

International Review of Community Development
Revue internationale d'action communautaire



L'offensive contre l'État-providence aux États-Unis
Challenging the American Welfare State
La ofensiva contra el Estado-Providencia en los Estados Unidos

S. M. Miller et Margaret Jenkins

Numéro 16 (56), automne 1986

La pauvreté : raison d'État, affaire de cœur

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034400ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034400ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Miller, S. M. & Jenkins, M. (1986). L'offensive contre l'État-providence aux États-Unis. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (16), 95–105.
<https://doi.org/10.7202/1034400ar>

Résumé de l'article

L'article décrit brièvement une série de facteurs politiques et économiques qui ont contribué à la montée du néo-conservatisme aux États-Unis. Il dresse un bilan critique des orientations économiques promues par l'administration Reagan, dénonce l'offensive dont l'État-providence est l'objet, souligne les liens qui existent entre la production de la pauvreté et les processus de restructuration économique. Il s'interroge sur l'ampleur du soutien populaire dont jouit l'administration Reagan et propose une série de stratégies susceptibles de prévenir le désastre économique et politique vers lequel s'acheminent les États-Unis.

L'offensive contre l'État-providence aux États-Unis

S.M. Miller
M. Jenkins

La révolution reaganienne ne date pas d'hier. Elle présente des points de comparaison avec d'autres expériences, notamment celle de l'Angleterre de Margaret Thatcher, et correspond de façon générale à ce qu'on a déjà qualifié de nouveau processus d'accumulation du capital (Miller et Tomaskovic-Devey, 1983). Ce processus d'accumulation est à la fois physique et financier : physique parce qu'il vise à augmenter le niveau d'investissement dans le capital fixe afin d'accroître la productivité, financier parce qu'il vise à diminuer le fardeau fiscal des contribuables et le poids relatif du secteur public dans l'économie, afin de stimuler le développement du secteur privé. À l'intérieur de ce processus général, on assiste au déploiement d'une stratégie typiquement américaine connue sous le nom de « reaganomics ».

L'idéologie reaganienne, qui englobe le néo-conservatisme, menace tant la santé de l'économie dans son ensemble que certains groupes de la société, notamment les pauvres et la classe ouvrière. Elle vise non seulement à résoudre le problème cyclique de la « stagflation » (stagnation économique accompagnée d'inflation) mais à mettre en place une stratégie à long terme face aux problèmes fondamentaux que sont le déclin du secteur manufacturier, le défi de la concurrence étrangère et la détérioration, sur le plan international, de la puissance économique et politique américaine. Cette idéologie, sous diverses formes, jouit d'un appui considérable. Les problèmes qu'elle souligne sont importants et ne doivent pas être écartés du revers de la main. Mais il faut chercher à les dépasser, c'est-à-dire reconnaître leur importance (même

si les solutions proposées sont mauvaises) et tirer des leçons de cette offensive en règle contre les politiques sociales et économiques de l'État-providence.

La fin de la croissance économique et la crainte de l'inflation ont contribué à mettre le néo-conservatisme et les « reaganomics » à l'ordre du jour. Les programmes sociaux ont connu un essor considérable au cours des années soixante, en partie parce qu'on considérait qu'ils ne coûtaient rien, ni politiquement, ni économiquement. La croissance économique, orientée par des politiques keynésiennes, était censée améliorer le niveau de vie en général, et les plus démunis devaient être pris en charge par les politiques sociales. Puisque tout le monde pouvait améliorer sa situation, personne n'allait contester le développement de l'État-providence. Dans ce contexte,

96 les politiques sociales n'avaient que des effets bénéfiques sur le plan tant politique qu'économique.

Tout cela a changé avec la période inflationniste des années soixante-dix. La croissance ne pouvait plus être considérée comme un facteur positif dans la mesure où elle renforçait les tendances inflationnistes. On commença alors à remettre en question le rôle joué par les programmes sociaux au plan économique et à leur attribuer une partie de l'inflation en raison des taxes qu'ils nécessitaient et de leur effet de maintien des salaires à des niveaux artificiellement élevés.

En outre, un changement important se produisit au niveau des programmes sociaux. Les programmes sélectifs d'assistance sociale (notamment le programme d'aide aux familles pauvres avec enfants, l'AFDC) qui avaient été mis sur pied au cours des années trente visaient surtout à venir en aide aux veuves des travailleurs blancs qui n'avaient pas de rentes. À l'origine, ils avaient été légitimés de deux façons : on prévoyait qu'ils deviendraient de plus en plus marginaux au fur et à mesure que les programmes universels d'assurance (chômage et régime des rentes) s'implanteraient, et on les croyait destinés surtout aux gens qui étaient dans le besoin pour des raisons indépendantes de leur volonté.

Cependant, les résultats furent tout autres. Les programmes d'assistance ont continué à prendre de

l'ampleur en raison des transformations structurelles de l'économie américaine et de la croissance du nombre de familles monoparentales. De surcroît, ces programmes ont semblé privilégier deux catégories de la population auxquelles on n'avait pas songé au départ : les mères noires dans le cas de l'AFDC et les étudiants dans le cas des coupons d'alimentation. On a estimé qu'il ne s'agissait pas là de groupes qui étaient « vraiment dans le besoin », pour employer une expression qui sera consacrée plus tard par le président Reagan. Les stéréotypes dont ces populations sont victimes et la conviction qu'elles ne méritaient pas vraiment ces prestations ont contribué à rendre ces programmes impopulaires. Les préjugés raciaux, notamment, ont joué un rôle évident dans l'idée exagérée que l'on s'est faite des abus commis. À l'AFDC on a reproché non seulement d'encourager les séparations et les divorces (la présence d'un mari rendant l'accès au programme plus difficile), mais également d'inciter les femmes à avoir plusieurs enfants (hors du mariage), le niveau des prestations étant fonction du nombre d'enfants.

Le manque d'appui du public envers les programmes d'assistance semble indiquer que les valeurs et les objectifs idéologiques qui les sous-tendent n'ont pas été assimilés (Bellin et Miller, à paraître). De toute évidence, la population n'a pas compris pourquoi ces changements ont eu lieu, ni pourquoi le nombre de bénéficiaires a augmenté sans cesse. Peu d'efforts ont été consacrés à l'explication des facteurs qui ont contribué au développement phénoménal des programmes sociaux. On est resté très loin, aux États-Unis, de l'attitude qui prévalait en Angleterre, où l'on considérait que les programmes sociaux faisaient partie du « salaire social ». Puisque la population connaissait mal et comprenait peu les programmes de lutte contre la pauvreté, il

a été relativement facile de les remettre en question. Bref, édifiés sur des bases idéologiquement, philosophiquement, économiquement et socialement fragiles, les programmes sociaux étaient particulièrement vulnérables.

Au milieu des années soixante-dix, une nouvelle doctrine s'est imposée dans les milieux d'affaires. Son leitmotiv, la réduction des impôts des entreprises et des riches, n'a en fait rien de très nouveau, mais il est repris dans un contexte différent. Puisque, dit-on, la productivité américaine se compare défavorablement à celle des autres pays industrialisés, il faut réduire le fardeau fiscal des investisseurs (les grandes entreprises) et des épargnants (les riches) afin d'encourager l'investissement et, par là, d'accroître la productivité.

De plus, les fonctions de réglementation et de planification, lorsqu'elles sont exercées par un gouvernement, sont néfastes par définition. La réglementation gouvernementale de l'activité économique doit être réduite au minimum et les diminutions d'impôt doivent comporter le minimum de restrictions. Tout au plus, on admet que les réductions d'impôts pour les entreprises doivent être conditionnelles à la réalisation d'investissements, mais le gouvernement n'a aucun droit de regard sur le choix du lieu ou du type d'investissement à faire.

Les tendances inflationnistes stimulées par la réduction des revenus gouvernementaux peuvent être contrées, assure-t-on, par la réduction des dépenses gouvernementales. Ces économies se feront principalement à même les programmes sociaux, sources de gaspillage, d'inefficacité et de dépendance. Du reste, ces mesures d'aide profitent trop souvent à des gens qui ne sont pas vraiment dans le besoin. Elles ont aussi pour effet de maintenir les salaires à un niveau artificiellement élevé en alimentant chez les chô-

meurs des attentes qui les empêchent de se comporter de façon « rationnelle » en acceptant des emplois moins bien rémunérés.

Dans l'ensemble, donc, cette doctrine vise à enclencher un nouveau processus d'accumulation du capital dans la mesure où elle cherche à accroître le capital physique, en prônant des incitations fiscales qui stimuleraient l'investissement et la productivité, et le capital financier, en préconisant la réduction du poids du secteur public au profit du secteur privé.



À l'assaut de l'État-providence

Trois facteurs ont contribué à renforcer le mécontentement à l'égard des programmes sociaux. Peut-être le plus important a-t-il été la quasi-stagnation du revenu net moyen au cours des années soixante-dix, à cause de l'inflation et de la non-indexation des tables d'impôt. Le fardeau fiscal a paru de plus en plus lourd, surtout au niveau des municipalités et des États, les taxes foncières étant particulièrement visibles et non progressives. Ce plafonnement des revenus, après la prospérité des années soixante, n'a pu que nourrir le mécontentement populaire envers les dépenses gouvernementales. Le piètre état de l'économie américaine, en proie à la « stagflation », a renforcé la conviction que la situation était devenue intolérable. L'urgence d'un redressement fut soulignée par le gouvernement Carter lorsqu'il lança un appel à la revitalisation du tissu industriel américain.

Le deuxième facteur de remise en question des politiques sociales a été l'entrée en scène des économistes néo-classiques dans le domaine de l'analyse des politiques sociales. Contrairement aux néomarxistes, selon qui les politiques sociales favorisent l'accumulation du capital par les grandes entreprises et contribuent à renforcer le rôle de l'État serviteur du capital¹, les néo-classiques sont d'avis que les politiques sociales gênent le fonctionnement du marché, constituent un fardeau fiscal pour les entreprises, gonflent les salaires et, par suite, occasionnent un taux de chômage artificiellement élevé². Le langage des « coûts et bénéfices » s'est imposé. La confiance accordée à plusieurs programmes sociaux a été sévèrement minée par l'usage de critères trop restrictifs, de données inadéquates et de résultats d'une précision illusoire.

Le troisième facteur est l'avènement d'une philosophie néo-conservatrice sous l'impulsion d'un petit nombre de journalistes et de professeurs de sciences sociales, jadis plutôt « libéraux » voire sociaux-démocrate (Irving Kristol, Nathan Glazer, Robert Nisbet, Peter Berger, Seymour Martin Lipset, James Q. Wilson...), mais devenus de plus en plus critiques à l'égard des politiques sociales des années soixante et sensibles aux controverses qui les entouraient. Plus spécifiquement, les néo-conservateurs voyaient dans les politiques sociales une remise en question de la société méritocratique, et ne pouvaient se faire à l'idée que l'objectif de l'égalité des chances puisse être remplacé par l'objectif de l'égalité des résultats ; celui-ci ne leur paraît ni souhaitable ni justifiable, car il comporte une redistribution des revenus et de la richesse qui est irréalisable et constitue une source de conflit social. Pour eux, ceux qui tentent de provoquer des changements sociaux majeurs ne peuvent qu'obtenir plus de résultats néga-

tifs et d'effets pervers que de résultats positifs³, et compromettre la société consensuelle qu'ils recherchent. Les luttes sociales dans les domaines de l'assistance sociale, de l'intégration scolaire, de l'avortement et de l'action positive sont des enjeux fondamentaux pour les néo-conservateurs. Leur opposition à ces mesures les a amenés à combattre activement sur la place publique un grand nombre de programmes sociaux.

97



Le conservatisme bénéfique

Telles sont donc les bases du nouveau processus d'accumulation du capital de l'ère Reagan. La stratégie qui l'alimente est une politique économique axée sur la stimulation de l'offre, le monétarisme et l'augmentation des dépenses militaires.

L'économie de l'offre, telle qu'elle a été articulée par des économistes néo-classiques comme Arthur Laffer et Jude Wanniski, prétend fournir une réponse au problème de la « stagflation » et résoudre le dilemme posé par la courbe de Phillips (moins il y a de chômage, plus il y a d'inflation)⁴. Selon cette doctrine, il faut réduire le fardeau fiscal si l'on veut stimuler la croissance. L'augmentation de la production qui en résultera freinera l'évolution des prix. Au « libéralisme sans frais » des années soixante (pendant lesquelles la croissance économique a créé assez de richesse pour venir en aide aux pauvres tout en augmentant les reve-

98 nus de toutes les couches de la société) succède le « conservatisme sans frais ».

Les grandes entreprises, traditionnellement favorables aux idées économiques conservatrices, ont profité sans réticences des importantes réductions d'impôts qui leur étaient consenties, tout en s'inquiétant des tendances inflationnistes alimentées par les déficits gouvernementaux. Le décollage de la production qui devait résulter de la réduction du fardeau fiscal ne s'est donc pas produit. Afin de rassurer les sceptiques du monde des affaires quant aux effets magiques de l'économie de l'offre, le gouvernement Reagan, à l'instigation de la banque centrale américaine, a alors poursuivi une politique économique monétariste.

Le monétarisme, tel que l'a formulé l'économiste Milton Friedman, réaffirme la vieille doctrine voulant que l'argent soit à la racine de tous les maux : si la masse monétaire n'augmente pas, l'inflation est impossible. Friedman soutient que le marché fonctionnerait de façon concurrentielle si les gouvernements n'intervenaient pas. D'ailleurs, les gouvernements sont la principale source de pratiques monopolistiques et d'ingérence dans le libre fonctionnement du marché. Si la masse monétaire augmente graduellement, de façon régulière et prévisible, il n'y aura pas d'augmentation de prix. C'est pour cette raison que l'administration Reagan a

encouragé la banque centrale à poursuivre une politique d'expansion lente de la masse monétaire. Des taux d'intérêt élevés et un chômage important lié à la lenteur de la croissance ont marqué les premiers résultats de cette politique. Par ailleurs, peu à peu, l'inflation a diminué. (En 1983, les résultats ont été plus satisfaisants : la croissance a repris et l'inflation a chuté ; le chômage est d'abord resté élevé mais il a légèrement fléchi par la suite.)

Enfin, le processus d'accumulation du capital aux États-Unis est favorisé par la décision du président Reagan de poursuivre une politique étrangère agressive et d'accroître l'équipement militaire de façon spectaculaire. Cette décision a provoqué une augmentation rapide des dépenses militaires, facilitée par la réduction des programmes sociaux.



La production de la pauvreté

La pauvreté est souvent perçue aux États-Unis comme un phénomène marginal, voire contraire à la logique du développement économique. Durant les années soixante, l'existence de la pauvreté au sein d'une société d'abondance étonnait les observateurs. Cette idée, mal fondée, continue de prévaloir durant les années quatre-vingt, où les pauvres sont présentés comme les victimes accidentelles des politiques du gouvernement Reagan.

Au cours des années soixante, la (re)découverte de la pauvreté sus-

citait la perplexité : comment expliquer ce phénomène dans une société d'abondance ? Or la société d'abondance est le résultat de la croissance économique et du changement social, et tous ne sortent pas gagnants d'une période de restructuration économique rapide. La croissance se fait parfois de façon difficile et inégale. Là où certaines industries ou régions et certaines catégories de population enregistrent des progrès, d'autres subissent un recul. La croissance exige souvent l'implantation de nouvelles méthodes de production ; celles-ci supposent des investissements importants dans le capital fixe et dans la haute technologie, qui influencent directement l'emploi et la qualification du travail. Par conséquent, si certains secteurs de la population sont avantagés, d'autres s'appauvrissent, et leur appauvrissement peut confiner à la misère. Ces transformations, qualifiées de « destruction créatrice » par Schumpeter (1942), ont un effet déstabilisateur et désavantageux pour certains groupes alors même qu'elles contribuent au développement de l'économie capitaliste (voir aussi Miller, s.d.).

L'étonnant est que l'on continue de percevoir la pauvreté comme un paradoxe. Rien pourtant ne permet de croire que la pauvreté soit un effet accidentel de la politique économique du président Reagan. Les compressions budgétaires appliquées aux programmes sociaux ont été décidées en toute connaissance de cause. Elles s'appuyaient sur la prétention que les politiques sociales maintiennent les salaires à des niveaux artificiellement élevés et contribuent ainsi à l'inflation : dans un marché libre, affirmaient leurs tenants, les augmentations de prix observées ici sont compensées là par des réductions de prix et de salaires ; en soutenant les salaires, le gouvernement empêchait l'établissement d'un nouvel équilibre des forces du marché et provoquait l'in-

flation. La relance économique devait donc passer par la compression des dépenses sociales.

Ces compressions poursuivaient un autre objectif. Un taux de chômage élevé est considéré comme inévitable, voire souhaitable, dans la mesure où il a tendance à « discipliner » la main-d'oeuvre : on travaille plus fort, plus régulièrement et pour des salaires moindres lorsque le taux de chômage est élevé. (Remarquons, en passant, que de plus en plus on parle d'un taux de chômage de 6,5 % comme étant « normal ». Un taux inférieur fait craindre de trop fortes tendances inflationnistes.)



Qu'en pense la population ?

Cette offensive contre les programmes sociaux jouit d'un soutien large mais superficiel. D'un côté, l'idée d'une réduction des impôts séduit, en grande partie parce que le revenu moyen réel n'a pas augmenté depuis un certain temps. Il existe par ailleurs un sentiment indéniabie d'insatisfaction à l'égard des programmes sociaux. Mais les choses ne sont pas si simples. Les sondages indiquent que les gens souhaitent à la fois le maintien de certains programmes et la réduction des impôts. Ils voient d'un mauvais oeil les tentatives qui affaibliraient les programmes de sécurité sociale (régime de rentes et assurance-maladie pour personnes âgées) ; or la part de ces programmes est de loin la plus importante dans le budget des programmes sociaux. Le gouvernement est ainsi limité dans

ses possibilités d'effectuer des réductions globales importantes. D'ailleurs, même les autres programmes ont bénéficié d'un appui considérable lorsqu'on a annoncé des réductions draconiennes au bénéfice des dépenses militaires et des subventions aux entreprises.

Il faut noter que les sondages sont plus favorables aux programmes sociaux lorsque les questions sont posées en dehors de toute référence au contexte budgétaire ou aux groupes qui sont censés en bénéficier le plus (par exemple les Noirs). Aussitôt que les questions posées font référence à la dimension économique, l'appui accordé aux politiques sociales tend à s'effriter. D'autre part, il semble que les gens continuent de préférer aider certains groupes de pauvres plutôt que d'autres.

Au total la population, sans être très au fait du fonctionnement des programmes sociaux et sans les aimer beaucoup, accepte bon gré mal gré la nécessité de venir en aide à ceux qui sont vraiment dans le besoin. Au début de son premier mandat, le président Reagan a perdu une partie de son soutien populaire lorsque ses efforts en vue d'effectuer des coupures dans les programmes destinés aux pauvres ont semblé nettement cruels en comparaison du train de vie luxueux qu'il menait en compagnie de ses riches amis.

L'opposition

Au cours de son premier mandat, le président Reagan a effectivement diminué l'impôt des haut salariés et des entreprises. Les programmes sociaux ont aussi été réduits, mais moins qu'on ne l'avait d'abord prévu. S'ensuivirent un déficit budgétaire énorme et des tendances inflationnistes qui ont invalidé le programme économique reaganien. En effet, le gouvernement a été contraint de poursuivre une politique économique hybride : d'un côté il stimulait l'économie (par des

réductions d'impôts), de l'autre il pratiquait une politique d'austérité (taux d'intérêt élevés et restriction de la masse monétaire). Il se trouvait dans une situation semblable à celle qui avait prévalu pour le gouvernement Thatcher en Angleterre.

La persistance de conditions économiques défavorables, dues notamment au faible taux d'investissement et aux craintes inspirées par l'inflation, a suscité des critiques très vives contre le déficit et les taux d'intérêt élevés. Même la reprise économique survenue au début du deuxième mandat du gouvernement Reagan n'a pas réussi à dissiper l'inquiétude dictée par le déficit croissant du budget fédéral. Le gouvernement et le Congrès ont été obligés d'envisager des mesures visant à le réduire et seront donc sans doute amenés à adopter une politique économique plus traditionnelle à l'avenir.

La rapidité et l'ampleur des restrictions appliquées aux programmes sociaux ont provoqué un tollé. La population n'avait pas prévu, en 1981, que le gouvernement procéderait de façon si radicale. C'est ainsi que l'on a pu constater l'existence d'un appui réel pour ces programmes, qui jusque-là ne semblaient susciter que des critiques. La politique du gouvernement qui visait à donner plus d'argent aux riches alors que la situation des pauvres se détériorait a été accueillie avec colère. La promesse que les « vrais pauvres » n'en souffriraient pas ne semblait pas confirmée dans les faits. On a vu se multiplier les reportages sur le grand nombre de pauvres qui étaient sévèrement touchés par les coupures. Qui plus est, certaines restrictions semblaient irrationnelles et difficiles à justifier, par exemple l'élimination des travailleurs à bas revenu des listes d'assistance sociale. Dans certains cas, les changements avaient même pour effet de rendre le travail moins intéressant que l'assistance sociale.

Les programmes qui ont bénéficié du soutien le plus fort sont ceux qui protégeaient les personnes âgées, notamment la sécurité sociale. Depuis la cuisante défaite de Barry Goldwater, candidat républicain à la présidence en 1964, la droite a appris qu'il ne fallait pas s'attaquer aux programmes de sécurité sociale. Mais l'augmentation des dépenses militaires et les réductions d'impôt déjà consenties par le gouvernement rendaient la réduction des programmes sociaux urgente. La situation était aggravée par le fait que le système de sécurité sociale lui-même s'annonçait déficitaire. Dans un tel contexte, il était inévitable que l'action du gouvernement soit perçue comme une atteinte à la sécurité sociale.

Les personnes âgées forment un groupe de pression très efficace aux États-Unis et elles ont réagi vigoureusement aux mesures du gouvernement. Les élus connaissent le poids électoral de ces personnes et de leurs enfants, peu désireux de compenser la réduction des prestations. La président Reagan a désamorcé cette contestation en créant un comité d'élus républicains et démocrates chargé de formuler des propositions de réforme du système de sécurité sociale. Finalement, il a été décidé de réduire quelque peu les prestations actuelles de sécurité sociale, de trancher davantage là où les bénéficiaires ne sont pas des personnes âgées, et de réduire les prestations de

façon plus substantielle à partir du début du siècle prochain. Sur cette question, le « reaganisme » a indéniablement subi un revers, à tel point qu'au cours de la campagne électorale de 1984, le président s'est senti obligé de s'engager à ne plus toucher aux prestations de sécurité sociale.

Au chapitre des dépenses militaires et de la politique étrangère, la réaction du public a également été très vive. Les politiques du gouvernement ont suscité des craintes réelles tant aux États-Unis qu'en Europe. Encore une fois, au cours de la campagne électorale de 1984, le président a modéré ses positions et manifesté une certaine ouverture envers l'idée d'un dialogue avec l'Union soviétique.

Les dimensions strictement économiques des dépenses militaires ont également beaucoup retenu l'attention. On a fait remarquer que ces dépenses se font aux dépens des programmes sociaux et qu'elles sont inflationnistes dans la mesure où elles ne produisent pas de biens pour le marché. De surcroît, l'efficacité des dépenses et la fiabilité des équipements constituent une source de préoccupation croissante. Ni ceux qui s'opposent traditionnellement à l'orientation militariste de la politique étrangère américaine ni les partisans d'une politique étrangère agressive ne voient l'avantage de dépenser des sommes astronomiques si l'équipement produit est peu fiable en cas de guerre.

En réponse à ces critiques, le ministre de la Défense, Caspar Weinberger, a laissé entendre que ces dépenses ont un effet positif sur l'économie américaine dans la mesure où elles stimulent la demande de main-d'œuvre. Ironie du sort ? Voilà que la droite a repris à son compte un argument que la gauche n'hésitait pas à avancer il y a vingt ans : les dépenses militaires sont essentielles au bon fonctionnement de l'économie capitaliste américaine !

Il y a de toute évidence une contradiction fondamentale entre l'économie de l'offre et une politique monétariste ! Comment peut-on viser la réduction des impôts, la stimulation des investissements, une croissance lente de la masse monétaire et la stabilité des prix, en même temps que la hausse du niveau de vie et de l'emploi ? La reprise économique survenue vers la fin du premier mandat du président Reagan a été beaucoup trop faible pour compenser les réductions massives d'impôts et elle n'a donc eu que très peu d'impact sur le déficit accumulé. Les taux d'intérêt élevés (en partie dus à la spéculation : ce fait n'a pas suffisamment retenu l'attention jusqu'ici) ont contribué à la récession économique du début du mandat du gouvernement Reagan. Au fur et à mesure que ces taux ont baissé, la relance s'est amorcée, mais sa durée et sa vigueur sont encore loin d'être assurées. Par contre, il est d'ores et déjà certain qu'elle ne sera pas assez forte pour réduire le déficit ou atténuer l'ampleur des restrictions apportées aux programmes sociaux.

Certains observateurs ont prédit une résistance populaire grandissante contre les politiques reaganiennes. Ce point de vue est défendu avec force par Frances Piven et Richard Cloward dans leur livre, *The New Class War* (Pantheon, 1982). Ils soutiennent que l'essor des programmes sociaux au cours des années soixante-dix a eu un impact profond et durable sur la société américaine, au point que ces mesures constituent maintenant une composante importante du niveau de vie. De nouvelles attentes ont été créées non seulement chez les pauvres mais dans de larges couches de la population américaine eu égard à la sécurité qu'on est en droit d'espérer pour l'avenir. Les initiatives reaganiennes, dans la mesure où elle s'attaquent aux fondements mêmes des programmes sociaux, vont provoquer la forma-

tion d'une vaste coalition de groupes décidés à se mobiliser contre elles. Si ces auteurs voient là « une nouvelle lutte des classes », c'est parce qu'il est de plus en plus évident que l'offensive du gouvernement Reagan vise non seulement les programmes sociaux mais bien les salaires et les syndicats. Il n'est guère probable que les plus démunis prennent la direction de ces luttes mais il est certain que les fortes attentes de la population quant au maintien de son niveau de vie vont constituer un barrage contre l'érosion des programmes sociaux⁵.

D'ailleurs, les syndicats sont tout à fait conscients du fait que l'administration Reagan a lancé une offensive majeure contre eux. Ils constatent non seulement que ce gouvernement s'attaque aux programmes pour lesquels ils se sont longuement battus mais aussi qu'il remet en question les salaires existants, voire le syndicalisme lui-même. En effet, la réduction des salaires constitue un élément essentiel de la stratégie des grandes entreprises en vue d'améliorer la position concurrentielle des États-Unis sur les marchés mondiaux. Or, puisque l'objectif d'augmenter les investissements aux États-Unis jouit d'un soutien très large, il existe un danger réel que même les adversaires politiques du président Reagan adoptent certains éléments importants de son programme.



Défense et réforme des politiques sociales

Alors que le ton des débats monte et que les confrontations entre les partisans et les adversaires de la « révolution reaganienne » se profilent à l'horizon, il est essentiel de prendre du recul afin de déterminer les stratégies les plus appropriées dans la lutte contre le reaganisme. Certains voudraient voir les dépenses effectuées pour les programmes sociaux revenir à un niveau équivalent à celui qu'elles avaient dans les années soixante-dix. Cette revendication semble difficile à défendre. Les stratégies économiques reaganiennes, si coûteuses et si néfastes qu'elles soient, nous obligent à repenser les politiques sociales. Il faut à la fois défendre les programmes sociaux et les transformer.

Prôner un retour à la situation pré-reaganienne, c'est oublier le sentiment populaire qui a contribué pour une large part à l'élection du gouvernement actuel. Même si les victoires électorales de Reagan ne constituent pas nécessairement un mandat sans équivoque pour l'ensemble de son programme (tant en politique étrangère qu'en politique intérieure), elles signalent néanmoins un désir profond de changement. Restituer les anciens programmes sociaux dans leur intégrité sans tenir compte de ce sentiment, c'est risquer une nouvelle poussée de reaganisme, peut-être encore plus virulente, dans un avenir rapproché. Nous y reviendrons.

Il faut en outre reconnaître les failles réelles des programmes sociaux critiqués par les partisans

de Reagan. Certains programmes sélectifs, par exemple, sont inadéquats, mal organisés, peu respectueux de l'intimité des bénéficiaires, et affaiblissent les liens familiaux. Dans la plupart des cas, certains aspects de ces programmes ont déjà été dénoncés par le Congrès, par l'opinion publique et par les bénéficiaires eux-mêmes. Certes, ces critiques sont parfois mal fondées, mais très souvent elles recèlent une parcelle de vérité. Refuser d'en tenir compte et s'entêter à exiger un retour aux anciens programmes, c'est laisser passer l'occasion de repenser les politiques sociales en profondeur.

Enfin, il existe des problèmes réels de financement des programmes sociaux, notamment du programme de sécurité sociale. L'écart grandissant entre les revenus et les dépenses est un problème de taille dans la plupart des pays occidentaux. L'augmentation des déboursés à consentir pour le régime gouvernemental des rentes (et dans certains pays pour l'assurance-santé), de même que le fait que les formules de financement soient inadéquates pour l'avenir, pose un sérieux problème dans plusieurs pays. Les défenseurs des programmes sociaux ont tardé à reconnaître ces problèmes financiers mais ils ne peuvent plus se permettre de les ignorer.

L'objectif de la croissance économique tel qu'il est poursuivi par les conservateurs et les partisans du président Reagan revient essentiellement à une politique de subventions aux entreprises. Après une période de démarrage difficile, cette politique a connu un certain succès. Il n'est pas sûr que cela durera, mais les adversaires de ces mesures doivent faire plus que se croiser les bras et attendre qu'elles s'écroulent d'elles-mêmes. Il faut définir des orientations qui répondront aux problèmes structurels et cycliques d'un pays qui n'est plus la première puissance mondiale.

102 Sans cela, les pauvres écoperont, à moins qu'il n'y ait une stratégie articulée qui cherche à répartir les coûts plus équitablement.



Les fondements moraux des politiques sociales

Le rapport entre les programmes économiques et les programmes sociaux est évident pour le gouvernement Reagan. À l'heure actuelle, aux États-Unis, c'est la politique économique qui détermine la politique sociale (Bellin et Miller, 1983). Le gouvernement dispose d'une série de moyens pour influencer l'économie : le régime fiscal (taxes, impôts et budgets déficitaires), la politique monétaire et d'autres politiques de régulation économique touchant les prix, les salaires et la concurrence. Les programmes sociaux sont également un outil d'intervention économique en raison des dépenses publiques énormes qu'ils entraînent, de leur impact considérable sur le fonctionnement de l'économie et de leur effet anticyclique. Les politiques économi-

ques peuvent viser divers objectifs : la croissance économique, le contrôle de l'inflation ou du chômage, l'augmentation ou la réduction du rôle du secteur privé dans la lutte contre l'insécurité économique et sociale, et une plus ou moins grande égalité de distribution des revenus. L'ampleur de l'effort social a toujours varié selon les exigences liées à ces objectifs économiques. Cependant, les données sur la pauvreté sont là pour attester que les besoins des pauvres sont infiniment plus stables que les idéologies politiques et économiques. Ils ne disparaissent pas lorsque les programmes destinés à combattre la pauvreté tombent en disgrâce. En l'absence d'évolution des valeurs politiques, les programmes sociaux ne peuvent trouver de justification que si leur impact sur le fonctionnement de l'économie est jugé positif, ou encore si le pays juge qu'il y a va de ses engagements moraux fondamentaux.

Une transformation politique profonde garantissant la stabilité des programmes sociaux exigerait une évolution sensible des attitudes envers l'ensemble des pauvres et non envers les seuls « vrais pauvres ». Les perceptions négatives expliquent en partie la « mentalité de crise » qui s'est répandue vers la fin des années soixante et au cours des années soixante-dix, devant la croissance phénoménale des dépenses sociales. Tout comme les programmes sociaux, les attitudes des Américains envers les pauvres sont souvent contradictoires. Au cours des années soixante-dix, la majorité de la population appuyait des mesures temporaires d'assistance mais elle a cédé au désarroi en constatant que la « guerre à la pauvreté » avait échoué. Les sondages d'opinion indiquent que la plupart des gens pensent qu'il faut secourir les nécessiteux mais se montrent hostiles aux mesures destinées aux « faux » pauvres. La plupart des répondants ont

tendance à expliquer la pauvreté en termes de faiblesses morales : paresse, promiscuité, incapacité de planifier l'avenir ou de faire des sacrifices aujourd'hui pour plus tard (Patterson, 1981). Les sondages rappellent que sans soutien populaire il ne saurait y avoir de politique sociale efficace. En effet, seule une transformation radicale des attitudes envers les programmes sociaux peut permettre d'espérer qu'ils aident les pauvres de façon adéquate. Or, certaines indications laissent croire qu'un revirement des attitudes a commencé. Ces dernières années, l'intolérance à l'égard de la pauvreté a fléchi, notamment en réaction aux politiques inégalitaires du gouvernement Reagan. Cette brèche dans le mouvement d'opinion conservateur est sans doute importante, mais il ne faut pas l'interpréter comme un mandat pour la reconstruction de l'ancien État-providence. Ses fondements moraux ont disparu, surtout dans le difficile contexte économique actuel. Le prix à payer pour la protection des populations précarisées ne peut plus être obtenu s'il doit comporter un sacrifice financier pour d'autres catégories de travailleurs. Certes, la situation de ceux qui ont faim ou qui sont sans abri a suscité beaucoup de compassion, mais cela ne constitue guère une base philosophique ou normative sur laquelle on pourrait songer à ériger un programme d'action gouvernementale.

Cela ne signifie pas qu'il faille minimiser l'importance des sentiments de sympathie ou de compassion que l'on constate actuellement. Au contraire, il faut y voir la condition préalable au développement des fondements moraux des futurs programmes sociaux. Il est rassurant de constater que l'on est de nouveau troublé par la pauvreté car, au cours des années soixante-dix, la plupart des Américains ne songeaient guère aux difficultés des pauvres. On peut également se

réjouir du fait que le discours sur la pauvreté ne se fasse plus uniquement sur le ton du scandale ou de la crainte. Si l'opinion publique n'est pas ouvertement favorable aux pauvres et aux programmes sociaux, du moins, pour la première fois depuis deux décennies, elle ne s'exprime plus sous forme de condamnation morale. C'est cette attitude plus lucide, moins intolérante, qui constitue la base sur laquelle on peut espérer ériger de nouvelles attitudes plus constructives et plus positives envers les pauvres.

Comment favoriser le développement de ces attitudes ? Avant tout, il faut que les Américains soient convaincus que l'assistance aux pauvres est à la fois nécessaire et souhaitable. Certes, dans la plupart des cas, il n'est guère possible de changer l'ensemble des opinions d'un individu, mais on peut l'encourager à étendre son appui d'un programme à un autre. Par exemple, l'opinion publique est de plus en plus sensibilisée à la situation des sans-abri et des enfants maltraités ; l'urgence de les protéger contre la violence et la négligence est largement reconnue. En même temps, le programme de sécurité sociale jouit d'un soutien populaire solide. Il faut donc chercher à promouvoir l'unité parmi les groupes qui défendent des mesures particulières et les encourager à développer une vision plus large des politiques sociales. Bien sûr, il ne faut pas s'attendre à ce que ceux qui soutiennent les programmes de sécurité sociale donnent automatiquement leur appui aux programmes d'assistance pour les autres pauvres puisque, pour la plupart des Américains, ces deux types de programmes sont très différents. Mais cette distinction risque de s'estomper si l'offensive du gouvernement Reagan s'étend à l'ensemble des programmes sociaux, y compris la sécurité sociale. En effet, c'est l'ampleur même de l'offensive contre les politiques sociales qui peut, à terme,

favoriser la création d'un front de défense large parmi les bénéficiaires et les partisans des divers programmes sociaux.

Par ailleurs, la confiance et le soutien accordés par la population aux programmes sociaux ne peuvent être garantis que si les programmes le méritent. Il faut donc que les programmes soient efficaces sur le plan de l'administration et des résultats. Cet objectif suppose de profondes transformations dans les structures et le contenu des programmes sociaux.



Stratégies économiques⁶

Il est urgent, à l'heure actuelle, de remettre en question l'idée que toute croissance économique est bonne en elle-même. Il faut, au contraire, se mettre à réfléchir sur les moyens de planifier la croissance. L'obsession keynésienne du taux de croissance nous a amenés à négliger les finalités mêmes de la production : qu'est-ce qui est produit et de quelle façon ? À travers les discours vagues sur la nécessité d'une politique industrielle, on voit poindre la reconnaissance de l'importance de la croissance sectorielle mais on ne semble pas très bien comprendre encore comment la diriger. Tout au plus, certains observateurs progressistes, à l'instar de l'AFL-CIO, réclament la formation d'un office de la planification économique, mesure qui n'a guère de chances d'être adoptée dans le

contexte actuel. Par ailleurs, cette revendication n'est accompagnée d'aucune suggestion concrète quant aux objectifs ou au mode de fonctionnement de l'organisme envisagé. On semble croire que les priorités d'action vont découler automatiquement de la définition des mécanismes de planification. Selon cette optique, un peu de « planification » et un programme de travaux publics et d'emplois dans la fonction publique pourraient suffire pour faire face à la crise de l'emploi. Il n'y a rien là de très inspirant. Rien non plus qui indique que les adversaires des politiques reaganiennes aient la moindre idée de la façon de gérer les transformations structurelles que connaît actuellement l'économie américaine (notamment l'effritement de la position économique et politique américaine dans le monde et la croissance du marché spéculatif). Rien, enfin, qui envisage sérieusement les problèmes cycliques des taux de croissance anémiques et des tendances inflationnistes persistantes.

Une croissance axée sur l'emploi est nécessaire si l'on veut reconstruire les programmes sociaux. Certes, une politique sociale doit venir en aide à ceux qui sont dans le besoin, mais on aura d'autant moins recours à ces mesures d'assistance qu'il existera une possibilité réelle d'être autonome et indépendant. Les programmes sociaux ne doivent jamais être perçus comme un substitut valable à une politique économique axée sur l'emploi. Tout au plus peuvent-ils fournir certains services, telle la formation professionnelle, permettant aux pauvres de surmonter les obstacles à l'emploi qu'ils connaissent actuellement.

104 Les programmes sociaux

La politique sociale américaine a été élaborée morceau par morceau, ce qui fait que le résultat final manque de cohérence et d'efficacité. De plus, plusieurs programmes ont été le fruit de tellement de compromis qu'ils sont impopulaires aux yeux de tout le monde : contribuables, gestionnaires aussi bien que bénéficiaires. De toute évidence, il faut repenser l'ensemble de la structure des programmes sociaux.

Les gestionnaires locaux des programmes sociaux sont mécontents des programmes fédéraux en raison notamment de leur inefficacité et de leur mesquinerie. Face aux énormes programmes nationaux qui ploient sous le fardeau de la bureaucratie, ils revendiquent une plus grande autonomie.

Cette revendication, qui bénéficie d'appuis de plus en plus nombreux chez les divers intervenants, n'est pas sans intérêt. Elle ne saurait toutefois constituer une réponse à tous les problèmes. Ce n'est pas parce que le champ d'application d'un programme est à petite échelle et décentralisé qu'il est nécessairement plus démocratique, plus égalitaire ou moins discriminatoire et moins bureaucratique. La valorisation du local dégage de forts relents de reaganisme si elle n'est pas articulée à l'exigence du maintien du financement fédéral et à la garantie de l'intervention du gouvernement central dans les cas où la corruption ou la discrimination

envers certaines minorités se manifestent à l'échelle locale.

L'avantage de l'autonomie locale réside dans la possibilité d'arriver à des décisions politiques qui sont le fruit de discussions et de compromis entre les différents intervenants. Ce dialogue entre personnel politique, contribuables, gestionnaires et bénéficiaires n'est guère possible à l'échelle nationale. Pour cette raison, sans nier le rôle légitime du gouvernement central, il semble souhaitable de prévoir une plus grande place pour les discussions à l'échelle locale en ce qui concerne la planification des politiques et surtout leur mise en oeuvre.

Sur le plan national, les objectifs des politiques sociales doivent faire partie d'un projet de société qui donne une orientation à toutes les décisions politiques. À l'heure actuelle, on constate que les objectifs et les règlements sont souvent incohérents, voire contradictoires. Il faut arriver non seulement à définir mais aussi à hiérarchiser les objectifs, afin que les aspects secondaires ne mobilisent pas des énergies aux dépens des objectifs principaux. De plus, il faut accorder une plus grande attention aux effets probables à long terme des politiques nationales. Dans ce sens, il faut peut-être calculer les coûts et les bénéfices des programmes à moyen terme, par exemple six ou sept ans, de façon à éviter que des solutions immédiates n'engendrent ultérieurement un surcroît de problèmes et de dépenses.

Le double objectif d'entraide et d'autonomie peut constituer l'un des axes fondamentaux de la réforme des politiques sociales. Il a l'appui d'une grande partie de la population. Dans ce contexte, les programmes devraient encourager l'initiative individuelle de ceux qui ont besoin d'assistance tout en garantissant l'autonomie des bénéficiaires face aux professionnels et aux administrateurs des services sociaux. Les

conservateurs veulent stimuler l'initiative individuelle par la réduction des programmes sociaux ; nous raisonnons autrement.

Les mesures favorisant l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi sont l'une des façons les plus importantes d'encourager l'initiative individuelle. La réduction de la dépendance à l'égard des programmes sociaux passe par une politique nationale de l'emploi ; cela suppose la création d'emplois, certes, mais d'emplois stables, comportant des promesses d'avancement et des salaires adéquats. Les premiers programmes de création d'emplois pour les économiquement faibles ont échoué parce qu'ils ont privilégié une solution « masculine » au chômage, notamment en tentant d'améliorer la qualification professionnelle ; or la plupart des bénéficiaires étaient des femmes, et les obstacles qu'elles rencontraient n'étaient pas liés à des questions de qualification ou d'attitude. Ils étaient plutôt d'ordre social et structurel (discrimination sexuelle à l'embauche ou dans les salaires par exemple) ou pratique (manque de services de garde adéquats, etc.). Si l'on veut mettre au point des programmes qui s'attaquent effectivement au problème de la dépendance, il faut absolument tenir compte des besoins des bénéficiaires et de l'ensemble des problèmes qui les empêchent d'accéder à un emploi convenable (Blaustein, 1982 : 7-31).

Au début des années cinquante, il existait une certaine euphorie collective ; ce fut « la célébration de l'Amérique » décrite par C. Wright Mills. Les économistes et les agents de relations publiques du secteur des affaires proclamaient l'Amérique « terre de la révolution permanente ⁷ » ; la croissance économique ininterrompue était censée contribuer à un partage plus égalitaire des revenus. Bref, les États-Unis étaient au sommet de leur puissance. Aucun Américain

n'avait de sacrifices à faire pour bénéficier de cette situation avantageuse. Aujourd'hui, les États-Unis ne sont plus la première puissance mondiale et bien des Américains en paient le prix, en particulier les pauvres. L'ère Reagan marque la fin de la « célébration de l'Amérique » et le début d'une nouvelle offensive contre les couches défavorisées de la société. La définition d'une nouvelle politique économique susceptible de constituer un point de ralliement politique est d'autant plus urgente. On peut se demander si la crise du capitalisme américain va accentuer les tendances brutales et égoïstes actuelles ou favoriser l'émergence d'une société meilleure. Quoi qu'il en soit, il nous paraît évident que le retour à l'État-providence tel qu'on l'a connu ne saurait plus répondre aux exigences de la situation.

S.M. Miller
Margaret Jenkins
Department of Sociology
Boston University
Traduit de l'américain par
Lorne Huston

NOTES

¹ Voir O'Connor, 1973, et la critique de son approche présentée dans Miller et Tomaskovic-Devey, 1982.

² Pour se familiariser avec ces arguments, on peut consulter les textes publiés par M. Feldstein dans la revue *The Public Interest*, fondée durant les années soixante-dix.

³ Ces débats ont permis de redécouvrir un texte écrit en 1936 par Robert Merton : « The Anticipated Consequences of Purposive Social Action ». Merton n'avait pas jugé bon de l'inclure dans les éditions successives de son ouvrage *Social Theory and Social Structure* avant les années soixante-dix.

⁴ L'économie de l'offre est fondée sur la courbe de Laffer, qui prétend démontrer qu'une réduction du fardeau fiscal a pour effet de stimuler la production et donc d'accroître les revenus et de réduire les prix. Cette thèse d'inspiration de la loi de Say (début du 19^e siècle), qui stipule que l'offre crée sa propre demande.

⁵ Piven et Cloward ont cherché à donner suite à leur livre (1982) en organisant une campagne d'inscription sur les listes électorales dans les quartiers défavorisés durant les élections de 1984. En encourageant les travailleurs sociaux à se faire agents d'assermentation, ils voulaient à la fois augmenter le nombre de pauvres inscrits et susciter une controverse sur le rôle des fonctionnaires dans la préparation des listes, afin d'attirer l'attention sur la faible participation des pauvres au processus électoral. On peut au moins dire que ce problème a été plus présent à l'avant-scène en 1984 qu'auparavant (voir *Social Policy*, 13, 3).

⁶ Cette section et la suivante s'inspirent de Miller et Tomaskovic-Devey, 1983 : chap. 8.

⁷ L'expression a été utilisée dans les pages de la prestigieuse revue *Fortune* et reprise dans un livre publié par ses rédacteurs.

Bibliographie

- BELLIN, S.S. et S.M. MILLER (1983), « Economic Policy Is the Basic Social Policy », *American Behavioral Scientist*.
- BELLIN, S.S. et S.M. MILLER (à paraître), « Public Opinion and Public Policy ».
- BLAUSTEIN, Arthur, éd. (1982), *The American Promise*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books.
- MILLER, S.M., « Preface », dans G. SARPPELLON, *Poverty in Italy*, European Communities.
- MILLER, S.M. et D. TOMASKOVIC-DEVEY (1982), *Neo-Marxism and the Welfare State*, communication présentée au Congrès international de sociologie de Mexico (à paraître dans un ouvrage collectif publié sous la direction de A. ZDRYMSOLV).
- MILLER, S.M. et D. TOMASKOVIC-DEVEY (1983), *Recapitalizing America*, Boston, Routledge and Kegan Paul.
- O'CONNOR, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York, Saint Martin's Press.
- PATTERSON, J. (1981), *America's Struggle Against Poverty*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- PIVEN, Frances et Richard CLOWARD (1982), *The New Class War*, Pantheon.
- SCHUMPETER, J. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper and Row : chap. VII, « The Process of Creative Destruction ».