

# États-Unis

## Un État social minimaliste

Estelle SOMMEILLER <sup>1</sup>

---

« Le pays n'aura pas honoré ses responsabilités tant qu'il n'aura été garanti à chaque habitant de la nation de percevoir un revenu au moins égal au seuil de pauvreté officiellement publié <sup>2</sup> ». Portés par l'élan progressiste de la Grande Société du Président Lyndon Johnson, les cinq économistes John Kenneth Galbraith, Harold Watts, James Tobin, Paul Samuelson et Robert Lampman ont écrit ces mots en 1969 dans un manifeste sur le revenu annuel garanti (*guaranteed annual income*). Les cinq économistes suggéraient de recourir à un crédit d'impôt (*negative income tax*) correspondant à la différence entre le revenu d'un ménage pauvre et le seuil de pauvreté. La proposition a été retenue par le Président Richard Nixon dans son projet de loi sur l'assistance familiale (Family Assistance Act), après l'avoir assortie de clauses d'incitation à l'emploi en contrepartie de la prestation. Débattu deux fois au Congrès en 1970 et 1972, le revenu annuel garanti n'a jamais été aussi proche

de devenir une loi fédérale, mais le projet n'a finalement pas été adopté.

D'autres projets pilotes ont localement été conduits dans les décennies 1970 (financés par des fonds publics) et 1990 (financés par des fonds privés). Ces expériences n'ont pas été reprises à l'échelon national. Grâce à ses ressources pétrolières, l'État de l'Alaska attribue depuis 1982 un « revenu de base universel ». Fluctuant selon le cours du pétrole, il est offert à tous les résidents de l'État sans condition d'âge ni de ressources. C'est le seul État à avoir pensé le concept de revenu minimum garanti et à l'avoir voté. Partout ailleurs dans le pays, les familles pauvres doivent s'en remettre aux programmes fédéraux d'assistance sociale (encadré 1), qui excluent des millions de familles dans le besoin.

La survenance de la grande récession a-t-elle changé les dispositifs d'assistance sociale et la nature des débats ? Comment les acteurs sociaux ont-ils réagi ?

---

1. Chercheure à l'Ires.

2. « *The country will not have met its responsibility until everyone in the nation is assured an income no less than the officially recognized definition of poverty* » [traduction de l'auteure].

### L'assistance sociale de nouveau décriée à l'occasion de la crise

Aux États-Unis, les minima sociaux sont volontairement maintenus dans l'insuffisance, conséquence d'un État-providence conçu sur un mode minimaliste. Décentralisé et catégoriel, le système américain d'aide sociale laisse près de 40 millions de personnes dans la pauvreté, et presque la moitié d'entre elles dans l'extrême pauvreté (US Bureau of the Census, Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplements). Comment expliquer un tel résultat et qu'est-ce qu'a changé la crise financière de 2008 ?

#### **Pas d'assistance sans travail**

Dans un pays qui s'est constitué en réaction au pouvoir centralisé britannique, un État fédéral fort est synonyme d'entraves à la liberté d'entreprendre, et s'oppose au rêve américain. Le « travail se trouve au cœur du système des valeurs et des libertés qui fonde l'unité nationale » (Kesselman, 2007) et toute politique publique de lutte contre la pauvreté heurte ce système de valeurs : d'une part parce que la sphère publique s'ingère dans la sphère privée, et d'autre part, parce que la primauté de la valeur du travail est niée. Selon de nombreux Américains, il n'est donc pas concevable de traiter les prestataires de l'assistance sociale avec plus d'égards que les personnes qui travaillent.

À l'origine, l'assistance sociale est conçue comme l'obtention d'un droit attribué sous condition de ressources (*welfare*). La réforme de 1996 (voir *infra*) met fin à ce concept et fait de ce droit un devoir : des incitations au travail

s'ajoutent en contrepartie de la prestation (*workfare*). Jugé responsable de son incapacité à se sortir de la pauvreté, le bénéficiaire voit son « employabilité » remise en question. Il faut améliorer ses compétences en lui proposant un ensemble d'activités relatives au retour à l'emploi (recherche d'emploi, formations, stages, travaux communautaires, etc.). Le retour à l'emploi présuppose que l'autonomie individuelle s'acquiert dans le travail, et que celui-ci libère de la pauvreté (Morel, 2002).

L'assistance sociale offre une multitude de prestations et parmi elles (encadré 1) nous en retenons deux, les plus emblématiques pour l'analyse : l'assistance temporaire aux familles dans le besoin (Temporary Assistance for Needy Families, TANF) et les bons alimentaires (Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP). Dans les deux cas, la grande récession a renforcé la tendance historique qui a porté ces deux prestations à des montants plus bas que les standards occidentaux.

#### **Le TANF, des montants et un nombre de bénéficiaires en baisse**

Le programme est créé sous le nom d'Aid to Dependent Children (ADC, aide à l'enfance) par la loi de 1935 sur la Social Security<sup>3</sup> dans le cadre du New Deal. Attribué sous condition de ressources, un paiement maximal de 18 dollars par mois est prévu pour le premier enfant et de 12 dollars pour le second (Blank, Blum, 1997). L'ADC est créé principalement pour les mères célibataires blanches qui ne doivent pas travailler. Les mères noires qui ont toujours été sur le marché du travail ne sont pas admissibles à ce programme.

3. Bien qu'il soit tentant de le faire, nous nous retenons de traduire les termes « Social Security » par « Sécurité sociale ». Une meilleure traduction pourrait être « système public des retraites ».

## Encadré 1

**Panorama des prestations d'assistance sociale**

Contrairement aux régimes d'assurance sociale qui se caractérisent par la collecte des cotisations sociales sur les salaires, les dispositifs d'assistance sociale ouvrent droit à des prestations sous condition de ressources et se financent par l'impôt. Ils se caractérisent par des critères d'éligibilité voulus restrictifs par rapport au niveau de vie des salariés les plus modestes.

**Suppléments d'allocations (Supplemental Security Income, SSI)**

Bien qu'ils soient gérés principalement dans le cadre de l'assurance sociale (Social Security), qui gère le système public des retraites, les suppléments d'allocations SSI relèvent conceptuellement de l'assistance sociale.

En vigueur depuis 1974, le programme SSI se compose de deux prestations, l'une fédérale, l'autre étatique (des États fédérés). La seconde, optionnelle et déclinée en autant de variantes que d'États, vient compléter la première, uniforme et nationale, et donne son nom au programme « supplément ». La prestation étatique, bien qu'optionnelle, a été votée dans tous les États.

Durant la grande récession, les États ont abondé les allocations SSI relevant la moyenne des montants mensuels de 545 dollars constants (dollars de 2017) en 2008 à 570 dollars constants en 2009. Ce montant est retourné à 550 dollars constants en 2011 sans grandement s'en éloigner depuis.

**Assistance temporaire aux familles dans le besoin (Temporary Assistance for Needy Families)**

Voir texte.

**Bons alimentaires (Food and Nutrition Assistance Programs)**

Voir texte.

**Allocations logement**

Les conventions État-collectivités subventionnent des loyers depuis 1937 (Public Housing Assistance) et les coûts énergétiques depuis le début de la décennie 1980 avec l'équivalent du chèque énergie (Low-Income Home Energy Assistance).

S'agissant des logements sociaux, l'éligibilité du ménage se détermine en fonction de son revenu annuel brut (80 % du revenu médian du comté ou de la région métropolitaine dans lequel vit le bénéficiaire), de son âge, sa situation familiale, ses conditions de santé et de sa nationalité. Actuellement, 1,2 million de ménages résident en habitation à loyer modéré.

**Assistance générale ou secours public (General Assistance ou General Relief)**

L'assistance générale est une aide sociale que les gouvernements des États et les collectivités locales destinent aux personnes qui ne peuvent pas prétendre à l'assurance chômage ou dont les prestations sont insuffisantes ou épuisées.

■■■

Elle est administrée et financée par les États fédérés et les collectivités locales selon leurs propres directives, et ses conditions d'éligibilité et ses montants varient d'un État à l'autre et souvent au sein d'un même État. Les prestations sont généralement de montant inférieur et de moindre durée que celles relevant de l'assistance sociale du gouvernement fédéral.

### **Crédit d'impôt pour les bas salaires (Earned Income Tax Credit, EITC)**

Les familles de travailleurs à bas salaire (parmi les salariés, les travailleurs indépendants ou les agriculteurs) peuvent prétendre au crédit d'impôt EITC. L'EITC réduit le montant de l'impôt sur le revenu des foyers imposables et éligibles. Les travailleurs gagnant moins de 54 000 dollars annuels (47 605 euros) et ayant trois enfants ou plus sont potentiellement éligibles à un crédit maximal de plus de 6 200 dollars, soit 5 466 euros. L'EITC pour les personnes sans enfants dépasse à peine le seuil de 500 dollars (441 euros).

Le nombre d'inscrits au dispositif EITC a décollé à partir de 2008, frôlant le pic de 30 millions de bénéficiaires en 2013. Les effectifs depuis sont descendus à environ 27 millions en 2017, derniers chiffres en date (Tax Policy Center, <https://www.taxpolicycenter.org/statistics/eitc-recipients>).

Relevant de la politique fiscale et non de l'assistance sociale, l'EITC échappe à la stigmatisation des assistés.

Aujourd'hui, les réformes de l'aide sociale sont de nouveau débattues. Le 10 avril 2018, Donald Trump a signé un décret enjoignant aux agences fédérales de renforcer la logique de contreparties de travail au sein des dispositifs qui l'appliquent déjà et de l'introduire dans ceux qui ne la suivent pas encore.

Source : Social Security Administration : [ssa.gov](http://ssa.gov) ; O'Leary *et al.* (2015) ; Social Security Administration (1997, 2018) ; Gustman *et al.* (2014) ; OECD – SOCR database ; sur l'indemnisation du chômage, Sauviat (2008).

Dès ses débuts, certains craignent que le programme décourage le mariage, car les femmes qui se marient se voient retirer la prestation. Aussi, le terme de « Familles » est-il ajouté à l'appellation du dispositif en 1962 pour devenir l'Aid to Families with Dependent Children (AFDC, aide aux familles avec enfants à charge). Sous l'impulsion du mouvement pour les droits civiques des années 1960, les droits d'accès à l'AFDC sont ouverts aux femmes noires. Il s'ensuit une forte inflation du nombre de bénéficiaires, avec un bond de 228 % entre 1965 et 1975. Largement reprise dans les médias, la perception de l'assistance sociale par le

grand public se focalise sur la féminisation de la pauvreté (Gilliam, 1999). Les liens implicites que certains Américains tissent entre race, genre et pauvreté alimentent le stéréotype des *welfare queens* (« reines de l'assistance sociale »). Selon ce stéréotype, les femmes noires percevraient sans travailler des aides sociales et priveraient d'argent public les personnes blanches qui travaillent dur. Doublé de l'argument selon lequel l'AFDC engendrerait la dissolution des mariages et la dépendance à l'État, le mythe des « reines de l'assistance sociale » devient un slogan politique des années 1980

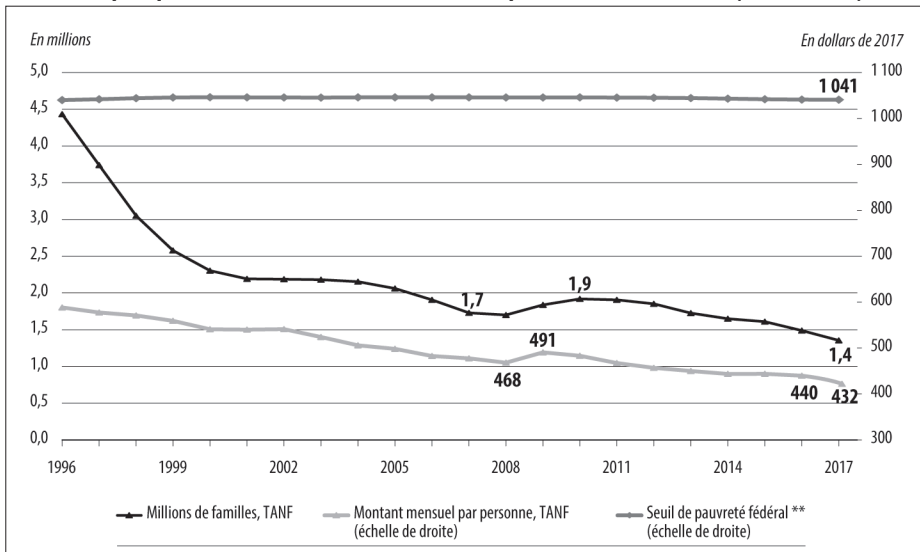
et 1990 et constitue une étape clé menant à la réforme de l'AFDC en 1996.

La réforme de l'assistance sociale de 1996 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) rebaptise l'AFDC Temporary Assistance for Needy Families (TANF, assistance temporaire aux familles dans le besoin). Elle décentralise une partie du programme, dont le montant et la durée des prestations sont laissés à la discrétion des États. La réforme impose de fortes exigences professionnelles à ses bénéficiaires, les familles monoparentales, mères célibataires noires pour l'essentiel. Celles-ci doivent travailler un minimum de 20 heures par semaine en emploi (subventionné ou non), en formation professionnelle, ou rendre un service communautaire, etc. Les États doivent

procéder à une première évaluation des compétences afin d'élaborer des plans de responsabilité personnelle. Le nouveau dispositif prévoit également une prime de performance pour les États qui placent les bénéficiaires de l'aide sociale en emploi, ou qui supervisent les pensions alimentaires et la couverture santé pour enfants (Social Security Administration, 1997). À durée indéterminée sous l'AFDC, les prestations du TANF sont limitées à cinq ans maximum. Elles n'ouvrent plus de droits à prestation aux travailleurs immigrés non naturalisés Américains.

Aujourd'hui, ce dispositif continue d'alimenter les débats alors que ni l'évolution du nombre de ses bénéficiaires ni le montant de l'allocation ne méritent une telle publicité : -3 millions de bénéficiaires entre 1996 et 2017, une courbe

**Graphique 1. Effectifs et montant des prestations TANF \* (1996-2017)**



\* La série 1996-2017 du montant mensuel TANF représente la valeur maximale de l'allocation pour une famille de trois personnes (un adulte et deux enfants) sans revenu.

\*\* Le seuil de pauvreté standard résulte d'un calcul qui assure la stabilité de sa valeur d'une année à l'autre (voir note 4).

Sources : Pour le TANF : Urban Institute's Welfare Rules Database, State TANF Policies as of July [of year N, N = 1996 to 2017]. Pour l'indice des prix à la consommation, Bureau of labor Statistics, Consumer Price Index Research Series Using Current Methods (CPI-U-RS). Pour le seuil de pauvreté : US Bureau of the Census, <https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/income-poverty/historical-poverty-thresholds.html>.

linéaire exceptée une augmentation (+200 000 personnes) à la survenance de la grande récession et retombée depuis (graphique 1). Quant à l'évolution du montant mensuel de l'allocation, c'est une tendance baissière qui se dégage sur 20 ans : -156 dollars constants sur la période, hormis une légère hausse d'une vingtaine de dollars entre 2008 et 2009. En 2017, le montant de la prestation TANF s'élevait, tous États confondus, à 432 dollars par parent seul avec deux enfants. Le seuil officiel de pauvreté pour une personne seule se situe quant à lui à environ 1 000 dollars mensuels (en dollars de 2017) <sup>4</sup>.

#### **Depuis 2007, les bons alimentaires victimes de leur succès**

Le ministère de l'Agriculture offre aux enfants des familles pauvres une quinzaine de programmes fédéraux d'aide alimentaire et nutritionnelle. Si le programme de bons alimentaires dans sa forme moderne <sup>5</sup> a été lancé en tant que projet pilote en 1961 avant de devenir une aide permanente en 1964, il a vu le jour dès 1939. Son extension a été particulièrement spectaculaire après 1974, lorsque le Congrès a imposé à tous les États d'offrir des coupons alimentaires aux ménages à faible revenu. La croissance du programme, qui a changé d'appellation

pour devenir le Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) au début des années 1980, s'est poursuivie depuis avec des pics de participation en période de chômage élevé et de récession économique. Les États peuvent demander des dérogations aux contreparties d'emploi conditionnant la prestation dans les zones où le taux de chômage est au moins égal à 10 % ou dans les régions dépourvues de pôle économique majeur.

Les critères d'éligibilité dépendent de la taille du ménage, de ses revenus, du montant des actifs détenus et d'autres facteurs. Dans tous les cas, les coupons alimentaires cessent d'être versés au bout de trois ans. Dans certains cas, ils sont distribués pendant au maximum trois mois (tous les trois ans). La durée maximale de trois mois s'applique aux adultes pauvres en âge de travailler et ne souffrant pas d'invalidité, sauf à travailler ou suivre un programme de formation professionnelle 20 heures par semaine. La prestation exclut également la plupart des immigrés légaux de son champ d'application.

Le gouvernement fédéral, par le biais des recettes générales, assume la totalité du coût des coupons alimentaires ; les États ne prennent en charge qu'une partie des frais administratifs. Le montant mensuel moyen des coupons alimentaires a été ajusté à la survenance de la grande

4. Que le seuil de pauvreté reste bas et extrêmement stable au cours des décennies ne doit pas surprendre. Développé par Orshansky (1965) et adopté par les autorités statistiques depuis, le concept de seuil de pauvreté ne vise pas à déterminer un montant qui reflète ce qui est assez pour vivre, mais à « estimer un seuil dont on est sûr qu'il est trop faible ». Il repose sur la somme qu'un ménage américain consacrait en moyenne au minimum vital alimentaire (*minimum food diet*) en 1963. Ce coût a été multiplié par trois pour aboutir au seuil de pauvreté de 1963. Le multiple de trois a été retenu parce que le budget alimentaire d'un ménage type représente un tiers de son revenu net (après transferts sociaux) selon une enquête statistique de 1955 du ministère de l'Agriculture. Le seuil de pauvreté est ensuite décliné selon la taille et la composition du ménage (ici pour une personne seule) et corrigé de l'inflation selon l'indice des prix à la consommation (Consumer Price Index) l'année suivante. Le seuil de pauvreté de l'année n+1 correspond donc à la valeur réelle du même seuil l'année n. D'où la parfaite constance de son évolution une fois exprimée en dollars de 2017.

5. Carte de débit prépayée utilisable uniquement pour l'achat de nourriture en supermarché, épicerie, supérette et au marché.

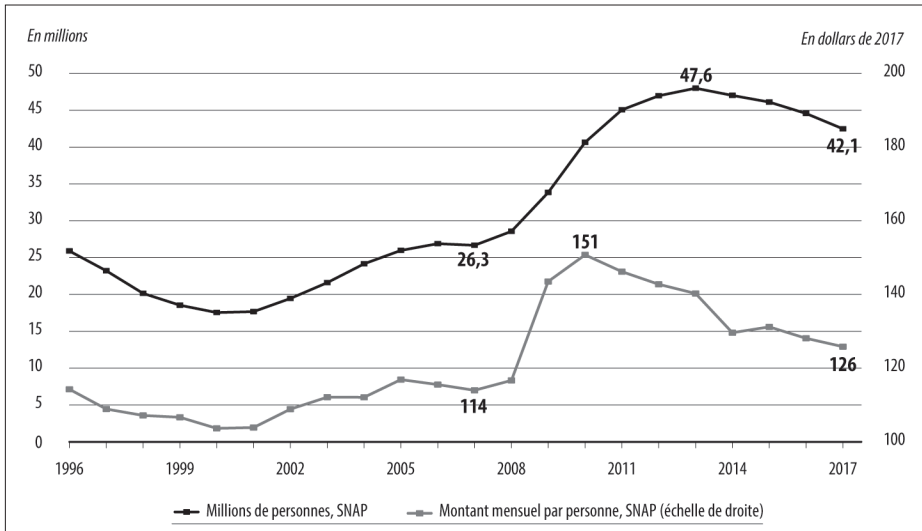
récession (graphique 2) : de 114 dollars constants par personne en 2007, il a atteint son pic de 151 dollars constants en 2010, avant de décroître à 126 dollars en 2017 (Food and Nutrition Service, Department of Agriculture). Ce montant correspond à une subvention de moins de deux dollars par repas (1,86 dollar) selon Waxman *et alii* (2018).

Le nombre de bénéficiaires du programme a fortement progressé à l'occasion de la grande récession, passant d'un peu plus de 26 millions en 2007 à 47,6 millions en 2013. En 2017, leur nombre n'est toujours pas redescendu sous la barre des 40 millions. Cette évolution lente à décroître contraste avec la courbe du chômage en forte chute

depuis son pic de 2010 (de 10 % à 4 % aujourd'hui). Elle a ravivé l'impopularité du programme et provoqué le courroux des élus conservateurs.

Ces derniers réclament la suppression des dérogations (*waivers*) permettant aux États de lever les obligations d'emploi (voir *supra*) ou encore d'assouplir les critères d'éligibilité (*broad-based categorical eligibility*, BBCE) aux programmes d'assistance sociale. En particulier, les personnes bénéficiaires ou éligibles au programme TANF le deviennent *de facto* au programme SNAP sous cette option <sup>6</sup>. En 2008, 15 États seulement avaient adopté la BBCE (Gregory, 2014). Face à l'intensité de la grande récession, 37 États l'ont votée en 2010, 40 États

**Graphique 2. Effectifs et montant des prestations en bons alimentaires\* (1996-2014)**



\* Supplemental Nutrition Assistance Programme (SNAP). Sources : Pour SNAP, Food and Nutrition Service, Department of Agriculture. Pour l'indice des prix à la consommation, Bureau of Labor Statistics, Consumer Price Index Research Series Using Current Methods (CPI-U-RS).

6. De surcroît, il ne s'agit plus d'imposer à chaque bénéficiaire la mise à jour régulière du niveau de ses revenus auprès des autorités locales tout au long de la période d'ouverture des droits (recertification). Seuls sont concernés par cette obligation les bénéficiaires qui voient leurs revenus dépasser le seuil d'éligibilité après l'ouverture des droits à prestation. Enfin, la loi agricole de 2002 (Farm Security and Rural Investment Act) a autorisé l'accès au programme aux immigrants légaux. Autre facilité accordée : la valeur d'un véhicule dont le demandeur serait propriétaire ne rentre plus dans le total des actifs à déclarer.



en 2016. C'est cette série de dérogations que les élus conservateurs entendent aujourd'hui révoquer. Au motif que les bénéficiaires tendent à frauder le système pour percevoir plus d'allocations, 32 États sont revenus sur ce dispositif en durcissant l'accès au programme.

Aujourd'hui, les bons alimentaires font l'objet d'une nouvelle réforme dans le cadre de la reconduction de la loi sur l'agriculture de 2018 (Agriculture and Nutrition Act ou Farm Bill). La version adoptée en juin 2018 par la chambre basse étendrait les contreparties liées à l'emploi à tous les adultes en capacité de travailler, incluant ceux ayant à charge des enfants de six ans ou plus. Le Sénat a rejeté la proposition de la Chambre des représentants qui aurait fait perdre les bons alimentaires à deux millions de personnes. Le Président Trump n'a pas manqué de rappeler le bien-fondé des conditions relatives à l'emploi.

Depuis la crise financière de 2008, la sortie de la pauvreté n'épouse pas la courbe de la reprise économique. Si la grande récession a officiellement duré 18 mois (de décembre 2007 à juin 2009), le taux de pauvreté de la population totale a stagné pendant cinq ans (entre 2010 et 2014) autour d'un plateau de 15 %, pour ne retrouver qu'en 2017 son niveau d'avant-crise (12,3 % en 2006). Cela représente 39,7 millions de personnes pauvres en 2017, après un pic à 46,7 millions en 2014 (Fontenot *et al.*, 2018). La grande récession a donc créé une nouvelle occasion de décrier le coût des dispositifs d'assistance sociale.

---

**L'asymétrie des débats :  
le travail versus « le reste »**

Le débat public aborde la question des RMG à travers diverses propositions,

souvent en des termes centrés sur le travail et ses corollaires : salaire minimum ou salaire décent (*living wage*), emploi fédéral garanti (Federal Job Guarantee)... Mais une autre proposition, le revenu de base universel, s'en écarte. Elle rencontre un succès certain en Californie.

**Le revenu de base universel  
(Universal Basic Income, UBI)**

Il s'agit d'un revenu minimum dont le montant est fixé proche du seuil de pauvreté (autour de 1000 dollars pour une personne seule), universel (alloué à chaque habitant) et inconditionnel (quel que soit son statut d'activité ou d'emploi, riches comme pauvres). Il n'est exigé aucun critère d'éligibilité. Loin d'être nouvelle, l'idée a récemment refait surface notamment en Finlande, au Canada, en Suisse et... aux États-Unis. Paradoxalement, elle convainc à la fois des progressistes et des conservateurs. Les premiers mettent en avant un face-à-face bien connu : d'une part, le chômage de longue durée dans le sillage de la grande récession et l'intermittence de l'emploi ; d'autre part, les mailles excessivement lâches d'un filet de sécurité inadapté à l'ampleur de la pauvreté provoquée par la crise. Ils s'attachent aux autres avantages d'un revenu minimum universel : sécurité sociale pour toutes et tous, pas de stigmatisation des bénéficiaires, pas de rabais de la prestation en cas de surcroûts de revenu, autonomie de l'individu dans la gestion de son allocation, simplicité administrative. Les seconds, qu'ils soient conservateurs ou libertaires, adhèrent à l'idée de substituer le revenu minimum universel au système de *welfare* actuel, symbole du poids démesuré de l'État-providence. Ils avancent l'argument des baisses drastiques d'impôts que laisserait entrevoir une telle perspective.



La faisabilité d'un revenu de base universel ne va pas sans poser quelques questions. En effet, les dépenses sociales de l'État fédéral (incluant l'assurance sociale Social Security, les allocations chômage, Medicare, Medicaid, les subventions Affordable Care Act – ACA – et les autres allocations de maintien de revenu) représentent actuellement 2 300 milliards de dollars du budget de l'État. Or, un système de protection sociale qui garantirait à tous les adultes un revenu de 1 000 dollars par mois coûterait environ 3 000 milliards de dollars annuels (Polaski, 2018). Si Medicare, Medicaid et les autres dispositifs de protection sociale venaient à disparaître, il faudrait la totalité du revenu universel garanti pour les remplacer par des assurances du secteur privé, sachant qu'une pension de la Social Security varie de 800 à 1 800 dollars selon l'État. Si au contraire le système actuel est maintenu, alors financer ces 3 000 milliards supplémentaires impliquerait de relever les recettes fiscales à des records historiques. Un vote en faveur de l'UBI au Congrès paraît donc peu probable.

### **Salaires et emploi au cœur des débats**

Les débats portent sur ce que syndicats et salariés parviennent peu à obtenir depuis quatre décennies : des augmentations de salaire et la garantie de l'emploi. Les exemples de concessions salariales dans l'espoir d'empêcher le licenciement de salariés abondent (Sauviat, 2012). C'est dans ce contexte que les débats sur le salaire décent (*living wage*) et le plein emploi garanti (Federal Job Guarantee) ont émergé. Le concept de salaire décent peut se résumer ainsi : les deniers publics

ne devraient pas subventionner le travail sous-payé des personnes pauvres. Les fonds publics de l'assistance devraient être réservés aux employeurs qui s'engagent à fournir des rémunérations et des emplois décents (ACORN's Living Wage Resource Center). La stagnation du salaire minimum fédéral, revalorisé entre juillet 2007 et juillet 2009 à 7,25 dollars de l'heure, a déclenché une vague de campagnes aux quatre coins du pays entre 2013 et 2016. En 2017, plus de 40 villes et États américains avaient fixé leurs propres salaires décents, allant de 8,50 à 16 dollars de l'heure <sup>7</sup>.

Le concept du plein emploi garanti reprend celui du salaire décent mais va plus loin. Toute personne en emploi reçoit, assorti d'assurances sociales, un salaire minimum au moins égal au seuil de pauvreté et toute personne privée d'emploi est embauchée directement par le gouvernement fédéral, employeur en dernier ressort. Le sujet a récemment refait surface dans les milieux académiques, institutionnels (Polaski, 2018 ; Tcherneva, 2018 ; Paul *et al.*, 2018) et politiques : plusieurs sénateurs, dont Bernie Sanders, ont adopté l'idée et la revendiquent.

Les programmes dédiés à l'assistance sociale constituent l'un des enjeux majeurs des deux débats : l'emploi garanti à un niveau de salaire décent les rend inutiles à l'heure où la grande récession met leur coût sur le devant de la scène médiatique.

---

### **Réponses des acteurs sociaux**

Les syndicats ont joué un rôle majeur dans le développement de régimes privés

---

7. P. Prowse, T. Dobbins, « Local US campaigns boosted living wage », *The Guardian*, April 15, 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/apr/15/local-us-campaigns-boosted-living-wage>.

d'assurance sociale, mais pas en matière d'assistance sociale. Excepté sur l'emploi garanti pour tous, dont le concept est difficile à concrétiser, leur approche de la lutte contre la pauvreté est celle contre la pauvreté laborieuse. Depuis la crise, leurs actions se concentrent essentiellement en des luttes locales pour faire voter des projets de type salaire décent offrant des protections sociales de base comme les campagnes de *living wage* (voir *supra*). Certains membres de la société civile par contre, abordent la question de la pauvreté en incluant les personnes qui ne travaillent pas. Depuis la crise se sont multipliés des projets pilotes de revenu universel de base. En Californie, le réseau Economic Security Project se développe et s'organise.

### **La position particulière des syndicats**

La loi mettant en place le régime public de retraite et d'assurance chômage (Social Security Act) est concomitante de la loi Wagner de 1935, qui reconnaît aux syndicats le droit de représenter les salariés dans l'entreprise et de négocier collectivement pour leurs adhérents. Il y a eu en quelque sorte un partage des rôles entre un État-providence, conçu initialement comme minimaliste, et un mouvement syndical alors en pleine croissance chargé d'apporter par la négociation collective une amélioration de la couverture sociale des travailleurs (encadré 2). L'essor syndical s'est poursuivi après la Seconde Guerre mondiale, et les syndicats se sont emparés de multiples aspects de l'assurance sociale privée (assurance maladie, retraite complémentaire, etc.) négociés au niveau de l'entreprise, loin de la question des RMG. Mais le taux de syndicalisation, après avoir atteint un

pic à 35 % en 1955<sup>8</sup>, n'a fait que décliner depuis : il ne concerne plus en 2017 que de 6 % des salariés du secteur privé environ, selon le BLS. Hormis sur la question d'un salaire décent ou de l'emploi garanti visant à éradiquer la pauvreté, on ne peut donc attendre des syndicats qu'ils soient les architectes de l'assistance sociale comme ils peuvent l'être de l'assurance sociale.

### **Réactions de la société civile**

Le débat sur le revenu universel de base a pris forme dans le mouvement « UBI » né des suites de la grande récession dans la Silicon Valley (voir *supra*). Depuis 2016 se multiplient des projets pilotes au sein du réseau Economic Security Project (ESP). Celui-ci collecte des fonds privés et réunit une centaine d'entrepreneurs-innovateurs, d'investisseurs, de militants comme ceux de Black Lives Matter, de personnalités politiques comme Robert B. Reich, ancien secrétaire d'État au ministère du Travail, de syndicalistes comme David Rolf, président de la section locale 775 du Service Employees International Union (SEIU, Syndicat international des travailleurs des services) et d'organisations fédérales comme la National Domestic Workers Alliance (NDWA, Alliance nationale des travailleurs domestiques). Le réseau ESP a annoncé un projet de 10 millions de dollars pour tester un revenu universel de base attribué sur deux ans afin d'en étudier les effets : les bénéficiaires vont-ils s'arrêter de travailler ? Comment le surcroît de temps libre sera-t-il utilisé ? Des questions d'ordre psychologique sont aussi posées (confiance

8. S. Greenhouse, « Union Membership in US Fell to a 70-Year Low Last Year ». *The New York Times*, January 21, 2011, <https://www.nytimes.com/2011/01/22/business/22union.html>.

## Encadré 2

**Les syndicats, à l'initiative des premières assurances sociales*****Les syndicats, précurseurs de la protection sociale avant 1935***

Depuis les débuts de son histoire, le syndicalisme américain a tenté, d'abord à l'échelle locale, de prévoir diverses indemnités couvrant les risques d'accidents du travail, de maladie, de décès, de chômage, de grève, etc. En 1916, 69 syndicats nationaux sur 111 disposaient de systèmes de prestations sur une base plus large et plus formelle qu'à l'échelle de l'entreprise. Dans le secteur de la confection (*needle trade industry*), un mécanisme d'assurance chômage fut étendu à tout le pays. Le mouvement atteint son apogée en 1925 lorsque l'American Federation of Labor (AFL, Fédération américaine du travail) créa sa propre société d'assurance vie, Union Labor Life Insurance, qui proposait également une assurance maladie. L'ensemble des avantages négociés par les syndicats représentaient alors plus de 20 millions de dollars courants. La montée de ces régimes d'indemnisation, bien que privés, a soutenu les efforts gouvernementaux des années 1930 en faveur de l'assurance chômage publique (Schlabach, 1969).

Toutefois, la plupart de ces systèmes syndicaux n'étaient financièrement pas viables sur le long terme. D'une part, ils ne correspondaient pas au développement d'une solution systématique, coordonnée et globale aux problèmes d'insécurité économique générés par la grande dépression. D'autre part, la priorité d'un leader syndical était moins la mise en place d'assurances sociales que le développement de sa centrale syndicale (Schlabach, 1969).

***Les syndicats et le Congrès, principaux vecteurs de la protection sociale jusqu'à l'ère Reagan***

Le Congrès américain et les syndicats de travailleurs ont joué un rôle complémentaire dans l'engendrement d'institutions de protection sociale des années 1930 à l'ère Reagan ; le premier dans la sphère publique, les seconds dans la sphère privée de l'économie. En effet, la loi de 1935 sur la Social Security témoigne de la mise en place d'un État-providence structurellement minimaliste : en 1945, soit une décennie après son vote, la loi sur la Social Security exclut toujours de son contenu l'assurance santé ; ne contraint que trois emplois sur cinq à participer au système des cotisations retraite ; ne verse une pension de retraite qu'à un cinquième de la population des 65 ans et plus ; et en limite le montant mensuel moyen à 25 dollars courants pour une personne seule (Jensen, 1949). Dans les années 1920, les syndicalistes de l'AFL qui défendent une intervention minimaliste de l'État n'attendaient pas du gouvernement un système complet de protection sociale, mais plutôt qu'il leur permette de le parfaire eux-mêmes.

Ce n'est donc pas un hasard si c'est aussi en 1935 qu'est votée la loi nationale sur les relations professionnelles (National Labor Relations Act), dite loi Wagner. Ses dispositions garantissent aux salariés du secteur privé les droits fondamentaux de s'organiser en syndicats, d'engager des négociations collectives en vue de meilleures conditions de travail et de mener une action collective, y compris la grève,

■■■

si nécessaire. En matière de protection sociale, il est entendu que l'objet des négociations collectives obligatoires porte sur les régimes de retraite des salariés, complémentaires au système public des retraites, et l'assurance maladie, alors absente de la loi sur la Social Security.

Dans les décennies qui suivent la fin de la Seconde Guerre mondiale, la convention collective fait en effet l'objet de négociations qui complètent les régimes publics existants (allocations complémentaires de retraite et chômage, heures supplémentaires) et se substitue à ceux que la loi fédérale laisse béants (assurance maladie, congés payés, congé formation) (Kesselman, Sauviat, 2017). Bien que la proportion de salariés couverts par des conventions collectives n'ait jamais dépassé le tiers du total des salariés, les avantages sociaux obtenus par les syndicats peuvent se diffuser plus largement, y compris dans les entreprises non syndiquées, d'une part parce que les employeurs ont besoin de stabiliser leur main-d'œuvre, d'autre part parce qu'ils veulent éviter ainsi toute syndicalisation. « En 1988 encore, dans le secteur privé, 89 % des salariés à plein temps bénéficiaient de l'assurance médicale fournie par leur employeur et 68 % d'un plan de retraite » (Kesselman, 2007).

### **Déclin syndical et des avantages sociaux depuis les années 1980**

Depuis l'ère Reagan toutefois, cet effet de propagation des avantages sociaux s'érode sous l'effet cumulé d'au moins trois facteurs : 1) la chute du taux de syndicalisation au cours des quatre dernières décennies (20 % en 1983, 10 % en 2017) ; 2) une protection sociale moindre garantie par les emplois stables <sup>1</sup> ; 3) la montée du travail intérimaire et des autres formes atypiques d'emploi dans la décennie 1990, dont on observe une recrudescence depuis la grande récession et dont la protection est moindre qu'un CDI <sup>2</sup>.

1. Une personne en CDI sur deux bénéficie d'un plan de retraite complémentaire d'entreprise en 1995 contre 43 % en 2017 ; en matière de santé, 62 % des personnes en CDI contractent une assurance employeur en 1995, contre 50 % en 2017.

2. Le travail intérimaire représente environ 10 % des 7,5 millions d'emplois perdus en 2008-2009, contre 38 % des emplois nets créés début 2013, selon l'Organisation internationale du travail (ILO, 2016). Seuls 7 % des travailleurs intérimaires bénéficient d'un plan de retraite d'entreprise.

en soi, identité individuelle). Ces expériences restent toutefois circonscrites à l'échelle locale.

### **Conclusion**

La grande récession n'a pas changé fondamentalement le sort des personnes pauvres subissant l'intermittence de l'emploi. Il était déjà scellé dans la réforme de l'assistance sociale de 1996 marquant le passage du *welfare* au *workfare*. La crise

a en revanche mis en avant le coût des dispositifs d'assistance sociale, conduisant le Président Trump à souhaiter le renfort des contreparties d'emploi dans une nouvelle réforme à faire voter. Dans un contexte économique récessif, d'affaiblissement des statuts d'emploi et de recul des salaires (auxquels est arrimé le plafond des prestations d'assistance), la coexistence d'un État social minimaliste et d'un déclin syndical prononcé enclenche une dynamique durablement

régressive, que seules les initiatives des États et collectivités locales peuvent parfois contrecarrer.

**Sources :**

Blank S.W., Blum B.B. (1997), « A Brief History of Work Expectations for Welfare Mothers », *The Future of Children. Welfare to Work*, vol. 7, n° 1, Spring, p. 28-38, <https://doi.org/10.2307/1602575>.

Fontenot K., Semega J., Kollar M. (2018), « Income and Poverty in the United States: 2017 », *Current Population Reports*, n° P60-263, US Census Bureau, September, <https://goo.gl/f12SnZ>.

Gilliam F.D. (1999), « The "Welfare Queen" Experiment: How Viewers React to Images of African-American Mothers on Welfare », *Nieman Reports, The Nieman Foundation for Journalism at Harvard University*, vol. 53, n° 2, Summer, <https://escholarship.org/uc/item/17m7r1rq>.

Gregory N. (2014), *The Relationship Between Broad-Based Categorical Eligibility and SNAP Participation*, Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington DC, April 10, <https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/709910>.

Gustman A.L., Steinmeier T.L., Tabatabai N. (2014), « The Social Security Windfall Elimination and Government Pension Offset Provisions for Public Employees in the Health and Retirement Study », *Social Security Bulletin*, vol. 74, n° 3, August, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v74n3/v74n3p55.html>.

ILO (2016), *Non-standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, International Labour Office, Geneva, November 16, [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_534326/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm).

Jensen V.H. (1949), « Pensions and Retirement Plans as a Subject of Collective Bargaining », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 2, n° 2, p. 227-236, <https://doi.org/10.2307/2519200>.

Kesselman D. (2007), « Travail et salariat aux États-Unis : Quels droits, quelles perspectives ? », *Revue française d'études américaines*, n° 111, p. 6-26, <https://doi.org/10.3917/rfea.111.0006>.

Kesselman D., Sauviat C. (2017), « États-Unis : les enjeux de la revitalisation syndicale face aux transformations de l'emploi et aux nouveaux mouvements sociaux », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 19-37, <https://goo.gl/hJmzt6>.

Morel S. (2002), *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion ? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*, Condition féminine Canada, Ottawa, septembre, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SW21-95-2002F.pdf>.

O'Leary P., Walker E., Roessel E. (2015), « Social Security Disability Insurance at Age 60: Does It Still Reflect Congress' Original Intent? », *Social Security Issue Paper*, n° 2015-01, September, <https://www.ssa.gov/policy/docs/issuepapers/ip2015-01.html>.

Orshansky M. (1965), « Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile », *Social Security Bulletin*, vol. 28, n° 1, January, p. 3-29, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v28n1/v28n1p3.pdf>.

Paul M., Darity W., Hamilton D. (2018), *The Federal Job Guarantee – A Policy to Achieve Permanent Full Employment*, Center on Budget and Policy Priorities, March 9, <https://goo.gl/rhWFy8>.

Polaski S. (2018), « Building an Adequate US Labor and Social Protection System for the 21st Century », *ESS – Working paper*, n° 60, ILO, Geneva, <https://goo.gl/t9ofqZ>.

Sauviat C. (2008), « États-Unis : une protection a minima réservée aux insiders », n° spécial, « Indemnisation du chômage : débats sur les réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre, p. 161-171, <https://goo.gl/7XZbe4>.

Sauviat C. (2012), « États-Unis : l'emploi contre les salaires depuis les années 1980 », n° spécial, « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre », *La Revue de l'IRES*, n° 73, p. 151-180, <https://goo.gl/kWREuU>.

Schlabach T. (1969), *Rationality & Welfare: Public Discussion of Poverty and Social Insurance in the United States (1875-1935)*, Social Security Administration, <https://www.ssa.gov/history/reports/schlabach.html>.

Social Security Administration (1997), « Social Security Programs in the United States », *SSA Publication*, n° 13-11758, Office of Research, Evaluation and Statistics, July, <https://>

[www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/sspus/sspus.pdf](http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/sspus/sspus.pdf).

Social Security Administration (2018), « Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin, 2017 », *SSA Publication*, n° 13-11700, March, <https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2017/supplement17.pdf>.

Tcherneva P. (2018), « The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation », *Working*

*Paper*, n° 902, Levy Economics Institute of Bard College, 13 May, [http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_902.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_902.pdf).

Waxman E., Gundersen C., Thompson M. (2018), *How Far Do SNAP Benefits Fall Short of Covering the Cost of a Meal?*, Urban Institute, <https://goo.gl/uZnXRv>.

Presse : *New York Times*, *Huffington Post*, *Time*, *Les Échos*.