

## L'autre modèle américain

À la recherche de la tradition des droits sociaux

MICHAEL C. BEHRENT

Le démantèlement de la Sécurité Sociale, annoncé par G. Bush, renforce l'idée selon laquelle les Etats-Unis, patrie de l'ultra-libéralisme, demeureraient radicalement étrangers à toute tradition des droits sociaux. Cette représentation du « modèle américain » est pourtant beaucoup plus récente qu'il n'y paraît. C'est ce que démontrent les récents ouvrages de Cass R. Sunstein et Theda Skocpol.

Dans son discours sur l'Etat de l'Union en janvier 2005, le président Bush a annoncé le projet majeur de son second mandat en termes de politique intérieure : réformer la Sécurité Sociale (le programme qui garantit une retraite décence à tous les Américains grâce aux cotisations des travailleurs actuels) à travers la création de comptes

### Recensés :

Cass R. Sunstein, *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why We Need It More than Ever*, Basic Books, 2004.

Theda Skocpol, *The Missing Middle: Working Families and the Future of American Social Policy*, W. W. Norton, 2000.

Theda Skocpol, *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, 2003.

**LES THINK TANKS CONSERVATEURS ONT COMPRIS DÈS LES ANNÉES 1980 QU'ILS NE PARVIENDRAIENT À ABOLIR LA SÉCURITÉ SOCIALE QU'EN INVOQUANT UN CRACK FINANCIER IMMINENT.**

« individuels », c'est-à-dire privés, qui pourraient être investis sur le marché boursier. Bush a justifié ce projet en disant qu'à moins d'une telle réforme, la Sécurité Sociale serait bientôt insolvable. Or, les *think tanks* conservateurs comme la Heritage Foundation ou le Cato

Institute ont compris dès le début des années 80 qu'ils ne pourraient abolir la Sécurité Sociale, sans doute le programme le plus populaire jamais mis en place par le gouvernement américain, qu'à travers des stratégies indirectes, en invoquant un crack financier imminent, par exemple<sup>1</sup>. On peut donc se demander si la privatisation ne constitue pas en

réalité le premier pas vers l'élimination du programme : en excluant la classe moyenne, la Sécurité Sociale finirait par devenir un programme d'aides en direction des plus pauvres, perdrat de sa popularité et de sa force politique.

Le risque est réel. Mais peut-être Bush a-t-il donné aux Démocrates une chance de revitaliser une tradition américaine oubliée. Car malgré une idée répandue, les droits sociaux et le progressisme social ont une longue histoire aux Etats-Unis.

Imaginez un homme politique qui déclarerait un jour qu'« un gouvernement régi par l'argent est tout aussi dangereux qu'un gouvernement régi par la mafia ». Le même homme dénoncerait « la tyrannie économique » et moquerait ces « royalistes de l'ordre économique » qui déclarent que « l'esclavage politique est l'affaire du gouvernement » tout en affirmant que « l'esclavage économique n'est l'affaire de personne ». Dans la même veine, cet homme tournerait en dérision le mythe de l'individu autarcique et déclarerait que « le laissez-faire est une utopie qui n'a jamais et ne pourra jamais être réalisée<sup>2</sup> ». Puis, en brandissant le principe selon lequel « des hommes dans le besoin ne sont pas des hommes libres »,

<sup>1</sup> Theda Skocpol, *The Missing Middle: Working Families and the Future of American Social Policy*, W. W. Norton, 2000, p. 47.

<sup>2</sup> Cité dans Cass R. Sunstein, *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why We Need It More than Ever*, Basic Books, 2004, pp. 17, 34, 25, 20.

il en appelerait à l'assemblée législative de son pays pour garantir une longue liste de droits sociaux et économiques : le droit à un emploi utile et rémunérateur, le droit à un salaire suffisant pour vivre, le droit à la protection contre la concurrence déloyale, le droit à un logement décent, à une bonne éducation, à la protection contre la vieillesse impécunieuse, les accidents, les maladies, le chômage ?

Cet homme a existé. Il s'agit non seulement d'un Américain, mais d'un président ; celui-là même qui détient le record du mandat le plus long dans l'histoire des Etats-Unis : Franklin D. Roosevelt. Alors que nous vivons dans une époque où, sur l'ensemble de la scène internationale, le « modèle américain » est tantôt loué tantôt condamné pour le privilège qu'il accorde au marché sur l'Etat-providence, relire les discours de Roosevelt et de ceux qui l'ont aidé à réaliser le *New Deal* est une expérience étonnante. Car ces mots suggèrent une compatibilité bien plus grande que celle qu'on admet d'habitude entre les traditions politiques américaines, d'un côté, et l'ensemble des droits sociaux et économiques, de l'autre.

Que se passerait-il alors si ce qu'on entend d'habitude par « modèle américain » ne constituait pas un trait essentiel de la culture politique américaine ? Si ce modèle n'était en fait qu'une invention bien plus récente, plus superficielle et plus contingente qu'on ne le croit ? Si, en fin de compte, le « modèle américain » n'était pas plus américain que ça ? Ces questions ont fait l'objet d'un travail approfondi dans les récents ouvrages de deux des plus influents intellectuels publics américains : Cass R. Sunstein, professeur de droit à l'Université de Chicago, et Theda Skocpol, professeure de sociologie et de sciences politiques à l'Université de Harvard.

EN LISANT AUJOURD'HUI LES  
DISCOURS DE ROOSEVELT, ON  
DÉCOUVRE QUE LA TRADITION  
POLITIQUE AMÉRICAINE EST  
PARFAITEMENT COMPATIBLE  
AVEC LA DÉFENSE DES DROITS  
SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES.

## Un autre contrat social

Dans *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why We Need It More than Ever*, Cass Sunstein cherche à sauver la tradition américaine des droits économiques et sociaux de l'oubli dans laquelle elle est actuellement reléguée. Pour Sunstein, l'une des principales figures de la recherche en droit constitutionnel, Franklin Roosevelt ne s'est pas contenté de révolutionner la façon dont le gouvernement luttait contre des

« DES HOMMES DANS LE BESOIN NE SONT PAS DES HOMMES LIBRES »  
(FRANKLIN D. ROOSEVELT)

problèmes sociaux tels que le chômage, la pauvreté et la vieillesse ; il a aussi étendu de façon impressionnante les termes du contrat social américain. Le témoignage le plus manifeste de cet effort se trouve dans

le dernier discours sur l'Etat de l'Union, prononcé en 1944. A peine un an avant sa mort prématurée, il a dessiné les contours d'un second *Bill of Rights*, qui ajouterait aux droits politiques définis dans les premiers amendements de la Constitution, une ambitieuse collection de droits économiques et sociaux. Bien que ce nouvel ensemble de droits fasse le lien entre les sacrifices consentis par les Etats-Unis pendant la Seconde Guerre mondiale et la promesse d'une société progressiste d'après-guerre, le discours de Roosevelt eut d'importantes conséquences internationales.

Grâce aux efforts de sa femme, Eleanor Roosevelt, le programme de cette seconde charte fut intégré à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, adoptée par les Etats-Unis en 1948. Ces principes, notamment au travers d'un document légèrement plus tardif, la Convention internationale sur les droits sociaux, économiques et culturels, ont été approuvés par un grand nombre d'Etats, et intégrés à de nombreuses constitutions.

En réhabilitant le discours de Roosevelt de 1944, Sunstein s'interroge : pourquoi les Etats-Unis, au lieu de symboliser l'individualisme économique et l'anti-étatisme néolibéral, ne pourraient-ils pas devenir l'emblème d'un système politique progressiste dans lequel la liberté démocratique serait intimement liée à la sécurité économique ?

Si l'on envisageait cette possibilité, suggère Sunstein, alors le rôle majeur de la loi dans l'établissement des politiques sociales apparaîtrait clairement. Comme il le soutient à plusieurs reprises dans son livre, le *New Deal* de Roosevelt a donné l'impulsion à un changement révolutionnaire dans la compréhension des droits. En particulier, la politique sociale de Roosevelt s'est largement inspirée d'une école de jurisprudence américaine, connue sous le nom d'école du « réalisme légal ». Cette école repose sur la proposition selon laquelle le laissez-faire en matière économique équivaut à un magistral exercice de mauvaise foi. Le gouvernement et la loi sont partout, soutenaient des réalistes comme Robert Hale et Morris Cohen : le soi-disant marché « libre » dépend en réalité, et pour son existence même, du choix du gouvernement de garantir la légalité des contrats et de la propriété privée<sup>3</sup>. Puisque même le marché dépend de régulations étatiques, il faut donc reconnaître que l'Etat, par omission ou par commission, crée inévitablement des droits économiques et sociaux.

En bref, les réalistes soutiennent que « personne n'est réellement contre l'intervention de l'Etat »<sup>4</sup>. Une fois réfutée l'idée selon laquelle les individus et les marchés existent indépendamment des décisions de l'Etat, il devient possible, comme le discours de Roosevelt en témoigne, de dire que les démocraties peuvent légalement instaurer des droits sociaux et économiques sensés.

#### LA POLITIQUE SOCIALE DE ROOSEVELT S'EST INSPIRÉE D'UNE ÉCOLE DE JURISPRUDENCE AMÉRICAINE POUR LAQUELLE LE LAISSEZ-FAIRE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE RELÈVE DE LA MAUVAISE FOI.

<sup>3</sup> Voir, par exemple, Robert L. Hale, *Freedom Through Law: Public Control of Private Power*, New York, Columbia University Press, 1952 ; Morris R. Cohen, *Law and the Social Order: Essays in Legal Philosophy*, New York, Harcourt, Brace, and Company, 1933.

<sup>4</sup> Cass R. Sunstein, *op. cit.*, p. 4.

## Les engagements de la Constitution

Dans l'argumentation de Sunstein, la tradition constitutionnelle américaine s'est avérée un terrain très favorable au développement des droits économiques et sociaux, même si ces droits demeurent effectivement absents de la Constitution elle-même. En effet, explique Sunstein, les constitutions ne contiennent pas uniquement des droits formels ; elles définissent aussi, au travers des cadres d'interprétations qui évoluent avec le temps, les « engagements constitutifs » d'une société, autrement dit

les buts qu'une société se donne pour obligation morale d'atteindre. Le discours de Roosevelt en 1944 ne constituait pas un appel en faveur d'un nouvel amendement, mais plutôt la tentative d'incorporer les droits économiques et sociaux dans l'ensemble des engagements essentiels de la nation.

### LES CONSTITUTIONS DÉFINISSENT AUSSI LES « ENGAGEMENTS CONSTITUTIFS » D'UNE SOCIÉTÉ, LES BUTS QU'ELLE SE DONNE POUR OBLIGATION MORALE D'ATTEINDRE.

Comme le remarque Sunstein, les efforts de Roosevelt ont porté leurs fruits, au moins jusqu'à un certain point : jusqu'à une époque récente, et dans l'ensemble encore aujourd'hui, la Sécurité Sociale est largement considérée comme une promesse à laquelle le gouvernement, selon toute vraisemblance, ne pourrait pas renoncer.

Un second fondement légal des droits économiques et sociaux réside dans la façon dont ils contribuent à la réalisation effective des droits politiques et civils consacrés par la Constitution. L'erreur à éviter, une fois encore, consisterait à prendre au sérieux l'interprétation ultralibérale des droits. Comme le rappelle Sunstein, la liberté d'expression et la liberté de la presse, le jury populaire et même le droit de posséder une arme (dans la mesure où, selon le Second Amendement, l'utilisation des armes est originellement restreinte au cadre des milices civiles) n'ont pas été créés uniquement dans le but de limiter le

pouvoir de l'Etat, mais également pour éduquer les Américains aux modalités du gouvernement républicain, en d'autres termes pour faire d'eux d'authentiques citoyens. En dernière analyse, les droits sociaux et économiques ont exactement le même but. C'est là le sens de la déclaration de Roosevelt : « Des hommes dans le besoin ne sont pas des hommes libres »<sup>5</sup>.

## Le retournement de 1968

En célébrant le discours de Roosevelt, Sunstein veut nous rappeler à quel point les droits sociaux et économiques sont ancrés dans la culture politique américaine. Et pourtant, beaucoup conviendraient qu'ils ne sont pas particulièrement visibles aujourd'hui. Que s'est-il donc passé ?

La réponse de Sunstein est remarquablement précise : il accuse l'élection présidentielle de 1968 d'être responsable de ce changement. Dans cette élection gagnée sur le fil du rasoir, Richard Nixon a battu le démocrate Hubert Humphrey. Nixon eut ensuite la chance de pourvoir quatre sièges vacants à la Cour Suprême durant son mandat, et mit ainsi fin à l'ère Roosevelt. « Si l'élection avait eu lieu deux semaines plus tard, écrit Sunstein, Humphrey, dont la candidature commençait à émerger, aurait pu gagner... Et si Humphrey avait gagné, il aurait vraisemblablement nommé des juges dont la lecture de la Constitution aurait favorisé les droits économiques et sociaux »<sup>6</sup>. On peut rester sceptique face à une interprétation qui fait reposer un changement aussi décisif sur un événement aussi arbitraire. Mais cette hypothèse sert pourtant admirablement la visée rhétorique de Sunstein. Sa thèse en effet, consiste à dire que l'actuel rejet américain de la politique sociale n'est pas culturel mais contingent. Comme il l'écrit : « S'il n'y avait eu ce résultat électoral serré et contingent, bien loin d'être inévitable, la

SUNSTEIN DATE LE DÉBUT DU  
CHANGEMENT DE L'ÉLECTION  
PRÉSIDENTIELLE DE 1968,  
LORSQUE NIXON A BATTU LE  
DÉMOCRATE HUBERT  
HUMPHREY.

<sup>5</sup> *Ibid.* 115.

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 153.

Constitution américaine reconnaîtrait sans doute certaines formes de droits sociaux et économiques ».<sup>7</sup> Or, si la défaite de ces droits n'avait rien de prédéterminé, alors leur futur n'est peut-être pas compromis.

## Réminiscences de Tocqueville

<sup>7</sup> Ibid., p. 169-170.

<sup>8</sup> Son premier livre important était une étude socio-logique des révolutions modernes, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1979. Ce travail, traduit aux éditions Fayard en 1985, est le seul ouvrage important de Skocpol disponible en français. Elle est aussi connue pour le rôle qu'elle a joué dans la prise en compte par la sociologie et la science politique américaine de l'Etat comme acteur social autonome. Voir l'important volume qu'elle a publié avec Peter B. Evans et Dietrich Rueschemeyer, *Bringing the State Back In*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1985.

<sup>9</sup> Voir notamment *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, et *Boomerang: Clinton's Health Security Effort and the Turn against Government in U.S. Politics*, New York, W. W. Norton, 1996.

C'est une histoire de la politique sociale américaine un peu différente que nous raconte Theda Skocpol, sociologue et politiste à Harvard. Cependant, comme celui de Sunstein, son travail remonte aux racines profondes à partir desquelles les droits économiques et sociaux se sont développés dans la culture politique américaine, en dépit de leur actuelle invisibilité. Figure majeure dans sa discipline<sup>8</sup>, Skocpol a beaucoup écrit ces dernières années sur les origines et les caractéristiques de la politique sociale américaine<sup>9</sup>.

Tandis que Sunstein situe la spécificité de cette politique dans une conception légale des droits économiques et sociaux, Skocpol la localise dans la forme particulière de la relation entre l'Etat et la société qui s'est développée aux Etats-Unis depuis la Guerre civile. Plus précisément, Skocpol soutient, dans *The Missing Middle*, que la politique sociale a grandi main dans la main avec le développement de larges associations. Ainsi, affirme-t-elle, une relation symbiotique entre ces associations et l'Etat peut être repérée chaque fois que l'Etat américain a étendu les droits sociaux à une portion significative de la population. Dans les années 1880 par exemple, la Grande Armée de la République, une association d'anciens combattants de l'Union pendant la Guerre de Sécession, a joué un rôle clé dans la promotion des allocations attribuées aux vétérans. Des années 1890 aux années 1910, des organisations telles que la Fédération Générale des Clubs des Femmes, ont mené une action décisive pour la création d'allocations financières destinées aux mères de famille ; et pendant la Seconde Guerre mondiale, une

autre association de vétérans, la Légion américaine, a largement poussé à l'adoption de la « GI Bill », vaste ensemble de droits promis aux millions de soldats sur le point de revenir au pays. Pour Skocpol, le rôle de ces associations est double : elles mobilisent en vue de la création de nouveaux avantages sociaux, et elles assistent le gouvernement dans le développement et l'administration de ces programmes, une fois qu'ils ont été établis.

L'argument de Skocpol concernant les associations volontaires ne doit cependant pas être assimilé à la thèse que défend Robert Putnam dans *Bowling Alone*<sup>10</sup>, en dépit de leur air de famille. Skocpol rejette l'explication de Putnam selon laquelle l'esprit civique des associations serait lié à leur enracinement dans des communautés locales, ainsi que l'idée que les associations relèveraient davantage de la société civile que de l'Etat. Les associations dont parle Skocpol sont en effet organisées à l'échelle nationale

autant que locale, et, d'autre part, les frontières qui les séparent de l'Etat sont poreuses. Ces associations ne se contentent pas, comme dans l'explication de Putnam, d'engendrer du « capital social » et des réseaux qui rendent la société plus cohérente et plus civique ; elles obligent également l'Etat à redistribuer les ressources selon une orientation socialement plus progressiste. Avec Skocpol, de nouveau, « big is beautiful ».

L'autre vertu de ces associations de grande ampleur – qui constitue par ailleurs un élément indispensable pour une politique sociale efficace – est d'avoir su créer des liens qui transcendent les barrières de classes. C'est particulièrement vrai de ces associations fraternelles aux noms étranges – les « Elans », les « Aigles », les « Compagnons Bizarres », les « Chevaliers de Christophe Colomb » – et dont il se pourrait que chacune d'elles compte parmi ses membres environ 1% de la population adulte du pays. Aux Etats-Unis, montre Skocpol, les politiques sociales

**SKOCPOL REJETTE L'IDÉE  
QUE LES ASSOCIATIONS  
RELÈVERAIENT DAVANTAGE  
DE LA SOCIÉTÉ CIVILE QUE  
DE L'ETAT.**

<sup>10</sup> Robert D. Putnam, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Touchstone, 2000.

réussies ont toujours été portées par des solidarités trans-classes, et les programmes sociaux sont au contraire en danger dès qu'ils finissent par s'identifier à des programmes de redistribution à destination des pauvres uniquement. Ce qui permet de mettre en évidence le dernier

ingrédient indispensable à la réussite de toute politique sociale : les bénéficiaires doivent être considérés comme méritant récompense en raison du service rendu à la société (d'où l'importance des soldats et des mères dans cette histoire). En bref, Skocpol nous encourage,

comme Sunstein, à voir les Etats-Unis comme un pays doté d'une forte tradition en matière de politique sociale progressiste, dont la réussite dépend de partenariats entre les associations volontaires et le gouvernement, de larges coalitions par-delà les barrières de classes et de la perception selon laquelle les avantages distribués le sont en récompense d'un service rendu à la société<sup>11</sup>.

### **Du membership au management**

Cependant, alors que Sunstein situe la fin de l'âge d'or de la politique sociale américaine dans une unique élection, Skocpol y voit la manifestation d'un changement plus profond dans la culture politique américaine. Les associations volontaires qui renforçaient les programmes d'action de l'Etat étaient des associations fondées sur la participation civique (*membership association*) : leurs membres étaient fiers de leurs associations (au point parfois de faire graver leur appartenance sur leurs tombes) et ils consacraient de longues heures à se réunir et à les faire fonctionner. Mais depuis les années 60 – et d'une certaine façon, il s'agit d'un effet des mouvements sociaux apparus pendant cette période –, ces associations ont rapidement été remplacées par des organisations gérées professionnellement et engagées dans l'*advocacy*, des

<sup>11</sup> En plus de ces facteurs, Skocpol indique aussi que l'engagement de fonds publics sûrs constitue une condition essentielle de l'élaboration d'une politique sociale réussie.

campagnes spécifiques défendant les intérêts d'un groupe social particulier. Comme le remarque Skocpol dans son dernier ouvrage, *Diminished Democracy* : « A notre époque, les Américains engagés dans des actions civiques sont de plus en plus organisés et de moins en moins nombreux... Les organisations professionnelles qui dominent la vie civique américaine aujourd'hui sont, par de nombreux aspects, moins démocratiques et participatives que les fédérations de membres d'avant les années 60 qu'elles ont remplacées »<sup>12</sup>. Bien qu'elles puissent

se montrer efficaces dans la promotion de causes progressistes, des organisations comme le Sierra Club (un groupe de protection de l'environnement) ou le Fond de Défense des Enfants (une association destinée à lutter contre la pauvreté chez les enfants) participent au changement de paradigme général du *membership* au *management*, principalement parce qu'elles reposent davantage sur des experts professionnels que sur des citoyens ordinaires. En volant à la société civile américaine cette « science de l'association » dont parlait Tocqueville (que cite Skocpol), ces groupes de défense des intérêts particuliers ont privé les Etats-Unis de ce qui constituait jusqu'alors une importante ressource démocratique. Ce faisant, ces groupes ont affaibli l'engagement des Etats-Unis en faveur de la politique sociale, avec lequel, selon Skocpol, la démocratie américaine a si souvent été liée.

« LES AMÉRICAINS ENGAGÉS  
DANS DES ACTIONS CIVIQUES  
SONT DE PLUS EN PLUS  
ORGANISÉS ET DE MOINS EN  
MOINS NOMBREUX... »

(TH. SKOCPOL)

## L'avenir d'une tradition

Les visions que nous offrent Sunstein et Skocpol de l'histoire de la politique sociale américaine divergent sur de nombreux points. Sunstein l'associe en premier lieu à l'administration Roosevelt, tandis que Skocpol en situe l'origine dans les années qui ont suivi la Guerre civile.

<sup>12</sup> Theda Skocpol, *Diminished Democracy : from Membership to Management in American Civic Life*, Norman, University of Oklahoma Press, 2003, p. 13.

Pour Sunstein, elle se caractérise par l'expansion progressive des engagements constitutifs de l'Etat, qui a mené à l'élaboration parallèle et réciproque des droits sociaux et des droits politiques, les uns impliquant les autres et inversement. Pour Skocpol, la politique sociale américaine se caractérise par la relation symbiotique unissant le gouvernement à de vastes associations volontaires dont les intérêts dépassent les seuls intérêts de classe. Enfin, tandis que Sunstein fait remonter l'éclipse de cette tradition à l'accident que constituèrent les élections de 1968, qui rendirent possible l'inflexion de la Cour Suprême vers le conservatisme économique, Skocpol l'attribue à la défaite des associations basées sur le *membership*, qui a laissé les Américains entre les groupes d'intérêts, moins représentatifs et moins démocratiques, et les extrémistes partisans. Mais, en dépit de leurs différences de diagnostic, Sunstein et Skocpol partagent une même visée : démontrer que les droits sociaux sont authentiquement américains, et que cette tradition a un avenir, quoi qu'en disent les conservateurs.

Pour le moment, le plan de Bush est en attente. En décembre dernier, dans un article de l'hebdomadaire *The Nation*, Skocpol appelait les Démocrates à « se concentrer sur une défense acharnée du système de la Sécurité Sociale » et à « saisir l'opportunité pour recadrer le débat et accuser les radicaux républicains, particulièrement lorsqu'il s'agit d'enjeux ayant des implications quotidiennes aussi bien que morales dans la vie des travailleurs américains ordinaires, comme c'est le cas pour la Sécurité Sociale »<sup>13</sup>.

Si l'administration Bush parvient à réaliser son plan, cela rendrait sans doute plus improbable la renaissance de l'ancien « modèle américain ». Inversement, on peut espérer que sa défaite encouragerait les Démocrates à réfléchir sérieusement aux idées avancées dans ces livres.

*Traduction Marie Garrau*

<sup>13</sup> Theda Skocpol,  
« Looking back, looking forward: a forum », *The Nation*, 20 décembre 2004.