

Chapitre 1

Le traitement de la question sociale, une nouvelle géographie du pouvoir

La question sociale figure depuis trente ans au cœur des débats politiques américains. Loin de se limiter à la thématique de la pauvreté, son traitement englobe de façon chronique les questions relatives à l'organisation institutionnelle et territoriale des pouvoirs, à la décentralisation des moyens financiers et *in fine* au choix de société. Le traitement de la question sociale transparaît d'abord au travers de solutions politiques visant à l'établissement d'un ordre institutionnel et territorial qui, au nom de la dévolution — c'est-à-dire le transfert de certaines responsabilités de l'État fédéral aux États fédérés et aux collectivités locales — et du libre marché, entend faciliter le passage d'un État Providence à un « *marketplace of governments* » (libre marché de gouvernements); fragmentation institutionnelle dans laquelle le citoyen consommateur dispose d'un libre choix (C. Tiebout, 1956). La mise en place de cet ordre géographique et social facilite l'adaptation de la société américaine aux impératifs économiques de la globalisation. Au nom des théories du *public choice* (voir à ce sujet G. Stephens & N. Wikstrom, 2000), elle autorise l'acceptation par le plus grand nombre de l'inégalité et du séparatisme social et spatial (F. Siegel, 2000).

A. Le nouveau fédéralisme : dévolution et fragmentation institutionnelle

Le débat sur le rôle régulateur de l'État fédéral, porté par la politique du « *New federalism* » de R. Nixon à G.W. Bush n'est pas nouveau aux États-Unis. Ce qui l'est, avec la réforme de l'aide sociale de 1996 puis avec les réformes lancées par l'administration Bush (Medicaid, Sécurité sociale), c'est le désengagement rapide de l'État fédéral vis-à-vis du règlement de problèmes sociaux principalement urbains et l'affirmation du pouvoir et de l'engagement des États fédérés dans ces questions. Au travers du nouveau fédéralisme et du principe de dévolution, c'est bel et bien une nouvelle géographie du pouvoir qui s'esquisse depuis 1975.

1. Démantèlement de l'État-providence ou fin de l'État régulateur ?

La remise en question des politiques sociales fédérales ces trente dernières années a été médiatisée comme la fin de l'État-providence. Or, aux États-Unis, l'État providence n'a jamais constitué une réalité tangible de l'action fédérale. L'élaboration et le développement en grand d'une politique sociale fédérale par F.D.Roosevelt, puis au travers du projet de « *Great society* » par L. Johnson, relèvent plutôt d'un État régulateur (D. Berkowitz, 1991). Il convient d'appréhender les changements contemporains, intervenant dans le champ social, non sous l'angle d'un quelconque démantèlement de l'État providence mais comme la mise à mal de l'État régulateur. Celle-ci se manifeste dès l'administration Nixon par la volonté de refonder l'action fédérale et les relations entre gouvernement fédéral et gouvernements locaux au travers d'un nouveau fédéralisme.

a. De la flexibilité de l'action locale...

Des années 1970 aux années 1990, les responsables républicains ont lancé trois réformes majeures qui, si elles avaient pour objectif commun la décentralisation des pouvoirs fédéraux au niveau local, diffèrent par les moyens utilisés et l'esprit des réformes. Celles-ci ont évolué d'une volonté de rationaliser les dépenses fédérales en matière d'intervention sociale et de décentraliser l'action fédérale à des fins de plus grande efficacité, à l'avènement d'un projet politique visant au démantèlement de l'État régulateur et à son remplacement par un « marché de gouvernements » (« *marketplace of governments* »).

L'idée d'associer réforme du fédéralisme et réforme sociale se fait jour avec l'administration Nixon au travers du principe du nouveau fédéralisme. Le « *New federalism* » décrit de nouvelles relations entre l'État fédéral et l'ensemble des gouvernements locaux (États fédérés, comtés, municipalité¹). Au début des années 1970, le climat politique national, marqué par les émeutes raciales, conduit l'administration Nixon et le congrès fédéral à modifier l'assistance fédérale aux villes afin de donner une latitude plus grande aux municipalités dans le contrôle et la gestion des fonds fédéraux. Cette refonte de l'action fédérale, qualifiée par R. Nixon de « *New federalism* », remplace plusieurs centaines de programmes et financements sociaux à destination des villes par une enveloppe unique qui accorde plus de flexibilité aux collectivités locales (le *General revenue sharing* lancé en 1972). L'allocation des ressources fédérales se partage pour un tiers en faveur des gouvernements d'État et pour deux tiers aux municipalités. L'administration Nixon réunit plusieurs grands programmes urbains sous une bannière unique : le *Community development block grant*. Le CDBG combine plusieurs grands projets (*Model Cities*, programmes de rénovation urbaine) pour lesquels les villes disposent d'une grande liberté d'action et d'une flexibilité dans la ventilation des crédits fédéraux.

1. K. Watson & S. Gold, 1996, « The other side of devolution : shifting relationship between state and local governments: evidences from social service, public assistance and workforce development services », Working paper, The Urban Institute.

b. ... au démantèlement des programmes sociaux

Reprenant à son compte la formule du *New Federalism*, l'administration Reagan s'engage dans le démantèlement des programmes sociaux parallèlement à un désengagement de l'État fédéral au profit des États fédérés. N'ayant bénéficié ni du soutien des maires de grandes villes ni de celui des minorités, mais devant en partie son élection aux classes moyennes de banlieue, R. Reagan se lance dans une réduction massive des aides fédérales aux villes (cf. G. Peterson & C. Lewis, 1986; H. Wolman, 1986; F. Piven & R. Cloward, 1982). Il bénéficie du soutien électoral d'une majorité d'Américains et de l'acceptation par beaucoup de l'inefficacité des mesures sociales doublée de ressentiments moraux à l'égard d'une population pauvre assimilée à un assistanat chronique. La « *Reagan Revolution* », explicitée dans deux rapports en 1982 (*Report of the President's commission of housing* et le *National Urban policy report*), considère que le marché détermine les conditions du développement économique et social. En supprimant le *General Revenue Sharing* de Nixon et les programmes de la *Great Society* de L. Johnson, l'administration Reagan diminue le poids politique et financier des villes tout autant qu'elle concourt à l'aggravation des problèmes sociaux. Le *New federalism* de R. Reagan obtient le soutien des gouverneurs et des législatures des États fédérés qui le resituent dans la tradition politique américaine de libre entreprise et de faible interventionnisme. Souvent aux mains des républicains, les États s'appuient sur un électorat composé de classes moyennes de banlieue et de populations rurales. Les thèmes du nouveau fédéralisme rejoignent les préoccupations d'un électorat rural et suburbain hostile à de nouvelles taxes finançant l'assistance aux minorités ethniques des grandes villes. D'autant que face à la mondialisation, les États fédérés sont confrontés à une multiplicité de tâches au sein desquels le développement économique apparaît comme une priorité. Ce souci de développement économique chez les gouverneurs prend, dès R. Reagan, le pas sur celui de l'impératif social et du traitement des inégalités.

L'élection de R. Reagan en 1980 traduit l'adhésion des États-Unis à un nouveau message idéologique (le nouveau conservatisme) et économique (la théorie de l'offre, D. Harvey, 2005). La relance économique ne se fonde plus sur la croyance dans les vertus de l'État régulateur, mais sur celles d'une Amérique au travail reposant sur trois valeurs: le travail, la dévolution et le libre choix territorial.

2. « La décentralisation comme clé de l'action »

Alors que la première administration Clinton (1993-1997) souhaitait innover dans le domaine social au travers d'une ambitieuse réforme de la sécurité sociale (qui ne verra jamais le jour), la seconde (1997-2001) s'inscrit, pour des motifs électoraux, dans la lignée du nouveau fédéralisme. B. Clinton participe, au même titre que les administrations républicaines, d'un mouvement en faveur de la « décentralisation comme clé de l'action » (C. Ghorra-Gobin, 2000, p 169).

a. « *Reinvent government* » : nouveau progressisme ou downsizing ?

Dès 1992, B. Clinton, dans ses propositions de campagne, entend réhabiliter le rôle des États fédérés et sortir du giron fédéral des domaines comme la justice ou l'aide sociale. L'administration Clinton plaide pour une redéfinition du rôle de l'État. L'État n'est plus seulement un arbitre, il doit assumer sa responsabilité d'acteur en facilitant la mise en place d'un cadre institutionnel, économique et social favorable au développement des initiatives privées. L'année suivante, le vice-président Al Gore lance la campagne « *Reinvent government* » en faveur d'une meilleure efficacité du gouvernement et des agences fédérales. Pour de nouveaux démocrates comme B. Clinton et A. Gore, la campagne « *reinvent government* » constitue une étape naturelle dans l'avènement d'un nouveau progressisme et la constitution d'un gouvernement entrepreneurial. Fortement influencé par les travaux de D. Osborne et Th. Gaebler¹, ils proposent de « *changer radicalement la façon dont le gouvernement fonctionne, de passer d'une bureaucratie qui opère du haut vers le bas à un gouvernement entrepreneurial qui engage les citoyens et les communautés à changer le pays du bas vers le haut* » (B. Clinton, A. Gore, 1992). Ce programme, publicisé autour de slogans comme « *un gouvernement qui travaille mieux et coûte moins cher* », relève d'une stratégie de réduction des moyens financiers et humains de l'État fédéral (stratégie du *down sizing*; D. Kettl, 1998). Ce qui entraîne en quelques années la suppression de près de 330 000 emplois fédéraux. Reprenant les propositions énoncées par Osborne, la campagne « *reinvent government* » s'appuie sur une dizaine de principes clés dont : encourager les communautés locales plutôt que leur fournir des services, décentraliser l'autorité, influencer le marché plutôt que créer de nouveaux programmes sociaux.

« *Reinvent government* » propose de mettre fin aux monopoles des agences fédérales et d'établir de nouveaux partenariats avec les États fédérés pour la fourniture de services, notamment sociaux. Les programmes fédéraux de formation et d'aide à l'emploi font l'objet de partenariat avec les États. La gestion de plusieurs programmes fédéraux s'effectue en réseaux de partenariat intergouvernementaux. Dans l'esprit de la dévolution des pouvoirs fédéraux, le passage à une gestion en réseau d'acteurs centralisé par les États induit une contractualisation des actions publiques et la mise en place de mesures de performance des programmes engagés. Redéfini, le rôle du gouvernement fédéral évolue du statu d'État régulateur à celui de « *banquier dans la redistribution des programmes pour la sécurité sociale, Medicare, l'aide sociale et Medicaid* » (D. Kettl, 1998, p. 12). Dans la lignée du nouveau fédéralisme, la présidence Clinton renforce les pouvoirs des gouverneurs et des législatures des États fédérés, présentés comme plus proches des préoccupations des citoyens. Pendant qu'au titre de la loi du 3 août 1993, les agences fédérales sont invitées à établir des plans de performance, décalques des stratégies managériales des grandes entreprises privées.

1. D. Osborne a travaillé pour le Progressive Policy Institute, *think tank* de Clinton et Gore, voir : D. Osborne, Th. Gaebler, 1993, *Reinventing government*, New York, Plume.

*b. La dévolution : une reconfiguration des rapports
État fédéral/gouvernements locaux*

Alors que les républicains avec le *Contract with America* insistent sur la dérégulation et le libre marché, les démocrates plaident pour une réduction du rôle de l'État fédéral¹. On retrouve ce principe avec la notion de dévolution énoncée à l'occasion de la réforme du Welfare (aide sociale) en 1996. « *La dévolution suppose le passage des responsabilités politiques de l'État fédéral aux gouvernements d'États et aux autorités locales [...] L'intérêt de la dévolution est d'améliorer la capacité de réponse et l'efficacité du système fédéral, basé sur la théorie que les États fédérés et les gouvernements locaux font du meilleur travail en fournissant les services aux citoyens*² ». Reprenant un vieil adage selon lequel « *le gouvernement qui gouverne le mieux est celui qui gouverne le moins* », ce processus induit plusieurs combinaisons en matière de décentralisation des moyens financiers de l'État fédéral, de réduction des aides et de flexibilités accordées aux États. Plus qu'une décentralisation des rapports en faveur des États fédérés, la dévolution exprime le souhait de Washington que de nouveaux rapports émergent entre les États fédérés et les collectivités locales sur la base de réseaux de partenariat ouverts à différents acteurs institutionnels (État, comtés, municipalités) et communautaires (société de développement communautaire, association caritative, groupes de résidents).

Les années 1990 représentent une période ambivalente pour le nouveau fédéralisme. Alors que le gouvernement fédéral s'attache à renforcer le contrôle qu'il exerce en matière de politique économique afin d'assurer le développement et la compétitivité des entreprises à l'international; le congrès fédéral, majoritairement républicain, œuvre dans le sens d'une décentralisation renforcée en faveur des États fédérés, dont une grande majorité est aux mains de gouverneurs républicains (Voir R. Nathan & Th. Gais). À l'occasion du « *Contract with America* » lancé fin 1994 par les responsables républicains, lors de la 104^e mandature du congrès fédéral, la simplification et la réduction des fonds fédéraux en une enveloppe unique accordée aux États devient le mot d'ordre de l'action sociale fédérale. En convertissant dès 1994 les programmes et mesures fédérales, directement alloués aux villes à des fins spécifiques, en une enveloppe unique (*block grants*), l'État fédéral confie aux seuls États la responsabilité de l'action sociale. Les républicains, majoritaires au sénat, systématisent la refonte des programmes sociaux en une enveloppe budgétaire unique (pour l'aide médicale aux plus pauvres, Medicaid, les bons alimentaires), et plaident pour une flexibilité renforcée du rôle des États fédérés concernant l'utilisation de ces crédits³. Les financements fédéraux consistent en une enveloppe budgétaire fixe déterminée pour plusieurs années, indépendamment de l'évolution de la population éligible. Ce

1. J.E. Kodras, 1997, *Restructuring the state: devolution, privatization and the geographic distribution of power and capacity in governance*, in *State devolution in America: implications for a diverse society*, Londres, Sage publications.

2. K. Watson & S. Gold, 1996, p. 4.

3. Les *block grants* sont des enveloppes budgétaires fixes allouées par le gouvernement fédéral aux gouvernements d'État et locaux en remplacement de programmes fédéraux. Ils procurent au niveau local plus de flexibilité dans la gestion et l'application de programmes sociaux en limitant le droit de regard et les exigences de l'État fédéral.

qui, en période de récession, conduit les États et les gouvernements locaux à diminuer le montant des allocations ou à ne verser des allocations qu'à une partie de la population éligible (K. Finegold, 2005). La réforme de l'aide sociale lancée par l'administration Clinton en 1996 constitue la pierre angulaire d'une politique visant à rompre avec les principes d'un État régulateur et affirmer le rôle du local en matière de gestion de l'aide sociale (cf. Chapitre 2 de cet ouvrage). Malgré l'hostilité et le veto d'un congrès républicain dès 1994¹, l'administration Clinton a fait voter, essentiellement lors de son premier mandat, des lois importantes comme la *Family and Medical Leave Act* (1993) qui exige des employeurs d'autoriser les congés maternité et certains congés maladie pour leurs salariés.

3. La politique sociale de G.W. Bush : la contractualisation avec le local

L'arrivée de l'administration Bush en 2000 ne marque pas de rupture majeure avec l'ère Clinton qui, dès 1996, avait opéré pour des raisons électorales un virage à droite. La première administration Bush poursuit des tendances déjà à l'œuvre en matière de désengagement de l'État, ajoutant une constante libérale : celle de la privatisation accélérée de plusieurs services et programmes sociaux.

a. L'administration Bush et l'accélération des réformes du social

L'administration Bush semble vouloir engager l'Amérique dans l'ère des dernières réformes sociales, marquant la fin du keynésianisme et l'avènement d'un « méta-capitalisme » fondée sur une économie immatérielle (P. Dockès, 2002). Cette approche se distingue par sa faible construction idéologique et par une approche pragmatique au rythme des besoins économiques. Ce méta-capitalisme, présenté dans le programme électoral de la campagne de 2000 (*A ownership society*²), se caractérise par la croyance en une faible régulation, la fin des cycles, la disparition du chômage et de l'inflation et le déclin irréversible de l'État providence (F. Fukuyama, 1994).

Il s'inscrit dans une logique de mondialisation qui nécessite une liberté sans entraves des capitaux et des entreprises. À ce titre, les propositions de réforme de l'administration Bush investissent les derniers bastions sociaux : l'école, la santé, la sécurité, la retraite et la sécurité sociale.

Le programme « une société de propriétaires » ne se limite pas à quelques slogans simplistes mais participe d'une stratégie élaborée qui se démarque des théories néo-libérales classiques (K. Tajbakhsh, 2001). Aux yeux de l'administration Bush, il s'agit de laisser la propriété privée pénétrer tous les rouages de la société, « *bien au-delà du logement (69 % des Américains sont propriétaires), et de généraliser l'acquisition d'actions et d'obligations*³ ». Le plan des retraites va dans ce sens, tout comme les réformes des services publics (éduca-

1. La loi réformant le système de santé s'est ainsi heurtée à l'opposition du Congrès.

2. Littéralement : société de propriétaires, ce thème d'une Amérique de petits propriétaires et d'entrepreneurs, lancé lors du premier mandat de G.W. Bush, est devenu un thème central lors de la campagne de 2004.

3. G. Ross, « Une société de propriétaires ? Vers la privatisation du système de retraites aux États-Unis », in *Le monde diplomatique*, 1^{er} juin 2005, p. 6-7.

Tableau 1 : Quelques-unes des lois et mesures fédérales dans le domaine social

Année	Lois et mesures	Contenu
1935	Social Security Act	Institue les assurances chômage, vieillesse, les allocations familiales; et en 1937 l'aide au logement
1965	Lancement du programme de Great Society de l'administration Johnson	Lutte contre la pauvreté, amélioration des modes de protection sociale, aides aux sociétés de développement communautaire engagées dans le développement des quartiers.
1969	Création des bons alimentaires	
1971	Création du Supplement Security Income	Garantie de ressources complémentaires pour les plus pauvres
1975	Voting Rights Act	Remaniement des districts électoraux en fonction de la croissance démographique des minorités
1976	Earned Income Tax Credit	Réduction d'impôts pour les foyers de travailleurs pauvres
1990	Immigration Act	Élargissement du nombre et de la nationalité des entrants
1993	Family and medical leave Act	Autorise congés maternités et certains congés maladie
1994	Crime Bill	Lutte contre les ventes d'armes et autorise une plus grande privatisation des services de police
1994	Le congrès fusionne les aides fédérales en block grants	Block grants : allocations sous forme d'une enveloppe unique confiée aux États
1996	Debt collection Improvement Act	Permet aux personnes sans banque de percevoir les allocations sociales auprès d'une banque
1996	Personal Responsibility and work opportunity Act	Réforme du welfare (aide sociale par l'assistanat) en Workare (aide par le travail)
1996	Transformation de l'AFDC en TANF	Réduction et limitation dans le temps des aides sociales assorties de mesures restrictives
1996	Minimum Wage Act	Augmente le salaire minimum
1997	Welfare to work Program	Renforcement des mesures de retour au travail des bénéficiaires de l'aide sociale
1998	Workforce Improvement Investment Act	Idem
1998	Intermodal Surface Transportation Act	Propose d'améliorer les modes de transports collectifs dans les grandes métropoles
1998	Transportation Equity Act	Vise à améliorer l'accès des plus pauvres aux modes de transport en commun à destination notamment des centres d'emplois de banlieue
2001	No Child Left Behind	Propose l'amélioration des conditions d'enseignement et d'évaluation des écoles et institue le libre choix scolaire
2001	The Economic growth and tax relief reconciliation Act	Réduction d'impôts et réformes des plans de retraite (privatisation partielle)
2003	Medicare Prescription Drug improvement and modernisation Act	Réforme de l'assurance santé
2003	Jobs and growth tax relief reconciliation Act	Réduction massive d'impôts pour les revenus du capital et les entreprises
2003	Réforme du programme des bons alimentaires	Programme dévolu aux États
2003	Super waivers	« super exemptions » autorisant les États à ne pas respecter les règles fédérales en matière d'allocations sociales
2005	Safe, Accountable, Flexible, Efficient, Transportation Act	Renforce l'équité territoriale en matière de transports ainsi que la participation des citoyens dans leur planification
2005	Bankruptcy Abuse prevention and consumer protection Act	Protection des consommateurs face au surendettement et aux faillites personnelles
2006	Propositions de réforme de la sécurité sociale et coupes budgétaires de Medicaid	Privatisation par capitalisation individuelle

tion, sécurité) : chaque communauté locale ou groupe de résidents est copropriétaire de ces services et finance localement et contractuellement les services dont elle a besoin. La réforme des retraites et du système de santé sert autant à équilibrer les budgets qu'à pousser les classes moyennes « *vers le secteur privé, tout en intensifiant leur ressentiment envers les milieux populaires et le système par répartition qui continue à les protéger*¹ ». La « *vrai liberté* » (celle de la propriété) qui détermine le libre choix résidentiel, scolaire, du niveau de protection sociale, policière... Cette « *société de propriétaires* » trouve ses racines dans la méfiance populaire face au « *big government* » et à l'assistanat social, ainsi que dans les théories du philosophe John Locke² pour lequel les individus gèrent mieux leurs problèmes que l'État. Seuls les programmes universels à dominante caritative et morale, comme la protection des enfants pauvres et des personnes âgées, sont conservés.

Du chantier de l'éducation...

La réforme de l'éducation, passée au titre de la loi de 2001 « *No child left behind* », constitue un des premiers chantiers de G.W. Bush qui entend systématiser l'expérience conduite au Texas pendant son mandat de gouverneur. Cette réforme repose sur deux ressorts simples (D. Giband, 2003). D'une part, elle s'inspire des expériences de privatisation des écoles les plus difficiles, largement développées dans le pays depuis plusieurs années sur le modèle des « *charter schools*³ ». D'autre part, les principes du libre choix scolaire et de la mobilité des élèves conditionnent la mobilisation et la coordination des ressources éducatives locales. L'ouverture en grand du marché scolaire dans les métropoles, mais aussi dans les zones rurales, met en concurrence écoles publiques et privées et sous-tend l'adoption par les établissements publics de critères de rentabilité financière et d'efficacité pédagogique. Ce processus de dérégulation du système scolaire s'accompagne d'un mouvement de privatisation de certains établissements des quartiers difficiles, comme dans les quartiers nord de Philadelphie ou dans ceux du Bronx à New York, selon le modèle des *charter schools*. Ces démarcations institutionnelles sont justifiées par l'ampleur des déficits et autorisent une externalisation de services scolaires (ramassage scolaire, cantine, suivi post scolaire). La loi renforce le rôle des États fédérés en matière de contrôle financier, administratif et pédagogique des districts scolaires dans les grandes villes. Elle les autorise à faire appliquer le principe du « *public school choice* » (libre choix des établissements publics, indépendamment de la zone de résidence) et de financer des bourses au mérite (*vouchers*) permettant aux élèves pauvres, mais méritants, de suivre leur scolarité dans un établissement de qualité, loin de leur domicile. Ce qui tend à accroître les inégalités entre écoles des quartiers pauvres où se généralise le recours à la mobilisation com-

1. G. Ross, *op. cit.*

2. J. Locke (1632-1704), théoricien du libéralisme politique, a fortement influencé la pensée politique américaine.

3. Il s'agit d'écoles publiques mais dont la gestion et la direction sont confiées à une entreprise privée qui a mandat (*charter*) pour rétablir des conditions optimales d'éducation et une grande liberté en matière de recrutement et de projet éducatif.