussi d'émeutes raciales, n'a cessé de s'effriter depuis. Il subit régulièrement les coups de butoir idéologiques des conservateurs, mais aussi les critiques exaspérées de contribuables qui s'estiment indûment taxés.

Les Républicains conservateurs qui contrôlent aujourd'hui la Chambre et le Sénat n'ont qu'une recette pour sortir le pays du marasme : réduire les dépenses publiques pour relancer l'investissement. Ils sont prêts à s'en prendre

non seulement au système de *welfare*, mais à celui de la sécurité sociale, en réduisant les pensions de vieillesse et surtout en restreignant l'accès des personnes âgées au système de soins de santé et aux ressources d'hébergement protégé, afin d'épargner 182 milliards de dollars au cours des sept prochaines années. Du côté du *welfare*, ils viennent de décider d'en réduire le budget de 65 milliards de dollars pour la même période, de limiter à cinq ans la durée maximale des prestations et surtout d'en remettre le contrôle exclusivement aux États, accentuant ainsi les disparités déjà énormes qui existent entre les États dans les conditions d'accès et les montants des prestations.

Ces diverses mesures se situent en continuité directe avec celles qu'ont mises de l'avant les Républicains de Ronald Reagan en 1981. Elles sont l'expression de l'idéologie conservatrice qui

56

domine les États-Unis et qui veut que chaque individu soit ultimement responsable de son indépendance économique (par son travail, à n'importe quelle condition, ou presque, dans un pays où le régime d'assurance-chômage est beaucoup moins avantageux que dans la plupart des pays européens), de son choix familial (dans un pays sans régime d'allocations familiales), de son état de santé (dans un pays sans système de santé universel, le projet Clinton de 1994 ayant été définitivement abandonné, et chaque individu devant en conséquence acheter sa protection sur le marché de l'assurance privée s'il ne bénéficie pas d'une protection par les assurances collectives offertes par son employeur) et de la planification économique de sa retraite (les prestations de sécurité sociale étant minimales).

Quant au *welfare*, dans ce climat idéologique de délégitimation radicale de l'intervention publique, il en symbolise justement toute l'horreur par les effets pervers que cette intervention, selon les conservateurs, ne peut qu'entraîner : dépendance, accoutumance, déresponsabilisation, stigmatisation, ghettoïsation de groupes entiers.

On est aux antipodes d'une logique de la solidarité et de la citoyenneté ; prédomine une analyse morale qui fonde une action de « re-moralisation », au besoin par la

contrainte, d'individus déçus, qui doivent s'amender, racheter par leurs efforts leur insertion économique, condition pour bénéficier du privilège de la citoyenneté.

On peut comprendre dès lors pourquoi les sciences sociales et les analyses de politiques aux États-Unis ne recourent pas à la notion d'exclusion : celle-ci recouvre généralement un processus qui se construit dans un rapport en évolution entre des individus et un ensemble de structures institutionnelles qui contribuent positivement ou négativement à la production de ce processus. Cette vision dynamique est le plus souvent absente. C'est plutôt une conception positiviste et objectivante qui prévaut. Elle décrit, nomme, classe, mesure, évalue et catégorise des individus — les pauvres, les *homeless* —, unité de base de saisie du social, présumés détenteurs d'une volonté et d'une capacité de choix de leur destinée, bonne ou mauvaise.



Welfare et workfare

Dans un numéro antérieur de cette revue (1986 : 69-118), nous avons présenté un court dossier relatif au débat des années 1980 sur la pauvreté aux États-Unis. Nous y signalions combien les analystes néo-conservateurs prenaient pour cible de leurs critiques l'institution du *welfare*, c'est-à-dire de l'assis-

tance publique, symbole par excellence de l'interventionnisme illégitime de l'État fédéral des années 1960 et source pour eux de tous les maux de la société américaine : affaiblissement de l'éthique du travail et des structures familiales, encouragement à l'irresponsabilité et à la dépendance, immoralité, décadence, marginalité, etc. (Murray, 1984 ; Mead, 1986). Parmi les programmes constitutifs du *welfare*, celui de l'aide aux familles monoparentales (*Aid to Families with Dependent Children*), en particulier, a offert et offre toujours une cible de choix aux conservateurs. Il contribue justement, selon eux, à mettre la famille en échec, particulièrement dans les ghettos noirs, où les pères sont systématiquement absents. (Il faut savoir qu'en 1991, 45,9 % des enfants noirs vivaient dans la pauvreté, dont on sait qu'elle est très fortement corrélée à la monoparentalité.) Le débat est vif entre libéraux et conservateurs pour savoir dans quelle mesure l'*AFDC* contribue à déresponsabiliser les géniteurs en leur permettant de s'esquiver sans assumer leurs responsabilités parentales.

Pour les conservateurs, le *welfare* ne constitue pas une menace pour l'institution familiale seulement. Il mine également celle du travail. En effet, le *welfare* sape l'éthique du travail et contribue ainsi à aggraver plutôt qu'à soulager la situation des populations qu'il est censé aider (Mead, 1989). Chômage et pauvreté s'enracinent dans des comportements pathogènes perpétués par une culture de dépendance qui se transmet de génération en génération et conduit les pauvres, en particulier les Noirs, à refuser les emplois disponibles et à adopter le *welfare* comme mode de vie. Il faut donc transformer le *welfare* en *workfare* (*work for welfare*), c'est-à-dire exiger une forme de travail productif en échange des

prestations de l'assistance sociale. Les problèmes d'emploi ne sont pas d'abord attribuables à l'état du marché du travail. Ils relèvent plutôt de l'incapacité des assistés à se trouver un emploi et à le conserver. Ces derniers ne savent pas tirer parti des occasions qui se présentent puisque, après un quart de siècle de politiques d'égalité des chances, ils n'ont pas réussi à améliorer leur sort. Ils n'ont toujours pas intégré la valeur du travail (Mead, 1991). Des aspirations irréalistes alimentées par les expériences du *welfare* les poussent à rejeter tous les emplois peu rémunérateurs et à se réfugier dans l'économie souterraine ou même les activités illicites. Il convient donc de rétablir une éthique du travail et un sens de la responsabilité individuelle en promouvant une politique de réinsertion axée sur les notions d'ordre et de motivation au travail. « Ces assistés doivent se faire dire plus clairement que certaines compétences minimales sont le prix à payer pour prétendre à l'égalité dans cette société [...] Seuls des citoyens capables de fonctionner peuvent revendiquer de nouveaux droits économiques » (Mead, 1987 : 13). « Le *workfare* devrait être considéré essentiellement comme une forme d'éducation publique. De même qu'on attend des enfants qu'ils fréquentent l'école, de même on devrait exiger des adultes qu'ils entreprennent quelque chose pour améliorer leur condition [...] Et comme dans le système public d'éducation, l'obligation légale est essentielle pour obtenir la participation des prestataires, les sortir de chez eux et les amener à exercer des activités constructives » (Mead, 1989 : 166). Le *workfare* est donc présenté comme un exercice légitime d'autorité de la part de l'État, qui entend ainsi aider les pauvres à répondre à leur obligation sociale de travailler. Puisque seuls des

citoyens fonctionnels peuvent formuler de plein droit des revendications en matière de revenu, il est normal que le droit à la protection sociale soit assorti de l'obligation de travailler (Mead, 1986, 1989, 1991).

Le credo de l'intégration sociale par le travail est la clé de voûte du système américain d'assistance publique. Il structure tout le débat récent relatif à l'*AFDC*. Ainsi, en 1988, l'institution du *welfare* s'est enrichie du *Family Support Act* promu par le sénateur Moynihan (voir Lachapelle et al., 1994 : 373). Celui-ci, dans un important ouvrage publié l'année précédente, *Family and Nation* (1987), a soutenu que le principal problème du *welfare* n'était pas d'abord la pauvreté économique des prestataires mais bien leurs comportements de dépendance, largement induits par le système d'assistance. En 1990, dans un discours au Sénat, Moynihan a réitéré sa conviction que le problème de la pauvreté des enfants n'était plus économique mais bien comportemental. Il s'est ainsi positionné dans le sillage du déplacement paradigmatique opéré par Murray (1984) dans *Losing Ground*². Impliquant une transformation dans la manière d'aborder le problème de la pauvreté, cette perspective conservatrice a mis en évidence les responsabilités individuelles et la pathologie comportementale que représente la dépendance à l'égard de l'assistance publique, minimisant les impacts des conditions contextuelles et environnementales.

Le *Family Support Act* est le symbole d'une première réforme majeure de la législation du *welfare* depuis les années 1960. Cherchant à promouvoir une nouvelle approche, il introduit des changements qui touchent autant la portée des programmes d'assistance publique et l'orientation de la lutte

contre la pauvreté que la perception de la pauvreté elle-même. Il est fondé sur les prémisses que les personnes aptes au travail mais dépendantes de l'assistance publique peuvent, à travers le *workfare*, l'éducation et la formation professionnelle, conquérir leur autonomie économique.

Cette réforme poursuit plusieurs objectifs. Elle cherche d'abord à réduire la dépendance à l'endroit de l'assistance sociale en obligeant les parents absents — en majorité des pères — à assumer leurs responsabilités vis-à-vis de leurs enfants. Ainsi, elle a créé dans chaque État, depuis 1994, des mécanismes de recouvrement des allocations familiales et de perception des pensions alimentaires à la source. La loi institue ensuite le programme *JOBS (Jobs Opportunities and Basics Skills Program)*, dont l'objectif principal est de transformer graduellement l'*AFDC* en programme orienté vers le travail rémunéré. Depuis 1990, obligation est faite à tous les États d'inscrire au moins 7 % de leur clientèle³ dans un programme d'éducation, de formation professionnelle, d'acquisition d'expérience de travail ou de recherche active d'emploi ; cette proportion devrait atteindre 20 % en 1995. En retour, l'État s'engage à fournir des services de garde aux participants et à rembourser leurs frais de transport. Il est aussi permis à ceux qui réintègrent le marché du travail de conserver leur assurance-maladie (*Medicaid*) pendant une période maximale d'un an. Facultatif avant la réforme, l'*AFDC-UP*⁴ devient également obligatoire pour tous les États. Il est désormais possible pour un père au chômage d'habiter sous le même toit que sa femme sans rendre ses enfants inadmissibles aux prestations. Toutefois, les États ont le pouvoir de limiter les prestations de l'*AFDC-UP* à une durée de six mois par an et d'exiger que l'un



des parents fournisse au moins seize heures de travail hebdomadaire non rémunéré.

Le *Family Support Act* introduit aussi un rapport juridique différent entre les prestataires et le gouvernement. Rendant le plein octroi de l'aide conditionnel à la participation aux programmes proposés, cette loi comprend des mesures coercitives qui tendent à remplacer la conception du droit (*entitlement*) à l'assistance des décennies précédentes par une autre, de type contractuel⁵, fondée sur l'obligation pour les bénéficiaires d'essayer de devenir autosuffisants en échange d'un soutien financier et de divers services (Hadler, 1988 : 29).

L'adoption du *Family Support Act* a bien sûr été, comme toujours, le fruit d'un compromis politique, à la Chambre comme au Sénat, compromis qui a été relativement facile

à établir car politiciens et contribuables américains s'accordent sur le constat que le système de *welfare* ne fonctionne pas. Cependant, au delà de ce consensus, les perspectives divergent quant aux moyens à appliquer pour ramener au travail les personnes assistées sociales. Ceux qui insistent sur la réduction de la dépendance présumant que des emplois sont disponibles. Si donc les prestataires ne travaillent pas, c'est parce qu'ils ne le veulent pas. Il faut alors rendre le travail obligatoire et appliquer des sanctions à l'endroit des récalcitrants. Ceux qui mettent l'accent sur la réduction de la pauvreté plutôt que sur celle de la dépendance pensent que les pauvres sont prêts à travailler mais qu'ils manquent de la formation et des qualifications nécessaires. Il convient donc de rendre les services d'éducation et de formation professionnelle davantage disponibles et plus accessibles.

Pendant que les premiers pensent qu'il faut réduire l'accessibilité au *welfare*, les seconds cherchent à rendre le travail plus attrayant afin qu'une personne occupant un emploi au salaire minimum ait la possibilité de soutenir sa famille. Quand les libéraux suggèrent que les personnes assistées sociales qui réintègrent le marché du travail puissent continuer à bénéficier des prestations comme le *Medicaid* et les frais de garde sur une base temporaire, les conservateurs exigent, quant à eux, qu'elles assument une partie de la facture. Toutefois, le point le plus litigieux demeure le *workfare*. Si les deux groupes s'entendent pour que les États puissent disposer d'une plus grande latitude dans la planification et l'implantation des programmes d'éducation, de formation et de recherche d'emploi, ils ne poursuivent toutefois pas les mêmes objectifs. Les libéraux conçoivent le *workfare* comme un outil devant

mener les personnes assistées sociales à retrouver la capacité d'exercer une maîtrise sur leur propre vie grâce, entre autres, à un accès accru à divers services de soutien⁶. Pour leur part, les conservateurs, on l'a vu, se montrent surtout préoccupés de restaurer l'éthique du travail, par des mesures coercitives au besoin.

Si donc, pour les uns, le *welfare* crée la dépendance, pour les autres, il ne permet pas de résoudre les problèmes de pauvreté. Et c'est là justement la principale critique qui est adressée au *Family Support Act* que d'avoir entretenu dans sa formulation une confusion technique entre une politique axée sur la réduction de la pauvreté et une autre visant le traitement de la dépendance. Car, malgré les relations potentielles entre ces deux perspectives, les deux notions désignent des phénomènes sociaux distincts. Alors que la seconde s'intéresse à la source de revenu — soit, dans ce cas, les transferts gouvernementaux —, la première se préoccupe de la quantité de ressources dont une personne doit pouvoir disposer pour atteindre un niveau de vie décent (Morris et Williamson, 1987). Ainsi, une politique visant la réduction de la dépendance et conçue dans une optique de réduction des coûts sociaux ne saurait être l'équivalent d'une politique cherchant à éliminer la pauvreté. D'ailleurs, Besharov (1992) soutient que le « nouveau paternalisme » qui découle du *Family Support Act* offre principalement aux États un prétexte pour équilibrer leur budget sur le dos des plus pauvres. Pour Danziger (1988), les débats relatifs au *Family Support Act* ont perdu de vue l'objectif des politiques de lutte contre la pauvreté. La réforme qui en découle peut certes contribuer à la réduction de la dépendance mais non pas de la pauvreté. Une intervention visant à réduire la pauvreté

exigerait des réformes globales et coordonnées effectuées tant aux plans de la fiscalité, du système éducatif, du système de santé, des programmes de soutien aux enfants et de l'emploi qu'au plan des programmes de formation professionnelle.

La question de l'*underclass*

C'est justement par sa perspective structurelle et contextuelle que se démarque et s'impose dans ce débat relatif au *welfare* l'analyse élaborée par le sociologue William Julius Wilson. Le débat, rappelons-le, se cristallise autour de ce groupe de bénéficiaires majoritairement noirs, vivant dans la marginalité des ghettos des métropoles, que l'on désigne depuis plus de dix ans comme *underclass*. Dans *The Truly Disadvantaged* (1987), Wilson formule la thèse suivante⁷ pour expliquer l'existence de l'*underclass*. La discrimination historique dont sont victimes les Noirs aux États-Unis et les migrations vers de grandes métropoles qui ont entraîné la constitution d'une structure démographique relativement jeune parmi les minorités ont causé l'apparition d'une main-d'œuvre structurellement peu intégrée au marché du travail. Cette situation a rendu cette population particulièrement vulnérable, depuis les années 1970 surtout, aux transformations de l'économie. Le passage rapide à une économie de services, la transformation du marché du travail, les innovations technologiques, la relocalisation des industries manufacturières en dehors des centres urbains, les récessions ont entraîné une croissance exceptionnelle du chômage parmi les Noirs, malgré l'impact des programmes d'action positive. Le chômage a, à son tour, accéléré la concentration spatiale des pauvres dans des quartiers spécifiques dont la composition sociologique et ethnique est devenue de moins en moins diversifiée, aggra-

vant ainsi l'impact des changements économiques. Ces quartiers ont en effet connu une émigration constante des familles ouvrières et des classes moyennes vers des quartiers de statut socio-économique plus élevé et vers les banlieues, mouvement qui a accéléré la création de ghettos d'extrême pauvreté⁸, progressivement privés de la stabilité qu'apportait auparavant la présence d'une main-d'œuvre active et de familles qui permettaient aux commerces, aux églises, aux écoles et aux associations dont elles étaient membres ou clients de prospérer. Les données démontrent en effet qu'un accroissement de la ségrégation parmi les classes sociales noires a été un facteur déterminant de l'augmentation de la pauvreté des ghettos.

Cette dynamique de création de ghettos de pauvreté est apparue surtout dans deux régions : le Midwest et le Nord-Est, qui sont celles qui ont connu les plus importantes restructurations industrielles et une perte massive d'emplois manufacturiers, alors qu'au contraire, dans le Sud-Ouest, le nombre d'emplois s'est accru dans tous les secteurs entre 1970 et 1986. C'est également dans le Midwest et le Nord-Est que la décentralisation de l'emploi dans les banlieues a été la plus marquée, contribuant à dissocier lieu de résidence et lieu d'emploi, avec les conséquences dommageables que l'on peut imaginer pour des travailleurs souvent peu scolarisés et peu qualifiés, incapables de suivre le déplacement des industries vers les banlieues.

On trouve aujourd'hui dans ces quartiers transformés en ghettos une population sans emploi et sans liens sociaux significatifs, caractérisée par son isolement et son anomie. Les équipements collectifs, écoles, centres communautaires, églises, quand ils existent, y sont délabrés, et l'adoption de « conduites sociales adéquates » y

est presque impossible, de même que l'accès à des emplois réguliers et la participation aux réseaux informels qui contribuent grandement à l'obtention des emplois. L'ensemble de ces facteurs contribue, en corollaire, à orienter les individus vers des activités économiques marginales sinon criminelles. Les facteurs associés à ce constat de dislocation sociale sont donc multiples et complexes. Ils ne peuvent être réduits à une explication de type « culture de pauvreté » comme le voudraient les analystes de droite, ni au racisme comme le prétendent ceux qui se positionnent à « gauche ». Le phénomène est en tout cas indissociable des transformations globales de l'économie américaine.

Si les liens entre confinement dans les ghettos, crise de l'emploi et pauvreté sont évidents, par contre les liens entre ghettos, absence d'emploi et crise des structures familiales sont plus complexes à établir. Une étude menée dans les ghettos de Chicago (Testa, 1990) démontre, par exemple, que les hommes noirs qui détiennent un emploi stable ont deux fois plus de chances de se marier que ceux qui sont sans emploi. À l'opposé, l'affaiblissement des liens sociaux contribue à accroître le nombre de naissances hors-mariage car il est devenu, avec les années, de moins en moins illégitime de procréer hors du mariage. Jouent à ce stade les « effets de concentration » dans le même voisinage d'un nombre élevé de familles faiblement intégrées socialement. L'influence du voisinage paraît donc cruciale. Elle renforce les effets induits par la position marginale des populations des ghettos ou leur faible intégration au marché du travail. C'est ce qui rend l'*underclass* des ghettos sociologiquement unique et la distingue des classes populaires abondamment étudiées.

Dépendance et citoyenneté

L'analyse sociologique du phénomène de l'*underclass* dans les métropoles américaines élaborée par Wilson permet de mettre en perspective le débat essentiellement idéologique qui mobilise analystes du *welfare* et politiciens, conservateurs autant que libéraux.

L'arrivée du président Clinton à la Maison blanche en 1992 a semblé marquer un changement de cap dans la politique sociale. Dans sa déclaration économique inaugurale intitulée *Putting the People First*, le président annonçait vouloir créer des emplois, récompenser le travail, restructurer l'assistance sociale, promouvoir l'éducation à tout âge, rendre les services de santé accessibles à tous et, enfin, repenser complètement le fonctionnement du gouvernement. Lors de sa campagne électorale, il s'était d'ailleurs senti obligé, à cause des critiques conservatrices et du soutien qu'elles rencontraient auprès de l'électorat, de promettre de mettre fin au *welfare as we know it*, recommandant l'établissement de mesures compatibles avec une interprétation « libérale » du *Family Support Act*, insistant tout particulièrement sur des mesures d'éducation et de formation professionnelle adaptées à une intégration rapide à la main-d'œuvre active, mais recommandant également une hausse d'un dollar du salaire

minimum, afin de rendre le travail salarié plus attrayant.

Toutefois, l'élection au Congrès, en 1994, d'une majorité républicaine a remis en question ces projets. Ainsi, l'un des premiers gestes du nouveau Congrès a été de bloquer toute hausse du salaire minimum car, de l'avis des représentants conservateurs, cette mesure, loin de favoriser le retour au travail des prestataires du *welfare*, aurait surtout entraîné un fardeau financier supplémentaire important pour les entreprises, contribuant ainsi à l'augmentation du chômage et rendant encore plus difficile la situation des jeunes Noirs à la recherche d'un emploi.

La présence d'une majorité républicaine a redonné en outre un nouvel élan aux propositions conservatrices, dont les grands principes ont été résumés dans le *Contract with America* présenté par le président de la Chambre, Newt Gingrich. N'eussent été certaines oppositions, le sous-comité responsable du *welfare* s'appropriait, au cours de l'été 1995, à rédiger des lois comportant des dispositions aussi controversées qu'une limite de deux ans à la durée des prestations du *welfare*, la suspension de l'*AFDC* pour les mères âgées de moins de 18 ans et les adolescentes n'habitant pas avec leur famille, l'exclusion des immigrants reçus, l'imposition du *workfare* sans services publics de soutien, la réduction des dépenses dans les programmes de lutte contre la pauvreté et la conversion de plusieurs programmes d'assistance publique en *block grants*⁹. Si le projet de loi HR4 que ce comité de travail a présenté en 1995 reprend les mêmes idées, son contenu est plus explicite sur la manière de désinciter les mères monoparentales à recourir au *welfare*. Par cette législation, les Républicains entendent accorder aux États qui le veulent le droit de repousser jusqu'à 21 ans l'âge de

l'admissibilité aux prestations de l'*AFDC* pour les mères non mariées, de les leur refuser quand la paternité n'est pas établie, d'éliminer toute augmentation des prestations pour les enfants additionnels¹⁰ et de permettre aux États d'utiliser le montant des prestations refusées aux jeunes mères pour construire des orphelinats. Parmi toutes ces recommandations, la dernière est celle qui suscite actuellement le plus d'opposition. Des critiques soulignent que des familles pourraient être brisées par le seul fait d'être pauvres. Ces mesures radicales ne font certainement pas l'unanimité, même chez les Républicains (*Congressional Quarterly*, 1995).

Essentiellement préoccupé par la question de la lutte contre la dépendance à l'égard du *welfare*, Charles Murray (1994a) affirme aujourd'hui avoir eu tort, dans *Losing Ground* (1984), de n'entrevoir qu'un lien probable entre les naissances illégitimes et le *welfare*. Selon lui, il existe au contraire une relation forte entre les taux de naissances hors-mariage chez les femmes noires âgées de 20 à 24 ans et les transferts gouvernementaux : l'institution du *welfare* les décourage de se marier mais les incite à enfanter. Le vrai enjeu de la réforme doit donc dépasser la question de la dépendance pour s'occuper de la « tragédie sociale » qui se prépare dans les ghettos, où de jeunes femmes noires peu scolarisées, émotionnellement immatures et vivant dans des conditions d'insécurité manifestes donnent naissance à des enfants dont elles ne peuvent s'occuper (Murray 1992, 1994a, 1994b). Ce désastre, que ni les programmes sociaux ni la stratégie visant à forcer les mères à travailler ne sauraient endiguer, comporte des effets synergétiques dont la propagation entraînera beaucoup de violence et de criminalité dans les grandes métropoles

américaines. Compte tenu de la menace que fait peser le développement d'une telle situation sur les fondements démocratiques de la société, Murray prévoit que la question des naissances illégitimes se substituera bientôt à celle de l'avortement dans les débats nationaux.

Nombreux sont les analystes qui critiquent les thèses de Murray, contestant qu'il existe un lien significatif entre le *welfare* et le phénomène de la déstabilisation des structures familiales (Chilman, 1992; Ellwood, 1988, 1994; Wilson et Neckerman, 1985). Un article de McLanahan et Garfinkel (1993) conclut également que les transferts gouvernementaux n'ont qu'un effet mineur sur le taux de remariage et de naissances hors-mariage. La croissance du nombre de familles monoparentales est plutôt due à un ensemble de facteurs parmi lesquels le *welfare* ne constitue tout au plus qu'un élément. Bien entendu, l'analyse de Wilson va également totalement à l'encontre de celle de Murray.

L'influence des conservateurs demeure toutefois considérable, tant au plan intellectuel qu'au plan politique. Ils sont nettement parvenus à imposer une interprétation individualisante de la pauvreté, délaissant les préoccupations sociales de réduction des inégalités structurelles au profit d'interventions accrues sur des comportements jugés déviants. Au langage des droits des décennies précédentes s'est substitué un autre langage, davantage axé sur les obligations.

Ce déplacement paradigmatique influence également la manière d'envisager la citoyenneté. Faisant graviter leur argumentation autour de la « culture de dépendance », des conservateurs comme Mead et Murray énoncent souvent des points de vue fondés sur l'exclusion qui rappellent

l'américanisme ethnoculturel du XIX^e siècle. À cette époque, les Noirs et plusieurs autres groupes se virent refuser l'accès à la citoyenneté à cause de leur origine et de leur culture non anglo-saxonnes. La conception que Mead professe de la citoyenneté établit ainsi une équation entre acquisition d'un statut d'égalité, compétence et niveau de fonctionnalité sur le marché du travail. La participation à l'économie formelle apparaît désormais comme une condition préalable à l'accès à la pleine citoyenneté. Ceux qui n'y contribuent pas ne peuvent d'aucune façon attendre une pleine acceptation de la communauté (Mead, 1989). Bien plus, afin que les gens qui ne disposent pas d'autres sources de revenus que le *welfare* ne puissent influencer l'orientation des dépenses publiques, il ne faut pas hésiter à les priver du droit de vote (Murray, 1985). Ces discours prônent donc explicitement l'exclusion politique et sociale de tous ceux qui se révèlent incapables d'honorer leurs obligations de citoyens au plan économique. L'obligation faite aux prestataires d'atteindre leur autonomie financière, par l'imposition du *workfare* ou du placement en emploi, les relègue au rang de citoyens de seconde classe (Lister, 1989), ou pire : de non-citoyens.

On se retrouve donc devant cette situation pour le moins paradoxale où l'État lui-même produit l'exclusion de ceux qui ne contribuent pas à leur propre subsistance et plus largement à l'enrichissement de la nation. Cette perspective marque un renversement complet du projet d'intégration inauguré par les programmes de lutte contre la pauvreté des années 1960. Elle signale la fragilité de certains droits sociaux que l'on croyait définitivement acquis et confirme que la citoyenneté du pauvre est aujourd'hui devenue condition-

nelle. L'application du *Contract with America* fait partie intégrante du processus de (re)légitimation des inégalités historiques dans lequel les États-Unis se sont actuellement engagés.

Frédéric Lesemann
INRS-Culture et société
Pierre Joseph Ulysse
Université de Montréal

Bibliographie

- BESHAROV, Douglas. 1992. « Beware of Unintended Consequences: Too Many Questions Remain Unanswered », *Public Welfare*, 50, 2 (printemps) : 18-19.
- CHILMAN, Catherine. 1992. « Welfare Reform or Revision? The Family Support Act of 1988 », *Social Service Review*, 66, 3 : 349-377.
- DANZINGER, Sheldon. 1988. « Introduction », *Focus*, 11, 1 (printemps) : 1-4.
- ELLWOOD, David T. 1988. *Poor Support: Poverty in the American Family*. New York, Basic Books.
- ELLWOOD, David T. 1994. « Welfare Reform and the Clinton Administration », *Social Justice*, 21, 1 (printemps) : 50-59 (numéro spécial sur la réforme du *welfare* et les femmes).
- HADLER, Joel. 1988. « Consensus on Redirection. Which Direction? », *Focus*, 11, 1 (printemps) : 29-34.
- LACHAPELLE, G., F. LESEMANN et P. VILLENEUVE. 1994. « La politique sociale », dans E. ORBAN et M. FORTMANN, éd. *Le Système politique américain*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- LISTER, Ruth. 1989. « Women, Economic Dependency and Citizenship », *Journal of Social Policy*, 19, 4 : 445-467.
- MCLANAHAN, Sara, et Irwin GARFINKEL. 1993. « Single Motherhood in the United States: Growth, Problems and Politics », dans Joe HUDSON et Burt GALAWAY (sous la direction de). *Single Parent Families: Perspectives on Research and Policy*. Toronto, Thompson Educational Publishing.
- MEAD, Lawrence M. 1986. *Beyond Entitlement: The Social Obligation of Citizenship*. New York, Free Press.
- MEAD, Lawrence M. 1987. « Obligation to Work and the Availability of Jobs: A

Family Structure: The Widening Gap Between Evidence and Public Policy Issues », *Focus*, 8, 2 : 8-10, numéro spécial.

62

- Dialog Between L. M. Mead and W. J. Wilson, 1st part », *Focus*, 10, 2 : 11-18.
- MEAD, Lawrence M. 1989. « The Logic of Workfare: The Underclass and Work Policy », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* : 156-169.
- MEAD, Lawrence M. 1991. « The New Politics of the New Policy », *The Public Interest*, 103 (printemps) : 3-20.
- MORRIS, Michael, et John WILLIAMSON. 1987. « Workfare: The Poverty Dependence Trade-Off », *Social Policy* (été) : 13-16.
- MOYNIHAN, Daniel Patrick. 1987. *Family and Nation*. First Harvest/HBJ Edition.
- MURRAY, Charles. 1984. *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York, Basic Books.
- MURRAY, Charles. 1994a. « Does Welfare Bring More Babies? », *The Public Interest*, 115 (printemps) : 17-30.
- MURRAY, Charles. 1994b. « What To Do About Welfare », *Commentary*, 98, 6 (décembre) : 26-34.
- TESTA, Mark. 1990. *Joblessness and Absent Fatherhood in the Inner City*. Communication présentée au colloque annuel de l'American Sociological Association.
- WILSON, William Julius. 1987. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy*. Chicago, University of Chicago Press.
- WILSON, William Julius. 1989. « The Underclass: Issues, Perspectives, and Public Welfare », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 501 (janvier) : 182-192.
- WILSON, William Julius. 1991. « Public Policy Research and the Truly Disadvantaged », dans Ch. JENCKS et P. E. PETERSON, éd. *Urban Underclass*. Washington, D. C., The Brookings Institution : 460-481.
- WILSON, William Julius, et Kathryn NECKERMAN. 1985. « Poverty and

Notes

- ¹ « Americans think it their patriotic duty to beat any tax law written », *Newsweek*, 2 octobre, 1995, p. 71.
- ² Cette revue a publié un extrait de *Losing Ground* dans sa livraison no 16 de 1986.
- ³ Les groupes cibles sont les jeunes de moins de 24 ans n'ayant ni diplôme ni expérience de travail, les mères monoparentales d'enfants âgés de trois ans et plus et les personnes vivant de l'assistance publique pour une période consécutive égale ou supérieure à trois ans.
- ⁴ UP pour *Unemployed Parent*. Au début des années 1960, on a en effet intégré au programme AFDC un volet qui rend l'aide accessible aux enfants dont le père au chômage reste au foyer.
- ⁵ L'analyste conservateur Lawrence Mead juge cette substitution non contestable. Comme la Cour suprême n'a pas hissé le *welfare* au rang de droit constitutionnel, les gouvernements sont libres, quand se produit un changement dans le contexte politique, de limiter la réception de l'assistance publique, de la réduire ou de la rendre conditionnelle (Mead, 1986).
- ⁶ Ainsi, les libéraux n'appuieront l'application du *workfare* qu'après avoir obtenu des conservateurs l'assurance que ces derniers consentiront à financer les services de soutien comme la garderie, les transports et les soins de santé.
- ⁷ Cette partie résume succinctement et librement l'article que W. J. Wilson (1991) a rédigé en réponse aux débats suscités par son ouvrage majeur de 1987.
- ⁸ Définis par un taux de pauvreté supérieur à 40 %. New York et Chicago à elles seules totalisent la moitié de l'augmentation des taux de pauvreté dans les ghettos au cours des années 1970, dix villes totalisant par ailleurs les trois quarts de cette augmentation.
- ⁹ Subventions groupées accordées aux États, qui peuvent en disposer de façon moins contraignante que lorsqu'elles sont associées à des programmes spécifiques.
- ¹⁰ La Californie et le New Jersey refusent déjà d'octroyer des prestations supplémentaires pour les enfants nés pendant la période où leur mère est bénéficiaire du *welfare*. Davantage, le New Jersey pratique une politique dite du *welfare*, qui promeut activement le mariage en modulant à cette fin, de façon incitative, les barèmes de l'AFDC.