

Mise à mort de l'État-providence

par Hadrien Clouet

L'État-providence américain a connu un recul majeur depuis un demi-siècle. Et, selon Darren Barany, c'est un président démocrate qui s'est chargé de le liquider, sous l'hégémonie du néoconservatisme. Qu'en sera-t-il de l'administration Biden ?

À propos de : Darren Barany, *The New Welfare Consensus: Ideological, Political, and Social Origins*, Albany, State University of New York Press, 2018.

Les États-Unis d'Amérique connaissent un double record frappant : un nombre d'allocataires sociaux très élevé et, simultanément, une pauvreté prégnante. Alors que 13 % de la population est bénéficiaire d'aide sociale, près de 20 % des individus vivent sous le seuil de pauvreté, parmi les taux les plus élevés de l'OCDE. Le premier ouvrage de Darren Barany, professeur de sociologie à LaGuardia Community College (City University de New York), permet de mieux comprendre le caractère simultanément ample et restrictif de l'État-providence étasunien.

Il n'en a pas toujours été ainsi : à partir du New Deal, un ensemble de prestations inconditionnelles a été instauré. En 1935, le Social Security Act prévoit des allocations-chômage, des revenus de subsistance et des bons alimentaires. En 1940, les Démocrates introduisent l'AFDC à destination des enfants. En 1965, Medicare et Medicaid assurent une assurance-santé aux pauvres. Une série de programmes successifs, comme l'Older Americans et le *Child Nutrition Act* versent un soutien alimentaire aux seniors, aux jeunes et à différents groupes sociaux. Bref, jusqu'aux années 1960, les États-Unis d'Amérique connaissent un élargissement progressif de l'État-providence, le *Welfare State*, qui assure la survie hors-marché de la minorité menacée par la pauvreté – sans jamais ressembler au modèle européen d'État

social, qui vise lui plutôt à redistribuer en permanence des revenus à l'ensemble des actifs pour éviter la concrétisation du risque social¹.

Le dépérissement du *Welfare State*

Or, cet État-providence étasunien a connu un recul majeur depuis un demi-siècle. C'est sur cette disparition qu'enquête l'auteur, en analysant le courant politique néoconservateur à l'initiative de son effacement et ses succès idéologiques. Une telle question de recherche soulève deux paradoxes essentiels. D'abord, en revenant sur les mobilisations collectives contre l'État-providence, il souligne qu'une partie conséquente de la population peut se mobiliser *contre* les droits sociaux des plus précaires ou des plus pauvres. Ensuite, en choisissant un découpage chronologique de 1945 à 1996, il pointe le grand retournement du champ politique étasunien, qui voit la diffusion progressive des idées d'une frange minoritaire de la droite libertarienne et conservatrice auprès des élus et du grand public, jusqu'à aboutir à la liquidation de l'État-providence étasunien par un président démocrate, Bill Clinton, marchant dans les pas de Barry Goldwater et Ronald Reagan.

L'auteur aborde le sujet avec une perspective marxiste, qui lui a d'ailleurs valu le prix *Paul Sweezy Marxist Sociology Book Award* de 2019, remis par la section marxiste de l'*American Sociological Association*. Son inscription dans ce courant est palpable à deux titres. Premièrement, il engage une critique vigoureuse du néoconservatisme comme idéologie, c'est-à-dire l'expression de rapports sociaux existants. En l'occurrence, il entend montrer que le démantèlement de l'État-providence a permis aux travailleurs exploités de se retourner contre les allocataires sociaux afin de leur reprocher leur propre exploitation. Deuxièmement, Darren Barany place son étude du néoconservatisme dans la perspective intellectuelle d'Antonio Gramsci. Il le conçoit comme une hégémonie, c'est-à-dire la domination qu'exerce un groupe de la société civile sur les groupes subalternes.

L'invention du néoconservatisme

L'auteur débute son ouvrage en offrant, dans une première partie, un panorama de la philosophie politique étasunienne hostile à l'État-providence. En 1945, dans une Amérique qui émerge du conflit mondial et adopte une posture de guerre froide, deux courants intellectuels se rapprochent progressivement. D'un côté, l'idéologie libertarienne, soucieuse de réduire l'influence de l'État au profit des entreprises privées et des individus. De l'autre, le conservatisme traditionnel, mû par une panique morale face à la sécularisation et aux décisions collectives. Les

¹ R. Castel, « Le choix de l'État social », in *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Syllepses, 1998, p. 99-113.

intellectuels des deux courants se retrouvent sur plusieurs éléments : les inégalités sociales sont indépassables (en vertu de lois économiques intangibles ou de hiérarchies naturelles), les pauvres ne doivent pas être aidés inconditionnellement (cela imposerait de voler les riches ou de rompre avec l'ordre traditionnel), l'intervention de l'État est dangereuse (car elle rompt les équilibres économiques ou alimente des comportements immoraux). Ces points d'accord les conduisent à fusionner en un courant politique unique, le néoconservatisme.

La seconde partie de l'ouvrage s'intéresse à la diffusion des idées néoconservatrices dans le pays – ce moment où « des termes comme dépendance et illégitimité devinrent des refrains courants dans le discours politique ordinaire » (trad., p. 91), servant à attaquer la gauche, les minorités raciales (notamment afro-américaines), les mères célibataires pauvres et les allocataires sociaux. Pour imposer cette perspective, les néoconservateurs entreprennent de présenter des processus structurels sous l'angle moral : c'est notamment le cas de l'accroissement des populations afro-américaines parmi les bénéficiaires de l'AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*). Les commentateurs néoconservateurs s'en saisissent pour blâmer les mères noires allocataires, jetant la suspicion sur leur moralité, alors que la hausse des taux de fertilité, le déclin des divorces, l'expropriation des agriculteurs noirs du sud des États-Unis et leur transfert en milieu urbain où ils découvrent la discrimination à l'embauche expliquent leur besoin croissant d'aide sociale.

Les conditions de vie de l'ensemble de la population jouent aussi un rôle marquant dans la perception de l'État-providence. Pour le prouver, Darren Barany étudie les réponses au sondage annuel Gallup sur « le problème le plus important » du moment. À partir de cet outil longitudinal, répliqué chaque année, il pointe que l'État-providence est régulièrement cité comme « problème le plus important », mais à des taux variables et irréguliers : négligeable dans les années 1963-1967, il frôle 5 % en 1972, retombe jusqu'en 1974 avant de dépasser 5 % en 1977 et se stabiliser autour de 1 % dans les années qui suivent. L'auteur entreprend de corrélérer ces réponses avec une série de variables macro. Il souligne notamment que la critique de l'État-providence explose dans les périodes de baisse des revenus, de hausse de la pauvreté et de couverture médiatique intensive des fraudes.

Le courant néoconservateur trouve ses porte-paroles dans le champ intellectuel des années 1960, notamment chez les apostats de la gauche radicale new-yorkaise reconvertis dans l'anticommunisme. Ces individus structurent un champ intellectuel, en s'ouvrant les pages de leurs journaux respectifs, en se citant mutuellement dans leurs ouvrages et, occasionnellement, en se coalisant pour assourdir les critiques inopportunes – comme lorsque le sociologue Nathan Glazer refuse d'accueillir des recensions négatives de Seymour Lipset dans sa revue *The Public Interest*. Positionnés au cœur des publications les plus récentes, ils s'emparent de certaines notions pour leur injecter une nouvelle signification, malgré leurs auteurs. C'est le cas, par exemple, de la notion de « culture de la pauvreté ». Développé par l'anthropologue Oscar Lewis², ce terme ambitionnait d'expliquer comment les pauvres s'adaptent rationnellement à

² Dans Oscar Lewis, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, New York, Basic Books, 1959.

leur condition et la gèrent au quotidien, via certaines pratiques communes. Son directeur de collection, le néoconservateur Daniel Moynihan, auteur du fameux rapport *The Negro Family*³, emprunte l'expression – mais cette fois-ci, pour qualifier les déviances, les illégalismes et l'immoralité des bénéficiaires de l'aide sociale, sensément entretenus par les versements réguliers.

Le néoconservatisme en action

La troisième partie de l'ouvrage étudie la construction d'un mouvement social néoconservateur, capable de porter ces idées sur la scène électorale, des années 1960 aux années 1980. Un moment charnière est notamment la campagne électorale de 1964 : « si l'effort pour élire le sénateur Barry Goldwater au poste de président n'atteignit pas son objectif, il parvint à asseoir le pouvoir du mouvement conservateur au sein du Parti Républicain » (trad., p. 148). Sa capacité à mobiliser de façon unifiée toute la droite radicale fixe cette dernière au Parti Républicain, la galvanise et lui apprend à coopérer au-delà des chapelles. Mais elle peine encore à dépasser une minorité populaire favorable – Goldwater essuie un cinglant échec avec 38 % des suffrages. Les capacités des néoconservateurs à remporter des élections sont tributaires de la campagne de mobilisation « de classe » lancée par le patronat étasunien dans les années 1970, engageant la constitution de *think-tanks* et d'associations qui diffusent les conceptions de l'intelligentsia néoconservatrice et l'aident à se structurer en réseau, profitant de son capital symbolique pour engager une campagne de lobbying et d'influence coordonnée. On enregistre alors une hausse drastique du nombre de militants patronaux – la Chambre de commerce des USA passe de 60 000 à 250 000 entreprises membres, et les associations de financement électoral (PAC) entrepreneuriales croissent de 89 en 1974 à 784 en 1978, quatre fois plus nombreuses que celles abondées par des travailleurs et susceptibles d'alimenter les campagnes néoconservatrices sur le terrain.

Ce travail parallèle de la droite radicale, des intellectuels néoconservateurs et du patronat militant aboutissent à une victoire électorale en 1980 avec l'accession à la présidence de Ronald Reagan – lequel avait quitté le costume d'acteur hollywoodien pour celui de militant républicain à l'occasion de la campagne Goldwater, seize ans plus tôt. La « révolution Reagan » débute alors : baisse des impôts pour les sociétés et les hauts revenus (gain net de 17 000 dollars pour les contribuables gagnant plus de 200 000 dollars par an), coupes budgétaires dans les

³ *The Negro Family*, renommé Rapport Moynihan dans le débat public, est publié en 1965 par Paul Moynihan, sociologue alors en poste au Secrétariat du travail sous Lyndon Johnson. L'argument central du rapport consiste à imputer la montée des familles monoparentales afro-américaines à une « culture de la pauvreté », plutôt qu'à l'absence d'opportunités socio-économiques. Cette culture aurait pour conséquence d'affaiblir la position symbolique des pères et d'encourager les ruptures conjugales, subventionnées par l'aide sociale. De virulentes critiques ont accueilli ce rapport, accusé de diffuser des préjugés racistes, de se concentrer sur des épiphénomènes. L'expression « *blaming the victim* » (blâmer la victime) a été popularisée par le psychologue William Ryan dans son ouvrage du même nom, consacré à commenter le rapport Moynihan (1971).

programmes gouvernementaux (15,6 milliards de dollars retirés à Medicaid, aux bons alimentaires, à l'assistance-logement ou l'AFDC), adoption d'un traitement paternaliste des allocataires (« modifier le comportement des pauvres était considéré comme un objectif, et un impératif politique légitime », p. 181) et dévolution des politiques sociales vers les États, invités à gérer en toute autonomie les allocataires et innover localement... alors que les dotations fondaient, invitant à durcir les conditions d'éligibilité. Les années Reagan légitiment ainsi des pratiques politiques, des réorganisations institutionnelles et des discours inenvisageables auparavant, qui ouvrent la voie au « nouveau consensus sur l'État-providence », abordé en dernière partie de l'ouvrage.

En effet, ces évolutions politiques imposent un nouveau consensus socio-politique, illustré par l'adoption d'une législation bipartisanne comme le PRWORA (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) sous Bill Clinton, en 1996. Pour la première fois, une loi votée par des Démocrates et des Républicains intègre de nombreuses propositions issues d'organisations ou de réseaux hostiles à l'État-providence: elle supprime le caractère inconditionnel des versements de l'AFDC (rebaptisée TANF), fixe une limite de perception à 5 ans sur toute la vie, impose du travail gratuit après 2 années de versement, décourage financièrement les familles monoparentales, interdit d'accorder des titres professionnels aux migrants sans papier et élargit le pouvoir des États pour intégrer des obligations supplémentaires⁴. C'est ainsi sous la présidence de Bill Clinton que disparaît l'État-providence tel qu'il avait été inventé, c'est-à-dire le droit inconditionnel à subsister, associé à l'idée que la pauvreté est une condition sociale plutôt qu'une tare individuelle. Le Goldwater de 1964 triomphe trente-deux ans plus tard.

Consensus ou domination ?

L'ouvrage rompt avec les récits ordinaires de l'État social européen. Alors que celui-ci est né de mobilisations ouvrières et est démantelé par des gouvernements minoritaires en dépit de résistances importantes, l'État-providence étasunien est né d'une démocratie de patronage avant de connaître un déclin sous la pression populaire⁵. L'auteur dégage ainsi une véritable politique du stigmaté : en prêtant des comportements déficients aux allocataires, la droite néoconservatrice est parvenue à générer une défiance populaire – voire une panique morale – à leur encontre, parvenant même à leur imputer les échecs de la couverture sociale.

Mais si l'ouvrage est extrêmement détaillé à propos des origines philosophiques du néoconservatisme, ses réseaux dans la société étasunienne et la mobilisation de ses partisans,

⁴ C'est le cas, par exemple du programme « Wisconsin Works » qui oblige les allocataires à exercer une quarantaine d'heures de travail pour une indemnisation à hauteur de deux-tiers du salaire minimum (entre 628 et 673 dollars par mois).

⁵ Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

deux hésitations surgissent à la lecture. La première concerne l'asymétrie de traitement des acteurs : on ne voit guère l'action des partisans de l'État-providence – à l'instar du National Welfare Rights Organization⁶ – laissant l'impression d'activistes néoconservateurs évoluant sans rencontrer d'obstacle dans un univers lisse. Peut-être est-ce effectivement le cas, mais la démonstration n'est alors qu'initiale. La seconde est celle du point d'arrivée, à savoir la loi PRWORA. Présentée comme la victoire décisive des néoconservateurs qui accèdent à l'hégémonie idéologique dans le champ idéologique, sa présentation prive le lecteur d'une analyse fine des controverses qui l'entourent. Et ce, d'autant plus que le « consensus » affirmé par l'auteur demeure très incomplet : certes, seuls 3 Républicains votent contre la loi sur 233, mais dans le camp démocrate, le texte recueille autant de voix contre que pour (98 dans les deux camps). La conviction de Bill Clinton est clairement emportée, mais la résistance au néoconservatisme dispose tout de même d'appui non-négligeables au Congrès de l'époque. On voit ici plus une domination qu'un consensus.

Quelle base sociale pour le néoconservatisme ?

On peut également prolonger les réflexions engagées par Darren Barany dans plusieurs directions. Celle des identités collectives d'abord, une piste ouverte par Arlie Hochschild⁷. Elle montre notamment comment l'hostilité aux allocataires est transformée en revendication identitaire positive, soudant les partisans du néoconservatisme autour de la fierté de ne pas recourir à leurs droits ni solliciter d'aide. Le néoconservatisme n'est donc pas qu'une offensive envers les autres, mais aussi une affirmation positive de soi.

Un autre prolongement est offert par les sociologues du « travail gratuit »⁸, qui étudient la montée de cette pratique obligatoire pour les allocataires. Darren Barany expose la production et la diffusion parmi la population du sentiment d'être exploité par les allocataires sociaux. Il permet ainsi de comprendre comment cette logique, aujourd'hui sectorielle et limitée aux collectivités locales avec le RSA ou à des programmes spécifiques et précaires tournés vers la jeunesse, peut devenir une orientation globale des politiques sociales sous certaines conditions, réalisées aux États-Unis d'Amérique. En prenant au sérieux l'orientation marxiste de l'auteur, on ne peut que plaider pour compléter l'ouvrage par une étude des conséquences du travail gratuit des allocataires sociaux sur le salariat. Détérioré-t-il les conditions de travail ou d'emploi de cette population néoconservatrice qui plaide pour leur mise au travail forcé, ou lui profite-t-elle en fournissant une force de travail à bas prix ?

⁶ Wilson Sherwin, Frances Fox Piven, « The Radical Feminist Legacy of the National Welfare Rights Organization », *Women's Studies Quarterly*, 47(3), 2019, p. 135-153.

⁷ Arlie Russell Hochschild, *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*, New York, New Press, 2016.

⁸ Maud Simonet, *Travail gratuit, la nouvelle exploitation ?*, Textuel, 2018.

Enfin, en songeant aux travaux de Vincent Dubois⁹ ou de Celeste Watkins-Hayes¹⁰, on pourra regretter l'absence d'analyse plus fouillée des pratiques bureaucratiques parmi les professionnels du social. Les opinions du grand public sont une chose, mais celle des praticiens qui administrent les versements quotidiens est bien plus déterminante pour comprendre les évolutions de l'État-providence : adhèrent-ils à ces schèmes stigmatisants ? Voit-on une évolution parmi eux, en accompagnement du rigorisme ou, au contraire, en résistance aux orientations contemporaines ? Bref, ce « consensus autour de l'État-providence » concerne-t-il aussi les salariés de ce même État-providence ?

Si Darren Barany évoque les évolutions ultérieures, avec un renforcement des incitations financières au mariage sous George W. Bush et un appui à la loi PRWORA par Barack Obama, on peut néanmoins se demander comment un consensus si solide a pu être brisé par le cabinet démocrate actuel – alors que Joe Biden s'était lui-même illustré dans la critique féroce de l'État-providence au cours des années 1980¹¹. Son *American Rescue Plan* de mars 2021 implique ainsi le versement de 1400 dollars à plusieurs millions de foyers (qui perçoivent moins de 80 000\$ pour un célibataire, 120 000\$ pour une famille monoparentale et 160 000\$ pour un ménage). Le programme de recherche déployé par l'auteur rend d'autant plus étonnante cette rupture historique. D'un côté, elle valide son cadre d'analyse, qui place les mouvements sociaux et la production idéologique au cœur des variables explicatives de la politique sociale ; de l'autre, elle questionne la solidité de l'hégémonie qu'il prêtait à la droite néoconservatrice – à moins que le cabinet Biden ne se contente de quelques gestes symboliques sans lendemain, donnant alors encore plus de poids au consensus néoconservateur esquissé par Darren Barany.

Publié dans laviedesidees.fr, le 12 juillet 2021.

⁹ Vincent Dubois, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Raisons d'Agir, 2021.

¹⁰ Celeste Watkins-Hayes, *The New Welfare Bureaucrats. Entanglements of Race, Class and Policy Reform*, Chicago et Londres, The University of Chicago Press, 2009.

¹¹ « Nous sommes tous habitués aux histoires de mères assistées qui conduisent des voitures de luxe et dont les conditions de vie imitent les riches et les célébrités » écrit le sénateur Joe Biden en 1988 dans le *Newark Post*.