



## Le workfare

### Néolibéralisme et contrats de travail dans le secteur public aux États-Unis

John KRINSKY

Sociologue

The City College of New York

« *Workfare* » est un terme ambigu, mélange de « *welfare* » – aide sociale – et « *work* » – travail. Il apparaît aux États-Unis dans les débats des années 1970 et incarne la volonté de la droite américaine de se démarquer de politiques de *welfare* jugées trop peu restrictives.

Les programmes de *workfare* posent comme principe que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent travailler pour toucher une allocation mensuelle. Dans les années 1990, le *workfare* s'est développé dans un cadre programmatique et rhétorique affirmant explicitement une volonté politique de rupture avec le *welfare state*. Aux États-Unis, il s'agissait de promouvoir la décentralisation de la conception et de la gestion de la politique d'aide, la privatisation des services publics destinés aux populations pauvres, la flexibilisation des contrats de travail, ainsi que le remplacement des salariés du secteur public par des bénévoles, par des travailleurs bénéficiant du *workfare* ou encore par des personnes devant fournir ce qu'on appelle en France, un « travail d'intérêt général ». Il faisait également une large place à la rhétorique de la « responsabilité individuelle » concernant le champ du *welfare* bien sûr mais aussi celui du logement social. Ce cadre programmatique et rhétorique s'est enrichi dans les influences mutuelles qui s'exerçaient dans les années 1980 entre les États-Unis de Reagan et le Royaume-Uni de Thatcher. Mais c'est à partir de 1994 et de la conquête du Congrès par le Parti Républicain qu'il se diffuse largement, d'abord aux États-Unis puis au Royaume-Uni, puis dans de nombreux autres pays et différents autres contextes. On trouve par exemple des réseaux politiques soutenant différents avatars du *workfare* en Allemagne, en Israël, dans les pays d'Amérique du sud, en Australie ou encore dans les pays scandinaves. En mixant *work* et *welfare*, les

***Apparus aux États-Unis dans les années 1970, les programmes de workfare, qui posent comme principe que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent travailler pour toucher leur allocation, se sont largement diffusés par la suite. L'histoire de ces programmes et de leurs évolutions aux États-Unis montre que loin des visées de réinsertion que certains ont pu lui prêter, le workfare a servi, et continue de servir aujourd'hui, de tout autre objectif. D'abord en ce qu'il vise à restreindre le nombre d'allocataires de l'aide sociale ou au mieux à conditionner l'accès à celle-ci à un travail dévalorisé, ce qui en fait davantage un programme anti-assistance qu'un aménagement de celle-ci. Mais aussi en ce que le recours au travail des allocataires du workfare a largement participé aux entreprises de flexibilisation et de dégradation des conditions de travail du salariat américain. Loin de chercher à établir des passerelles entre le welfare et le salariat, le workfare attaque simultanément ces deux institutions de l'État social.***

partisans du *workfare* ont constitué une matrice programmatique et rhétorique difficile à contester, en particulier par les syndicats. En s'opposant au *workfare*, ces derniers, tout comme les associations de lutte contre la pauvreté, se trouvent confrontés au problème de savoir sur quelle base sociale et revendicative organiser la contestation : celle des droits des bénéficiaires de l'aide sociale, dont les interlocuteurs sont traditionnellement les autorités locales, ou celle des droits syndicaux, traditionnellement ancrés dans les luttes dans les entreprises, où les syndicats représentent les salariés face à un interlocuteur patronal ?

#### L'essor du *workfare* aux États Unis

Depuis les années 1970, la réforme du *welfare* est l'une des dimensions les plus importantes de la politique de la droite aux États-Unis. Cette ambition de réforme a d'abord pris la forme de projets d'insertion pilotes sous l'administration Nixon. Pour percevoir leurs allocations mensuelles, les bénéficiaires du *welfare* devaient travailler, chercher du travail, participer à des formations ou assister à des enseignements. Ces programmes étaient alors expérimentaux et menés à l'échelle des États. En effet, depuis les années 1930 et l'institution de l'aide sociale fédérale, le gouvernement fédéral partage le financement de l'aide avec les États en leur laissant le soin de déterminer à la fois la politique à suivre en matière d'aide et le niveau de l'aide. De plus, les États peuvent déléguer une partie de leur politique d'aide aux comtés et aux municipalités. Les réformes impulsées dans les années 1970 vont mettre en place de nombreux programmes de *workfare* qui diffèrent quant au niveau de l'aide versée et quant au type de travail requis. Par exemple, dans les grandes villes industrielles ayant dû faire face, dans un contexte de crise fiscale, à de

fortes réductions budgétaires, les travailleurs du *workfare* se sont en partie substitués aux salariés du secteur public et des municipalités. Ces expérimentations se sont multipliées jusqu'aux années 1990 en particulier à partir de 1988 avec la loi de « soutien aux familles », la *Family Support Act* (FSA). Dans le cadre de la FSA, l'aide sociale fédérale était conditionnée à l'exécution d'un travail et ce pour de nombreuses catégories de bénéficiaires, incluant notamment et pour la première fois, les mères avec des enfants en bas âge. Qui plus est, les États pouvaient soumettre au Commissariat Fédéral de l'Aide Sociale des propositions visant à multiplier et à renforcer les obligations de travail.

Le *welfare* a connu encore une réforme en 1996 sous l'administration Clinton, avec le *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA). Cette loi, soutenue par les députés du Parti Républicain, a limité à cinq ans pour chaque famille l'aide du gouvernement fédéral, les États pouvant le cas échéant aider plus longtemps les familles en dehors des fonds fédéraux. Surtout, cette loi a profondément transformé la logique du fonds d'aide. Le montant alloué aux États était auparavant déterminé *a posteriori* en fonction des versements effectivement attribués aux bénéficiaires. Or, depuis la loi, le financement se fait en direction des États en une seule fois à un niveau équivalent au total des aides individuelles versées durant l'année précédente. Ainsi, à partir de 1996, les États – et les collectivités locales dans la mesure où elles partagent le financement de l'aide sociale – sont incités à baisser le nombre de bénéficiaires, puisque – dans certaines limites – ils peuvent conserver le reliquat des financements non utilisés. La loi de 1996 introduit enfin une dernière innovation : la pénalisation des États qui ne parviennent pas à engager un pourcentage de bénéficiaires dans des activités de travail. Le montant de cette pénalité financière augmente chaque année, et ce même si la base – le nombre total de bénéficiaires – sur laquelle il est calculé diminue. Finalement, si d'un côté les États ont gagné en flexibilité dans la conduite de leur politique de *welfare*, de l'autre, ils ont été soumis à de fortes contraintes qui les incitent à privilégier les programmes de travail sur toute autre politique ou, plus simplement, à faire baisser le nombre des bénéficiaires, alors même que la pauvreté ne diminue pas. Sous le régime du FSA, comme sous celui du PRWORA, beaucoup d'États et quelques villes ont expérimenté les programmes de *workfare*. Cette flexibilité quant à l'échelle de gouvernance est typique de la politique sociale aux États-Unis. Cette spécificité américaine s'explique historiquement. Pour de nombreux historiens du *welfare state*, ce système mis en place durant le *New Deal* avait pour but d'exclure les noirs des nouveaux droits relatifs à la sécurité sociale et au travail. Pour le Président Roosevelt, l'enjeu consistait à apaiser les députés du Parti Démocrate du sud des États-Unis, où le système de ségrégation raciale était fortement établi et âprement défendu par les blancs. Proposer un système d'aide sociale gouverné par les États, leur laissait la possibilité d'élaborer eux-mêmes leurs propres règles administratives, comme celles d'exclure les noirs et de contraindre une main d'œuvre pauvre à être disponible à n'importe quel salaire pendant la saison des récoltes. Malgré

plusieurs tentatives aucune loi fédérale sur l'aide sociale n'a jamais fixé les niveaux de cette aide.

En dépit de ces spécificités de l'histoire du système américain, très fortement décentralisé et ancré dans les politiques économique-raciales du milieu du 20<sup>ème</sup> siècle jusqu'aux années 1990, de grandes expériences en matière de *welfare reform* ont été menées dans les États historiquement progressistes avec des programmes relativement ambitieux dans le Wisconsin, l'Illinois, le Michigan, le Massachusetts, la Californie, et l'État de New York. Dans ces États, la réforme de l'aide sociale a été motivée par la crise fiscale subie presque sans interruption depuis les années 1970, et surtout depuis les coupes fédérales commencées pendant l'administration Nixon et radicalisées durant celle de Reagan.

Ces politiques ont eu pour résultat une baisse significative du nombre de bénéficiaires du *welfare*. Les programmes pilotes se sont diffusés dans d'autres États et municipalités. Les expériences de *workfare* correspondent très souvent à ce qu'on appelle aux États-Unis des « *fast policies* » c'est-à-dire des programmes qui relèvent d'effets d'annonce, qui ne prennent pas en compte les marchés du travail locaux et dont les résultats sont annoncés avant même qu'ils ne puissent être rigoureusement évalués. En particulier, ces évaluations privilégient toujours la réduction du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sans aucun égard pour l'évolution du nombre d'emplois viables [Schram, 1995].

### Le *workfare* à New York pendant les années 1990

À partir des années 1970, New York met en place un programme de *workfare* obligeant les bénéficiaires de l'aide sociale sans famille à charge à travailler comme *workfare workers* dans les services municipaux, à chercher un emploi, ou à faire une formation. Durant la mandature d'Edward I. Koch, maire de 1978 à 1989, ce programme prend davantage d'ampleur. Après des réductions budgétaires consécutives à la crise de 1975 à 1981, le nombre des travailleurs du *workfare* atteint, au milieu des années 1980, 20 000 personnes sur une main-d'œuvre de 100 000 cols bleus ou cols blancs peu qualifiés travaillant pour la municipalité.

« Les politiques de *workfare* ont eu pour résultat une baisse significative du nombre de bénéficiaires du *welfare*. »

Notons que l'augmentation du *workfare* a durant cette période, constitué une stratégie parmi d'autres de flexibilisation de la main-d'œuvre publique. Loin de se limiter à la seule volonté de réduction des coûts, l'enjeu de cette politique était avant tout d'accroître le contrôle de la main d'œuvre. Pour Koch, en effet, les syndicats municipaux disposaient d'un pouvoir excessif. Il souhaitait en particulier disposer de la possibilité d'embaucher sans être contraint par les *civil service rules* c'est-à-dire par les normes d'emploi et le droit syndical propres au service public. Sans surprise, les syndicats se sont opposés au développement du *workfare* et, lorsque la situation fiscale de New York s'est améliorée, notamment pendant le « boom » de Wall Street des années 1980, le nombre des travailleurs du *workfare* a pu être divisé par deux. Mais à l'occasion d'une nouvelle crise fiscale, amorcée par le *crash* de Wall Street de 1987, le *workfare*

a connu un nouvel essor sous l'administration du Maire David Dinkins (1990-1994). Et c'est sous son successeur, Rudolph Giuliani, que le *workfare* a véritablement explosé.

Ce dernier a profondément transformé le système du *workfare* et de l'aide sociale en instituant de nouvelles règles qui élargissent la catégorie des pauvres ayant l'obligation de travailler pour percevoir leurs allocations mensuelles et augmentent les heures de travail requises. En outre, la réforme de Giuliani a fortement limité les possibilités de poursuivre des études ou une formation qui, auparavant, pouvaient être prises en compte dans les heures de *workfare*. Adoptant une philosophie dite de *work first*, Giuliani a privilégié le travail pour les services municipaux. En un an, le nombre des bénéficiaires du programme de *workfare*, alors intitulé le *Work Experience Program* (WEP), a doublé, atteignant jusqu'à 20 000 participants. Dans les années suivantes, le programme a atteint près de 40 000 participants en coupe instantanée, le flux annuel concernant presque 120 000 assujettis.

Ainsi, avant même que ne soit mis en place le PRWORA au niveau fédéral en 1995, la ville de New York, se posant en avant-garde du *workfare*, avait institué un programme réalisant pleinement les deux objectifs qui motivaient les réformes de l'aide sociale depuis leurs débuts : d'une part, évincer de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale et, d'autre part, accroître la disponibilité des travailleurs dans des conditions d'emploi les plus flexibles possibles et aux salaires les plus bas possibles. Contrairement aux premières expériences de *workfare* des années 1980, tous ces changements ont été accomplis avec l'approbation tacite des syndicats municipaux. Avant d'étendre les heures de travail requises dans le régime de *workfare*, l'administration municipale avait mis en place un programme de formation pour les *workfare workers* placés dans les écoles publiques, et ce avec la coopération du syndicat des personnels non-enseignants. Ce programme n'est parvenu à placer qu'une douzaine de travailleurs du WEP dans l'emploi ordinaire au sein du personnel municipal. Mais ses succès les plus importants ont été de légitimer la généralisation du *workfare* et de désorganiser la réponse syndicale à la dévalorisation du travail du salariat municipal. Le contexte n'était guère propice à une opposition affirmée au *workfare* de la part des organisations syndicales : en 1996, la signature frauduleuse d'un contrat collectif avec la municipalité (ratifié par les dirigeants du principal syndicat des travailleurs municipaux contre la base syndicale) et le scandale qui s'en est suivi ont émoussé les capacités de réponse syndicale. Par ailleurs, certains avenants de ce contrat prévoyaient, de manière fort opportune, des primes incitatives pour les travailleurs municipaux acceptant de superviser les nouveaux travailleurs du WEP, ce qui affaiblissait d'autant l'opposition de la base [Krinsky, 2008].

L'aspect le plus significatif du WEP du point de vue du salariat est que les travailleurs du *workfare* n'ont justement pas le statut de salarié (*employee*) et par conséquent ne disposent d'aucun des droits attachés à ce statut. Aux États-Unis, ces règles comportent en particulier le droit de rejoindre un

syndicat et d'être représenté par ce dernier, de cumuler des jours de congés et d'être protégé sur le lieu de travail de toute forme de harcèlement. En 1999 par exemple, des travailleuses du WEP ont engagé un procès contre l'administration municipale car elles n'étaient pas protégées contre le racisme et le harcèlement sexuel. La municipalité, tout en regrettant que quelques travailleuses du WEP aient pu être harcelées, a contesté le bienfondé de leur plainte en arguant du fait que ces travailleuses n'étant pas des salariées mais seulement des personnes obligées de travailler pour toucher leurs allocations, elle n'avait aucune obligation légale à leur égard. Ce procès a duré plus de cinq ans avant que ces travailleuses n'obtiennent gain de cause. Néanmoins, le statut de non-salarié persiste, et aujourd'hui encore, les travailleurs du WEP n'ont droit ni aux congés, ni à une pension de retraite, ni à l'allocation chômage s'ils perdent leur emploi de *workfare*.

À partir de 1998, face aux critiques, le programme WEP a toutefois cessé de se développer et ses bénéficiaires se sont stabilisés autour de 35 000 individus. Ceci étant, la municipalité a une nouvelle fois étendu le *workfare* à certaines catégories, comme les sans-abri et les handicapés, afin d'augmenter les barrières à l'entrée de l'aide sociale. En effet, le PRWORA obligeant les États et, parfois, comme à New York, les municipalités, à respecter des quotas croissants d'allocataires contraints au travail, il était plus opportun politiquement de limiter le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale que d'accroître à nouveau le programme de WEP. L'élargissement du champ du *workfare* se traduit en effet mécaniquement par une baisse des effectifs couverts par le *welfare*. Mais, il ne s'agit là que d'un paradoxe apparent : l'objectif poursuivi par les politiques de *workfare* n'est pas la réinsertion. Le *workfare* est un programme anti-*welfare* dont les fondements idéologiques et économiques consistent soit à conditionner l'accès aux ressources de l'aide sociale à un travail dévalorisé, soit, plus simplement, à exclure du *welfare* le plus possible de ses bénéficiaires.

## La politique néolibérale et le *workfare*

Le *workfare* constitue un symbole des mutations des politiques sociales du fordisme au post-fordisme et illustre surtout sa forme néolibérale. L'établissement d'un *workfare state* opposé au *welfare state* est marqué par l'essor de programmes comme le WEP, par la privatisation des services publics, et aussi par la réduction des droits des travailleurs et d'autres droits sociaux, comme les pensions de retraite, les contrats de travail à temps plein, l'assurance maladie, etc. [Peck, 2001]. En tout cela le *workfare* est emblématique de la politique néolibérale.

Au cœur de la rhétorique néolibérale et *workfariste*, on retrouve l'idée d'aléa moral qui n'est pas une idée récente. À l'origine même du *welfare state*, il y a cette idée courante selon laquelle un accès trop aisé à l'aide sociale conduirait les pauvres à en abuser [Piven, Cloward, 1993]. Le néolibéralisme, ancré qu'il est dans une philosophie individualiste et cons-

« L'augmentation du *workfare* à New York, durant les années 1990, a constitué une stratégie parmi d'autres de flexibilisation de la main-d'œuvre publique. »

truite pour les marchés, comprend tout à la fois l'idée d'une limitation dans l'accès aux services publics et à l'aide sociale, et une invitation, si on continue à fournir ces services, à les éloigner le plus possible de la responsabilité de l'État.

Ceci dit, ni le néolibéralisme, ni le *workfare state* n'existent sous une forme pure. Même avec le *workfare*, il reste de l'aide sociale. Et malgré toutes les réformes mettant des travailleurs du WEP – ou plus récemment des travailleurs du *Job Training Program* (JTP), programme de transition du *welfare* à l'emploi débuté suite aux pressions des opposants au WEP – au travail dans les services publics, une importante main-d'œuvre publique stabilisée y subsiste. Une question importante pour la sociologie du travail et l'étude du salariat, consiste donc à comprendre comment le *workfare* et les programmes qui lui sont associés co-existent avec un *welfare state* résiduel et avec l'emploi dans le secteur public.

Le fait le plus important reste que le *workfare* bénéficie au patronat, qui y trouve la flexibilité à laquelle il aspire dans le secteur public aussi bien que dans le secteur privé. Par exemple, quand la ville de New York, durant l'ère Giuliani, a voulu expérimenter des contrats privés pour entretenir les parcs de la ville, l'administration a suivi un modèle qui mettait la main-d'œuvre publique en compétition avec les entreprises privées. Les services municipaux, en concurrence avec les entreprises privées, sont parvenus à préserver leur « marché » avec la municipalité car ils ont pu utiliser le travail « gratuit » des travailleurs du *workfare*. Plus généralement, de nombreux programmes qui ne relèvent pas explicitement du *workfare*, mais qui lient la question du placement aux réformes de l'aide sociale, proposent aux services municipaux et aux entreprises privées, des travailleurs « transitionnels », à bas coût, à temps partiel et/ou temporaires. Réalisé à travers le *workfare* comme à travers ces programmes de réinsertion, le style de politique *workfariste* contribue ainsi à la dégradation de l'ensemble des contrats de travail. De plus, ces politiques d'insertion se traduisent par des subventions publiques aux employeurs pour qui engager des bénéficiaires de l'aide sociale devient une aubaine. Ce faisant, le *workfare* et la politique *workfariste* effectuent un transfert de richesse des contribuables – dont des pauvres – vers les employeurs, tout en créant sur les marchés du travail des situations de plus en plus précaires.

## Conclusion

À première vue, le *workfare* peut apparaître comme la version américaine des politiques dite « d'insertion » et être comparé à d'autres programmes d'insertion, comme l'était le RMI en France. Toutefois, l'individualisme officiel qui fait reposer toute la responsabilité de l'insertion sur le bénéficiaire de l'aide et non sur les marchés du travail, et la tendance à utiliser le travail des allocataires du *workfare* pour augmenter et flexibiliser le salariat relativement stable des secteurs public et privé suggèrent qu'une ré-insertion dans le salariat n'est pas le but principal du *workfare*. Le danger est alors que les nouveaux programmes, comme le RSA en France, déjà investi de la rhétorique *workfariste*, s'écartent du chemin de l'insertion pour n'être qu'une politique visant la dégradation

des droits salariaux. Aux États-Unis, l'ambiguïté du terme « *workfare* » a contribué à la désorganisation des critiques et des luttes, les syndicats ne pouvant négocier pour des non-salariés, sans statut d'*employee*. En même temps, les syndicats ainsi que les organisations pour les pauvres tentent de promouvoir, dans la loi aussi bien que dans le discours public une définition des travailleurs *workfare* plus proche de celle des salariés. Sur ce dernier point, les métastases du *workfare* peuvent être assez différentes hors des États-Unis : l'extrême décentralisation du système de *welfare* lié à son histoire raciste, ainsi que l'interdiction faite aux syndicats de négocier pour des non-salariés, font que la *workfare* prend ici toute son ampleur, là où, dans d'autres pays, l'affirmation de droits abstraits des conditions locales atténuent en partie ses effets délétères sur le salariat.

John Krinsky

## Références :

- Krinsky J., *Free labor: workfare and the contested language of neoliberalism*, University of Chicago Press, Chicago, 2008.
- Peck J., *Workfare States*, Guilford, New York, 2001.
- Piven F. F., Cloward R. A., *Regulating the poor: the functions of public welfare* (2nd ed.), Vintage Books, New York, 1993.
- Schram S., *Words of welfare: the poverty of social science and the social science of poverty*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1995.

*L'Institut Européen du Salariat est un réseau de chercheurs en sciences sociales attachés à l'analyse sociologique, politique, économique, historique et juridique du salariat.*

**Le site de l'IES:**

**[www.ies-salariat.org](http://www.ies-salariat.org)**

Les notes de  
L'Institut Européen du Salariat

**Directeur de la publication:** Bernard Friot

**Comité de rédaction :** Lucy apRoberts, Aurélien Casta, Nicolas Castel, Jean-Luc Deshayes, Bernard Friot, Mathieu Grégoire, Jean-Pascal Higelé, Jean-Vincent Koster, Maud Simonet.

**Secrétariat de rédaction:** [postmaster@ies-salariat.org](mailto:postmaster@ies-salariat.org), IDHE, Université Paris Ouest Nanterre, Maison Max Weber, 200, av. de la République, 92001 Nanterre cedex 01.

ISSN: 1969-6442