

4^E PARTIE : ORGANISATION REDISTRIBUTIVE ET LIMITES DE « DÉMARCHANDISATIONS »

CHAPITRE 8 - ÉTAT-PROVIDENCE (*WELFARE STATE*) VERSUS « FAIBLES DEMARCHANDISATIONS »

01. Pour entrer dans la complexité des multiples finalités de l'État démocratique et des controverses à leur sujet, on repartira d'un aspect spécifique de la configuration libérale de relations « société & État », aspect évoqué par la notion d'**État-providence**. Cette notion, si péjorative dans ses premiers usages politiques libéraux, au début du Second Empire, servant alors à décrier cette prétention de l'État à se substituer à Dieu en s'occupant de tous les aspects de la vie des individus et de la société, pourrait être une clef utile non seulement pour identifier les réponses à la question plus générale « *L'État démocratique... pourquoi faire ?* » mais aussi trouver des éléments d'explication à l'accroissement considérable des moyens financiers et humains d'intervention publique tout au long des deux siècles ainsi que le long processus, durant la même période, de sectorisation du gouvernement politique.

02. En ce qui concerne les principaux ouvrages de référence, voici quelques indications classées de façon relativement intuitives par ordre d'importance et par sous-thèmes :

03. Lectures prioritaires : ● Abram De Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'État* (1^{ère} éd. /Fr., 1995), PUF. ● Gosta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence – Essai sur le capitalisme moderne* (1^{ère} éd. /Fr., 1999). ● Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours* (2^{ème} éd., 1992), Seuil. ● François Ewald, *L'État-providence* (1^{ère} éd., 1986), Grasset. ● André Gueslin, *L'État, l'économie et la société française – 19^{ème} 20^{ème} siècle* (3^{ème} éd., 1997), Hachette. ● François-Xavier Merrien, *L'État-providence* (1^{ère} éd. 1997) PUF. ● Louis Fontvieille, *Evolution et croissance de l'État français de 1815 à 1969*, « Article » de la revue *Economie et société*, 1976. ● Christine André, Robert Delorme, *L'État et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980*, (Seuil, 1983).

04. Références importantes : ● Pascale Laborier, Danny Trom (dir.), *Historicité de l'action publique* (1^{ère} éd., 2003) PUF. ● Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques* (1^{ère} éd., 1989) PUF. ● Pierre Devolvé, *Droit public de l'économie* (1^{ère} éd., 1998) Dalloz. ● Lion Murard, Patrick Zylberman, *L'hygiène dans la République – La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918* (1^{ère} éd., 1996) Fayard. ● Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale – Une chronique du salariat* (1^{ère} éd., 1995) Fayard. ● Yves Carsalade, *Les grandes étapes de l'histoire économique* (1^{ère} éd., 1998) Ellipses. ● Philippe Braud, François Burdeau, *Histoire des idées politiques depuis la révolution* (2^{ème} éd., 1992), Montchrestien. ● François Chatelet, Olivier Duhamel, Evelyne Pisier, *Dictionnaire des œuvres politiques* (1^{ère} éd., 1986) PUF. ● Luc Ferry, Alain Renaut, *Philosophie politique 3 – Des droits de l'homme à l'idée républicaine* (2^{ème} éd. 1988) PUF. ● Daniel Lochak, *Les droits de l'homme* (1^{ère} éd. 2002) La Découverte. ● Claude Nicolet, *L'idée républicaine en France (1789-1924)* (2^{ème} éd. 1994), Gallimard. ● Maurice Baslé et al., *Histoire des pensées économiques – Les fondateurs* (2^{ème} éd., 1993), Sirey. ● Maurice Baslé et al. *Histoire des pensées économiques – Les*

contemporains (1^{ère} éd., 1988), Sirey. • Janine Brémond, *Les économistes néo-classiques* (1^{ère} éd. 1989) Hatier. Janine Brémond, *Keynes et les keynésiens aujourd'hui* (1^{ère} éd. 1987) Hatier. • François Chatelet (dir.), *Histoire des idéologies 3 - Savoir et pouvoir du 18^{ème} au 20^{ème} siècle* (1^{ère} éd. 1978) Hachette. • Xavier Greffe, *Economie des politiques publiques* (1^{ère} éd., 1994) Dalloz • Jacques Généreux, *Introduction à la politique économique*, Paris : Seuil, 1993 • André Paysant, *Finances publiques* (5^{ème} éd., 1999). • Jean-Paul Thomas, *Les politiques économiques au 20^{ème} siècle* (1^{ère} éd. 1994) Colin. • Jean-Alain Lesourd, Claude Gérard, *Nouvelle histoire économique – Tome 1 : le 19^{ème} siècle* (11^{ème} éd. 1992) Colin. • Pierre Guillaume, Pierre Delfaud et al. *Nouvelle histoire économique tome II – Le 20^{ème} siècle* (10 éd. 1992) Colin. • Karl Polanyi, *La grande transformation – Aux origines politiques et économiques de notre temps*, (n^{ième} éd., 2004), Gallimard. • Maurice Lévy-Boyer, Jean-Claude Casanova, (dir.), *Entre l'État et le marché – L'économie française des années 1880 à nos jours* (1^{ère} éd., 1991) Gallimard. • John Kenneth Galbraith, *Le nouvel État industriel – Essai sur le système économique américain*, (n^{ième} éd., 1971), Gallimard. • Walt Whitman Rostow, *Les étapes de la croissance économique* (n^{ième} éd., 1970) Seuil • Jean Fourastier, *Les trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975* (2^{ème} éd., 1979) Fayard. • Jacques Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques* (1^{ère} éd. 1984), Fayard. • Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, (2^{ème} éd. 1984), Seuil. • Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, (1^{ère} ed. 1994), L'Harmattan. • Jacques Bichot, *Les politiques sociales en France au 20^{ème} siècle* (1^{ère} éd. 1997) Colin. • Bruno Palier, *Gouverner la sécurité sociale – La réforme du système français de protection sociale depuis 1945* (1^{ère} éd. 2002) PUF. • Marie Thérèse Joint-Lambert et al. *Politiques sociales* (2^{ème} éd. 1997), PFNSP & Dalloz. • Sandrine Kott, *L'État social allemand – Représentations et pratiques* (1^{ère} éd. 1995) Belin. • Jacques-Pierre Gougeon, *La social-démocratie allemande – 1830-1996 De la révolution au réformisme*, (1^{ère} éd. 1996) Aubier. • Joseph Rovin, *Histoire de l'Allemagne des origines à nos jours* (1^{ère} éd. 1994) Seuil. • Alain Bergounioux, Bernard Manin, *Le régime social-démocrate* (1^{ère} éd. 1989) PUF. • Pierre Strobel (dir.), *L'État providence nordique – Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix* (1^{ère} éd. 2003) La Documentation Française.

05. Dans ce chapitre, il s'agit de préciser le ou les sens du concept central de l'ensemble de cette partie. Il s'agit aussi de construire l'objet d'étude autour de la notion d'« État-providence » : **qu'est-ce que l'on désigne ainsi dans la langue française ?** Existe-t-il une seule définition de cette expression ? Le sens de l'expression varie-t-il d'une culture à une autre, d'une période à une autre ? Quels enjeux sous-tendent les variations voire les controverses éventuelles relatives à cette notion ?

06. Un aperçu socio-historique du concept d'État-providence suggère que la principale variation à considérer se situe entre des « définitions larges » et des « définitions restreintes » de l'État-providence, que ces définitions soient descriptives ou prescriptives, les deux dimensions étant souvent imbriquées. La comparaison internationale et interculturelle, notamment entre les langues françaises, allemandes et anglaises, des histoires sémantiques et doctrinales font apparaître des controverses et des luttes qui portent principalement sur les degrés d'intervention de l'État et aboutissent à des définitions variables, plus ou moins larges quant à ce que l'État doit faire ou fait effectivement.

Section 1 – Sociohistoire comparative du concept

07. Un aperçu même rapide des histoires sémantiques des notions d'État-providence en langue française, anglaise et allemande, permet d'apercevoir non seulement des

divergences de sens, qu'il importe de connaître et mémoriser pour comprendre les débats internationaux d'aujourd'hui autour de ce concept, mais aussi des enjeux politiques relatifs à cette notion, notamment sur les divergences d'appréciation quant aux degrés souhaitables d'intervention de l'État dans la société civile. Les quatre notions présentées permettent aussi de prendre de repère chronologiques : « État-providence » (§1) et « Sozialstaat » apparaissent au milieu du 19^{ème} siècle alors que « Wohlfahrtsstaat » (§2) et « Welfare State » (§3) apparaissent dans les débats de la deuxième moitié du 20^{ème} siècle où s'entremêlent davantage débats politiques dans l'espace public d'une part et débats dans l'espace universitaire des recherches professionnalisées en sciences humaines et sociales d'autre part (§4).

§ 1 - « État-providence »

08. En France la notion d'« État-providence », d'après les recherches récentes de François-Xavier Merrien (« [Aux origines de l'État-providence - Enquête sur une expression controversée](#) », *La vie des idées*, 8 octobre 2019), semble apparaître au milieu du 19^{ème}, d'abord dans le sillage de la révolution de 1848 puis durant la Seconde République (1848-1851) : certains l'utilisent avec une connotation laudative : d'autres rétorquent avec la même notion mais utilisée de façon péjorative, comme une raillerie, et ce sens péjoratif est repris ensuite au début du Second empire pour s'imposer finalement en français : la notion d'Etat-providence apparaît depuis lors comme une notion controversée voire polémique.
09. Il semble que l'un des premiers à utiliser une expression similaire est le poète Alphonse de Lamartine en 1849 : « (Je) voulais de plus que **l'État, providence des forts et des faibles**, fournît dans certains cas extrêmes, déterminés par l'administration, du travail d'assistance aux travailleurs sans aucune possibilité de se procurer le pain de leurs familles. (Je) demandais une taxe des pauvres. (Je) ne voulais pas que le dernier mot d'une société civilisée à l'ouvrier manquant d'aliments et d'abri, fût l'abandon et la mort. (Je) voulais que ce dernier mot fût du travail et du pain ! » (Histoire de la Révolution de 1848, 1849, p. 73 cité par F.X.Merrien, *ibid*, op.cit. – je souligne). Mais François-Xavier Merrien observe que des auteurs moins connus, engagés durant la révolution, ont utilisé aussi des expressions similaires : « *Durant la Révolution de 1848, le terme de providence accolé à l'État n'est pas l'apanage de Lamartine. On trouve des expressions similaires sous la plume d'éminents réformateurs de 1848 : des socialistes, des républicains radicaux, républicains modérés, des catholiques sociaux. La démocratie pacifique, journal des disciples de Charles Fourier, dirigé par Victor Considérant, parle de « l'État, providence sociale » : Comment, homme mûr, appliquerais-je librement mes facultés, si tout emploi m'est refusé ? Et lorsque la pauvreté des parents et l'insuffisance de l'offre de travail laissent les enfants sans culture et les travailleurs sans ouvrage à qui donc peut incomber le devoir de garantir à chacun le libre développement de ses facultés physiques, morales et intellectuelles, si ce n'est à l'État, providence sociale ? » (23 juin 1848).* » (F.X.Merrien, *ibid.*, op.cit. – je souligne).
10. L'État-providence est perçu par ceux qui le dénoncent comme le symptôme d'une société vidée des **solidarités traditionnelles des corps intermédiaires** : famille, corporations, églises. • La **fonction protectrice de la famille** était autrefois beaucoup plus développée qu'aujourd'hui que ce soit pour les enfants, les personnes âgées, les handicapés et les adultes en difficulté. Les prises en charge d'orphelins par la parentèle éloignée, des vieux par les enfants, le soutien collectif des malades jusqu'à leur mort,

les solidarités entre composantes familiales éloignées face aux mauvaises récoltes, pillages et famines faisait partie du fonctionnement ordinaire de la famille. • En outre la **corporation de métier a joué un rôle important en milieu urbain** dès le Moyen-Âge et jusqu'à la Révolution. Elle organisait une mutualisation – souvent a posteriori - des risques sociaux entre les membres de la confrérie professionnelle. L'aide à la veuve et aux orphelins d'un membre décédé de la corporation, le soutien en cas d'ennuis judiciaires, la protection face à de menaces physiques constituaient la contrepartie des devoirs et contraintes acceptés par les membres au profit de la corporation. • La **charité organisée par les églises** constituait une autre composante de la solidarité traditionnelle au profit notamment de ceux qui ne pouvaient pas compter sur des soutiens familiaux. L'hospice pour les vieillards, l'hostellerie des monastères pour les marginaux, les Hôtel-Dieu pour les malades, les léproseries pour les lépreux sont autant d'institutions caritatives religieuses assurant une protection sociale subsidiaire par rapport à la famille et à la corporation. Cette forme de protection sociale était assurée essentiellement par des dons et legs justifié par les croyances religieuses (préparé son salut éternel en étant agréable à Dieu par de tels dons).

11. La notion d'État-providence exprime une dénonciation à la fois de l'accroissement de l'État (libéralisme économique) et de la montée en puissance de l'individualisme au détriment des solidarités traditionnelles (traditionalisme politique). L'accusation provient de courants multiples qui semblent s'accorder sur ce diagnostic tout en ayant des analyses qui peuvent être très divergentes par ailleurs quand à la société souhaitée : théoriciens (néo)libéraux ou traditionalistes antirévolutionnaires ou mutualistes anti-étatistes. Le principal accusé est la Révolution française : elle serait à l'origine d'une philosophie politique à la fois individualiste et étatiste, ne laissant place à aucun corps intermédiaires entre l'individu et l'État. Ces corps intermédiaires (liens familiaux, solidarités religieuses, corporations de métier, communauté villageoise, associations de secours mutuelles, etc) disparaissant, l'État est progressivement obligé de s'y substituer et d'être la providence des plus démunis.
12. Les recherches françaises situaient généralement la naissance de cette critique et de la notion d'État-providence au milieu du 19^{ème} siècle. Par exemple : André Gueslin (*L'État, l'économie et la société française*, XIXe-XXe siècle, Hachette, 1992) en situe l'origine dans un texte de 1861 : cette année là, l'Académie des Sciences morales et politiques choisi comme sujet de concours : « *L'extinction du paupérisme* ». **Émile Laurent** (1830-1900 : cf. http://data.bnf.fr/12462934/emile_laurent/), théoricien du mutualisme, participe au concours. Son texte, intitulé « *Le paupérisme et les associations de prévoyance* » ([revue et édité](#) en 1865) semble marquer la première apparition du néologisme avec une forte connotation négative : « *L'initiative individuelle vaudra toujours mieux, même avec l'erreur, que l'État-providence* ». Et il ajoute : « *Le remède dont le germe vivifiant et souverain ne nous semble se trouver que dans la libre expansion de l'initiative individuelle et dans le mobile volontaire, le progrès que nous voyons seulement dans l'essor de la liberté et de la responsabilité de chacun, des écoles nombreuses les ont placés dans des systèmes, dont le caractère commun est d'amoindrir l'activité particulière et d'accroître, outre mesure, les attributions de l'État, érigé en une sorte de Providence. Tendance déplorable qui malheureusement, répond trop aux habitudes invétérées de notre pays (...)* ». Et il entreprend ensuite de défendre « *le droit absolu de chacun de disposer de soi, sans qu'aucun pouvoir discrétionnaire puisse assujettir le droit à une prétendue nécessité d'assurer la prospérité collective.* ». L'interprétation de ce texte est délicate : une erreur serait de la réduire à simple expression (néo)libérale alors que l'auteur, si l'on considère

l'ensemble de l'ouvrage, préfigure une position « mutualiste » qui sera durablement présente, à proximité du mouvement syndical, dans les résistances à l'étatisation de la protection sociale ; en particulier parce que les mutuelles assurent cette fonction de protection sociale, indépendamment de l'État, ce qui peut être perçu comme un facteur d'indépendance des classes populaires. Mais cette critique coïncide, par certains aspects avec la critique libérale de l'État et les usages politiques de la notion d'État-providence masquent souvent les différences entre les divers courants : elle sera reprise trois ans plus tard, par Emile Olivier, député républicain (rallié à l'empire), dans son rapport sur la loi du 25 mai 1864 annulant la loi Le Chapelier : « *Nous saisissons (...) dans cette théorie exposée par Le Chapelier, l'erreur fondamentale de la Révolution Française (...). De là sont sortis les excès de la centralisation, l'extension démesurée des droits sociaux, les exagérations des réformateurs socialistes ; de là le procès de Babeuf, la conception de l'État-providence, le despotisme révolutionnaire sous toutes ses formes.* ».

13. Pour ceux qui étaient politiquement opposés à cette conception de l'Etat, la notion d'« État-providence » elle servait à dénoncer une tare, à railler une pathologie, à mépriser une évolution historique. Qu'en est-il en 2015 ? Les dictionnaires usuels récents répondent à cette question : celui de l'Académie Française dans sa 9^{ème} édition (1986-2011) : (à « providence n.f. » / 2. Par exag.) « *POLIT. En apposition. État-providence, au XX^e siècle, expression parfois employée de manière polémique pour désigner une société où l'on attend des pouvoirs publics qu'ils subviennent à la protection et à tous les besoins des administrés.* ». La notion était absente de la 8^{ème} édition (1932-1935). Dans le dictionnaire en ligne le « Trésor de la Langue Française » (TLFi-20.08.15 : <http://atilf.atilf.fr/>), la notion apparaît dans des citations : ● (à « Providence, subst.fém. », §C, al.2) : « En appos. ou en compos. *Jimmy Carter (...) ne croit pas à l'État-Providence ni aux subventions massives pour remédier à tous les maux* (L'Express, 17 mai 1976, p. 78, col. 2) » ; ● (à « Quiet, quiète, adj. », §A, al.2) « *Les hommes s'abâtardissent dans la quiète certitude d'un état-providence qui les protégera de tous les risques de l'existence, et renoncent à leur libre arbitre* (Univers écon. et soc., 1960, p. 1-10) » ; ● (à « Syndrome, subst.masc. », al.2) « *À leurs yeux, le gouvernement devra constamment naviguer entre deux périls : d'un côté, la « tentation saint-simonienne » et le désordre dans les entreprises; de l'autre, le syndrome « Armée du Salut » et l'enflure de l'État-providence à la mode britannique* (Le Nouvel Observateur, 18 juill. 1981, p. 30, col. 2) » (je souligne). Excès de subventions publiques, excès de protection sociale, excès d'expansion étatique : à la fin du 20^{ème} siècle comme au milieu du 19^{ème}, la notion d'État-providence sert à dénoncer l'excès d'État et d'interventions étatiques tendant à protéger la population des aléas de la vie et de la société.
14. Le débat en France a été particulièrement marqué, depuis vingt-cinq ans, par un auteur, Pierre Rosanvallon, et surtout par son ouvrage intitulé « La crise de l'État-Providence » (Seuil, 1981). Il sert encore, en 2015, de source principale à l'article – d'assez bonne qualité, mais discutable - de la Wikipedia francophone sur cette notion ([fr.WP-10.08.15](http://fr.wikipedia.org/wiki/État-providence)) et à celui du site gouvernemental « Vie Publique » (La Documentation Française : article « [L'État-providence](http://www.viepublique.fr/etat-providence) », 30.05.06 consult.20.08.15) : « *L'expression "État-providence" désigne l'ensemble des interventions de l'État dans le domaine social, qui visent à garantir un niveau minimum de bien-être à l'ensemble de la population, en particulier à travers un système étendu de protection sociale. On l'oppose couramment à celle d'"État gendarme ou protecteur", dans laquelle l'intervention de l'État est limitée à ses fonctions régaliennes. Cependant, d'après Pierre Rosanvallon, l'État-providence en est, en réalité, "une extension et un approfondissement* ». Par

comparaison, il est frappant de constater que l'Encyclopédie Canadienne (1985/2013) propose une présentation (Alla Moscovitch, « [État providence](#) » 07.02.06 modif.13.08.15 consult.20.08.15) inspirée de la bibliographie anglophone sensiblement différente : la définition initiale est similaire (« (...) *trois types d'activités caractérisent l'État providence : il assure un revenu minimum; il prévient l'insécurité résultant de ces « éventualités » que sont la maladie, la vieillesse et le chômage ; il offre à tous les membres de la société un vaste choix de services sociaux.* ») mais la suite de l'article signale les divergences politiques à ce sujet, notamment la critique conservatrice de l'État-providence, ainsi que l'historique des luttes politiques relatives aux diverses conceptions de l'État-providence.

§ 2 - « Sozialstaat » et « Wohlfahrtsstaat »

15. Dans la langue allemande, deux notions cohabitent : *Sozialstaat* (État social) et *Wohlfahrtsstaat* (État providence). La première est souvent imputée à une étude célèbre de Lorenz Von Stein (*Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, 1850 / trad. : *Histoire des mouvements sociaux en France de 1789 à nos jours*) qui, dès le milieu du 19^{ème} siècle connote positivement le devoir social de l'État à l'égard de la population. Von Stein préfigure (et inspirera) ainsi, en 1850, un courant dit du « socialisme de la chaire », qui sera composé d'universitaires, souvent proche des pouvoirs en place. Ce courant s'exprimera plus fortement encore vingt ans plus tard à la fois travers les politiques sociales du gouvernement autoritaire bismarckien après la fondation du deuxième Reich allemand (1871) et dans les congrès universitaires (Congrès d'Eisenach 1872). Cette notion se développe en parallèle à l'intensification des persécutions politiques de la sociale-démocratie naissante, ouvrière et électoralement menaçante pour les acteurs sociaux, technocratie et milieux d'affaires, qui dominent l'État prussien. La notion de *Sozialstaat* reflète une pensée d'État, politiquement acceptée par le pouvoir, pour contrebalancer le mouvement ouvrier, lié à l'industrialisation, de la sociale-démocratie. En évoquant la seconde notion, celle de *Wohlfahrtsstaat* (État providence). François-Xavier Merrien signale une variation de sens par rapport à la notion française : « *La notion allemande de Wohlfahrtsstaat, qui désigne un État bureaucratique social et paternaliste, ne possède pas le même accent péjoratif.* » (L'État-providence, PUF/Que-sais-je ?, 2007, p.12). Cependant l'auteur semble tenir pour équivalentes les deux notions, ce qui n'est pas totalement faux mais discutable : dans son article, peu développé, la Wikipedia germanophone ([de.WP-23.01.15](#)) relaie cette synonymie mais signale aussi une distinction de sens : la notion de *Sozialstaat* évoque les fonctions centrales et réduites de la protection sociale ; c'est effectivement l'expression officielle et presque institutionnellement acceptée depuis plus d'un siècle dans la politique allemande. La notion de *Wohlfahrtsstaat* renvoie à une vision plus large et plus approfondie de l'intervention de l'État dans la société, qui correspond à la fois à la traduction en allemand du concept anglais de *Welfare State* et aussi à un signe de distinction sémantique évoquant une définition large de l'État-providence : « *Nous entendons inscrire dans la notion de « Wohlfahrtsstaat » non pas seulement les interventions de l'État relatives aux fonctions de correction sociale ou de sauvegarde, mais un ensemble beaucoup plus large d'interventions économiques et sociales tendant à améliorer le bien être social. La « Sozialpolitik » demeure limitée à la protection contre les cinq risques élémentaires de la vie – vieillesse, maladie, chômage, accidents, pauvreté – et, par suite, le « Sozialstaat » se limite à se noyau.* (Heise Arne, Lierse Hanna, "Wirtschaftskrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell", *Wirtschaft und Gesellschaft*, 37. Jahrgang (2011), Heft 2, § 1.1

« [Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat ?](#) », p.201 – Trad. : J.Valluy). Une divergence de nature politique apparaît entre les deux concepts sur les degrés d'intervention de l'État « *Les termes du débat actuel recouvrent un large spectre d'enjeux, depuis les réformes de la retraite et de la santé en situation de chômage de masse et d'échecs des politiques jusqu'aux questions de justice sociale.* » (Schmid, Josef. [Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates](#). MS FernUniversität Hagen. Hagen (2005), p.13). Et l'on voit réapparaître la critique, au sujet du second, des « excès » de l'État-providence sous l'angle, dans la culture allemande, des excès du pouvoir princiers (i.e. : justifiés par la volonté providentielle du prince ou de l'État) amenant à parler d'absolutisme providentiel (« Wohlfahrtsabsolutismus ») associé dans l'article à l'État-de-police contre lequel ont lutté les théoriciens libéraux, prussiens et autrichiens, de l'État-de-droit depuis le début du 19^{ème} siècle.

§ 3 - « Welfare State »

16. La notion britannique possède un sens et une origine encore différents des précédentes. Elle apparaît durant la seconde guerre mondiale. Jusqu'à cette date, on utilise les termes de *Welfare policy* ou *Welfare economics*. La notion de *Welfare State* semble avoir été inventée par **William Temple**, archevêque de Canterbury, durant la seconde guerre mondiale, par analogie et opposition, ou complément, à la notion de *Warfare State* (État de guerre) qui désignait alors la situation de la Grande-Bretagne dans une situation comparable à celle d'une forteresse assiégée face au continent européen envahi par les armées hitlériennes. Dans la pensée de William Temple, l'expression n'est sans doute pas aussi conjoncturellement obsidionale puisqu'elle se fonde sur une réflexion théologique poussée (cf. Pierre Lurbe, « [William Temple et les origines théologiques du Welfare State](#) », revue *Atala*, n°13, 2010, p.173-184). Mais dans le contexte de la guerre, la notion de *Welfare State*, en vis-à-vis du *Warfare State*, elle appelle conjoncturellement à accompagner l'enrôlement de tous dans l'effort de guerre par un enrôlement similaire de tous dans un effort de solidarité nationale au profit de tous, y compris des plus pauvres appelés à participer à l'effort de guerre. Dans cette conjoncture, l'articulation entre effort de guerre et effort de solidarité semble assez consensuelle, comme le remarque François Xavier-Merrien, et cela d'autant plus qu'elle prolonge, d'une certaine façon, les politiques de relance américaines postérieures à la grande crise des années 1930 (politiques dites du « New Deal » menée par Roosevelt : « *Dès la fin des années 1930, l'idée de la « Sécurité sociale pour tous » comme moyen de renforcer la démocratie et la paix sociale commence à être acquise. La Charte de l'Atlantique signée en 1941 par Roosevelt et Churchill énonce en son article 5 que la collaboration internationale est indispensable pour « procurer à tous de meilleures conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale* » (ibid, op.cit). Ensuite, l'expression désigne les politiques sociales d'après guerre (Service national de la santé, politiques d'éducation et de logement, revenu minimum et pensions de retraite) inspirées notamment par les rapports de Sir William Beveridge pendant la guerre. Dans l'*Encyclopedia Universalis*, Roland Marx observe : « *Parmi les « pères » du Welfare State, le plus important est sir William Beveridge. Président d'une commission gouvernementale, il a publié en 1942 un rapport célèbre sur les assurances sociales et préconisé les mesures à appliquer pour combattre les fléaux sociaux. En 1944, dans un autre rapport, intitulé *Le Plein Emploi dans une société de liberté*, il a abondé dans le sens des idées de Keynes sur le rôle moteur de la puissance publique pour relancer une machine économique défaillante, fût-ce au prix d'une certaine inflation monétaire. Les idées de Beveridge, accueillies avec réserve par les conservateurs, furent d'emblée très*

populaires et en partie reprises par les travaillistes qui les ajoutèrent à leurs programmes de 1934 et de 1936 et en firent une des armes de leur victorieuse campagne électorale de juin-juillet 1945 » (Roland Marx, « [Welfare state britannique](#) », Encyclopedia Universalis, 2015). Le terme *Welfare State* apparaît pour la première fois dans l'Oxford English Dictionary en 1955 avec la définition suivante : « *Système d'organisation qui assure à chaque membre de la communauté la protection qui lui est due en même temps qu'il procure à tous les conditions les plus avantageuses possibles* ». Les débats qui se réfèrent à cette notion sont notamment ceux relatifs aux lois de 1946 sur les assurances nationales, de 1947 sur la planification des sols débouchant ultérieurement sur une politique urbaine et une politique du logement, de 1948 sur le système de santé et la nationalisation des hopitaux ainsi que les débats sur l'éducation nationale.... Ces débats sont fortement marqués par les idées de Keynes et de Beveridge. Keynes affirme, contre l'idée d'une autorégulation vertueuse du marché, la nécessité d'une intervention étatique pour réguler le circuit économique. Beveridge soutient qu'il est du devoir de l'État de mettre l'homme définitivement à l'abri du besoin. La notion britannique de *Welfare State* prend ainsi une dimension positive, différente de celle originelle d'État-providence en langue française et beaucoup plus large que celle originelle de *Sozialstaat* en langue allemande. Le rôle du *Welfare State* ne concerne pas seulement la protection des pauvres et des ouvriers mais l'ensemble des citoyens, de manière à leur fournir une protection et à répondre à leurs besoins par des services publics chaque fois que cela est nécessaire. Elle concerne l'assistance sociale autant que l'éducation nationale et les conditions matérielles de vie (logement, aménagement du territoire...). Pour reprendre la définition de Asa Briggs, le *Welfare State* est un État organisé de manière à modifier le jeu des forces économiques du marché dans trois directions : premièrement en « *garantissant aux individus et aux familles un revenu minimal quelle que soit la valeur de leur travail ou de leur patrimoine ; deuxièmement, en réduisant l'insécurité en permettant aux individus et aux familles de faire face à certaines circonstances difficiles (par exemple la maladie, la vieillesse, le chômage) (...) et troisièmement en s'assurant que tous les citoyens, quelle que soit leur classe ou leur statut social, bénéficieront d'un certain nombre de services sociaux de qualité* » (« *The Welfare State in historical perspective* », Archives européennes de sociologie, 1961, II)

§ 4 - Recherche en sciences sociales

17. En allemand comme en français, les notions d'*État-providence* et de *Wohlfahrtsstaat* et ont un sens spécifique dans l'usage académique qui en est fait par les universitaires dans la deuxième moitié du 20^{ème} siècle pour désigner un objet d'étude en sciences sociales ; l'usage est alors moins connoté politiquement que par le passé. Il perd (dans ce périmètre académique) son caractère polémique (sans le perdre dans l'espace public) et se trouve être plus proche, par certains aspects, de la notion récente en langue anglaise de *Welfare State* apparue avec plus de consensus politiques, notamment pendant la seconde guerre mondiale.
18. L'édification de l'État-providence correspond à un phénomène social pluriséculaire qui détermine de manière fondamentale ce qu'est l'État aujourd'hui. Pourtant ce phénomène n'est bien analysé dans la recherche en sciences sociales que depuis quelques décennies sans doute en relation avec la professionnalisation des chercheurs dans les systèmes publics d'enseignement supérieur et de recherche. Il serait vain de vouloir faire une présentation exhaustive des recherches internationales sur le domaine

depuis cinquante ans, mais quelques repères chronologiques et bibliographiques peuvent être utiles.

19. **Une première étape de recherche peut être située dans les années 60 et 70** durant lesquels les chercheurs s'attachent à rendre compte du développement des États-providence à travers diverses variables macro-sociologiques (croissance des dépenses publiques, rôle de l'État dans l'économie, État face à l'industrialisation, etc.). ● A.R. Peacock, J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United-Kingdom*, 1967. ● G. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, American and Russia*, 1971. ● O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, 1973. ● H. Wilensky, *The Welfare State and Equality : Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, 1975.
20. **Une deuxième étape s'amorce au début des années 80** avec la recherche des déterminants de la genèse de l'État-providence. Les études de sciences sociales sont beaucoup plus nombreuses. Les principales théories explicatives de son émergence sont produites durant cette période. ● P.Flora, A.Heidenheimer, (ed.), *The Development of Welfare States in Europe and in America*, 1981. ● F.G.Castles, *The Impact of Parties : Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, 1982. ● D.Ashford, *The Emergence of the Welfare State*, 1986.
21. **Enfin une troisième étape débute au milieu des années 90** avec un intérêt accru pour les regards comparatifs. Il s'agit moins de situer les pays sur une trajectoire de développement que de les regrouper en fonction de leurs caractéristiques enfin de mieux comprendre les logiques de fonctionnement des différents types d'État-providence. Il s'agit aussi d'études liées à l'idée de « crise » de l'État-providence. ● G. Espin-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence – Essai sur le capitalisme moderne*, (1991 pour l'édition originale) ● P. Pierson, *Dismantling the Welfare State ?*, 1994.
22. **OBSERVATIONS : 1)** le phénomène n'est étudié que depuis peu de temps à l'échelle de l'histoire des sciences sociales. **2)** les travaux qui marquent le débat international proviennent du nord de l'Europe (pays scandinaves, Allemagne, Grande-Bretagne) et des États-Unis. Les travaux français (Rosanvallon, Ewald...) occupent une place plus marginale dans ce débat international qu'en France. **3)** les études se multiplient depuis le début des années 80 c'est à dire depuis que l'État-providence est remis en question en ce qui concerne sa légitimité politique et ses effets économiques.

Section 2 - « Définition étroite » ou « définition large » ?

23. Les précédentes comparaisons historiques et internationales des notions d'État-providence, suffisent à montrer que la définition de ce concept ne peut pas être tenue pour unique ni fixée une fois pour toute, par tel ou tel auteur, tel ou tel courant doctrinale. Elles montrent aussi que les signifiants tendent s'élargir avec le temps. Sans doute en relation avec l'expansion historique des objectifs et des moyens dont disposent les États, la notion d'État-providence renvoie à la fin du 20^{ème} siècle à une gamme d'interventions, de politiques publiques, beaucoup plus large qu'au milieu du 19^{ème} siècle. Pour reprendre les comparaisons sémantiques précédentes, on pourrait dire que « État-providence » et « Soziastaat » au milieu du 19^{ème} siècle, qu'ils fassent l'objet d'usages péjoratifs ou laudatifs, reposent sur une définition étroite de l'intervention de l'État alors que « Wohlfahrtsstaat » et « Welfare State » impliquent une définition beaucoup plus large de la variété des secteurs d'intervention publique et de la légitimité autant que de l'ampleur des actions publiques dans chacun d'eux.

24. En s'inspirant des recherches de Gosta Esping-Andersen, présentées ci-dessous, on peut se demander s'il existe des politiques publiques caractéristiques de l'État-providence : ***peut-on identifier des secteurs d'action publique dont la formation au sein de l'État, de l'administration, des finances publiques, des régimes juridiques constitueraient en eux-même des indicateurs pertinents pour dire, dans tel ou tel pays, à telle ou telle période de l'histoire, si l'on peut parler ou non d'État-providence ?*** S'interroger de cette façon, à partir d'un cadre d'analyse qui est typiquement celui de l'analyse des politiques sectorielles nous ramène sur le problème de la définition de l'État-providence tant il est évident que la réponse à la question va dépendre de la largeur ou de l'étroitesse des secteurs inclus dans la définition du concept d'État-providence : la ***définition étroite*** tendra à réduire le concept à la désignation des seuls systèmes d'assurances sociales ou de protection sociale (semi-)étatisés tels qu'ils apparaissent à la fin du 19^{ème} siècle notamment en Allemagne et en France ; la ***définition large*** englobera l'ensemble des services publics participant à la redistribution des revenus, composante essentielle de la protection des personnes face aux aléas de la vie, voire à l'égalitarisation des conditions de vie, selon des perspectives plus récentes caractéristiques du milieu du 20^{ème} siècle.
25. L'examen de l'éventail des secteurs d'action publique considérés par des auteurs actuels comme relevant de l'État-providence, fait apparaître de fortes divergences définitionnelles et permet d'objectiver ainsi, la dualité « définition étroite » // « définition large » (§1). Ce prisme permet en outre de faire ressortir la grande diversité de secteurs interdépendants, caractéristiques de l'expansion de l'État au cours des deux derniers siècles (§2). Cette approche permet enfin de repérer certains enjeux, analytiques ou politiques, qui expliquent certaines controverses scientifiques relatives à la datation de la naissance de l'État-providence ou encore à la « crise » de l'État-providence dans les derniers décennies (§3).

§ 1 - Divergences définitionnelles

26. La divergence entre « définition étroite » et « définition large » apparaît aussi bien dans les travaux relatifs à l'État-providence que dans ceux qui concernent le domaine des « politiques sociales ».
27. Une sorte de controverse sourde, souvent implicite, des définitions de l'État-providence se traduit par de choix scientifiques et pédagogiques différents entre les auteurs étudiant les politiques sociales. • La **définition restreinte** des politiques sociales se focalise sur les dispositifs de protection sociale et notamment sur les quatre branches de la sécurité sociale : **santé, vieillesse, famille, chômage**. Ex : Jacques Bichot, *Les politiques sociales en France au 20^{ème} siècle* (A. Colin, 1997) ; Bernard Bonnici, *Politiques et protection sociales* (PUF, QSJ ?, 1997). • La **définition large**, étend considérablement le domaine étudié au titre des politiques sociales : ainsi le « Traité du social » (J. Fournier, N. Questiaux, J.-M. Delarue, *Traité du social – Situations, luttes, politiques, institutions*, Dalloz : 1989, 5^{ème} ed.) intègre en plus de ce qui précède les **politiques du travail** (relations professionnelles et conditions de travail), les **politiques de la consommation**, les **politiques de l'éducation** (formation initiale et formation continue), politiques du **cadre de vie** (politiques du logement + politiques de la ville + vie associative et culturelle), les **politiques relatives aux étrangers**. Un autre traité plus récente, celui de : M.T. Join-Lambert & al., (*Politiques sociales* Presses de Science Po et Dalloz, 1997) intègre les politiques du **travail / code du travail** (ch. 5), les politiques de formation professionnelle continue (ch.9), les politique de **lutte contre la pauvreté**

(ch. 18), les politiques **d'intégration des populations immigrées** (ch.19), la politique des **villes** (ch.20).

28. En ce qui concerne la définition de l'État-providence, chacune des deux définitions peut se défendre : 1) la première est proche du sens qui s'est imposé en France (péjoratif, critique) et évoque une condition nécessaire pour que l'on parle d'État-providence (présence d'un système de protection sociale) ; 2) mais la seconde décrit de manière plus complète la réalité actuelle des États-providence dont la logique de développement s'est traduit par l'apparition d'une vaste gamme de politiques sectorielles bien au-delà des seules assurances sociales. Or ces politiques publiques sont étroitement imbriquées tant du point de vue de leurs finalités et de leurs moyens (financiers, juridiques, administratifs...) qu'en ce qui concerne les conditions sociales, culturelles et économiques de leurs genèses respectives. Il y a une dynamique d'ensemble d'expansion des interventions de l'État.
29. Les travaux de sociologie historique acceptant de prendre en considération des périodes de plusieurs siècles tendent vers une définition large. C'est le cas de la grande étude historique réalisée par Abram DE SWAAN (*Sous l'aile protectrice de l'État*, 1988). Il montre que les politiques d'aménagement urbain, d'éducation, d'encadrement sanitaire des populations et de protection sociale *stricto sensu* sont ensemble constitutives de ce qu'est l'État aujourd'hui dans les pays occidentaux. Dans cette perspective d'autres secteurs comme la culture et l'environnement peuvent aussi être interprétés comme des développements récents de l'État-providence. De même cette définition large est clairement celle retenue par Gosta ESPIN-ANDERSEN (*Les trois mondes de l'État-providence*, 1991) dans sa grande étude, devenue centrale au cours des vingt dernières années dans les débats internationaux sur l'État-providence : les critères d'évaluation que l'auteur prend en considération (notamment le phénomène de démarchandisation du travail et celui de l'incidence des finances publiques et de l'éducation sur la stratification sociale...) l'amène à considérer un vaste champ de politiques publiques qui dépasse très largement celui des systèmes d'assurance sociale.

§ 2 - Diversité des objectifs d'action publique

30. A partir du corpus bibliographique précédemment utilisé, il est aussi possible de présenter la grande diversité des secteurs d'action publique dont il est question dans les débats actuels sur l'État-providence. Les dates de créations de ministères de plein exercice en France, sans réduire de cette façon la complexité des socio-génèses de catégories et secteurs d'action publique, donnent quelques repères chronologiques utiles à connaître : c'est à partir du « Ministère de l'intérieur » que se produit le mouvement d'éclatement et de multiplication des départements tout au long de la genèse et du développement de l'État-providence. De ce Ministère de l'Intérieur se détacheront tous les suivants : Instruction publique (1824), Commerce et Travaux publics (1831 + Agriculture 1836), Postes et Télégraphes (1879), Agriculture (1881), Commerce et industrie (1886), Colonies (1894), Travail (1906), Hygiène, l'Assistance et la Prévoyance sociale (1920) Fonction publique et Réforme administrative (1947), Jeunesse et sports (1966)... Le tableau ci-dessous montre le phénomène d'ensemble : un mouvement séculaire de multiplication des catégories de politiques publiques. Ces catégories se sédimentent : une fois institutionnalisées elles ne disparaissent pas (ou très rarement) et les politiques qui caractérisaient, autrefois, l'État-gendarme... sont toujours là, au centre de l'activité étatique d'aujourd'hui. Le tableau permet ainsi, accessoirement, de comparer État-gendarme et État-providence tout en indiquant la

difficulté que l'on rencontre pour classer certaines politiques sectorielles très anciennes qui s'orientent en fonction de finalités nouvelles au 19^{ème} siècle, notamment celle que l'on pourrait appeler l'« État-bâtisseur ». Multiplier les labels correspondant à des finalités spécifiques de l'État permet de relativiser les deux principales expressions (État-gendarme et État-providence) et d'éviter une sorte de réification de ces concepts : ce ne sont « que » des idéaux-types. Le tableau montre enfin un écart possible, important, entre « définition large » et « définition étroite » de l'État-providence.

	LOGIQUES D'ACTION → <i>domaines</i>	Catégories de politiques publiques : principaux objectifs d'action publique
ÉTAT-GENDARME ...17 ^{ème} et 18 ^{ème} siècles Structure gouvernementale très stable, multi-séculaire, à 6 « ministères » : Trésor, Guerre, Diplomatie, Justice, Marine + {Intérieur}* (*par défaut : ce qui n'est pas dans les cinq autres)	ÉTAT-TRESORIER → <i>ressources</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalité : financement de la caisse du Roi, des armées, de la police, équipements et monuments... • Commerce : marine marchande, commerce international, colonisation et exploitation des colonies...
	ÉTAT-GUERRIER → <i>relations extérieures</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Armée : défense du territoire...ou attaque d'autres territoire (=> colonisations, impérialismes...) • Diplomatie : prolonge la guerre dans une concurrence des nations plus politique et/ou plus économique.
	ÉTAT-GARDIEN → <i>ordre public</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Police : sécurité politique du prince, sécurité physique de sujets, maintien de l'ordre, stabilisation de la société civile • Justice : maintien de l'ordre et hiérarchies établies et/ou pacification & équité entre groupes ou individus
	ÉTAT-BATISSEUR → <i>travaux publics</i> 8 ^{ème} ministère : 1831 « Commerce et travaux publics »	<ul style="list-style-type: none"> • Équipements : guerre et commerce / ex : routes, ports,... puis aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles : mobilité des bien et personnes, aménagement du territoire, communications des citoyens... • Monuments : ordre symbolique intérieur, prestige et rayonnement extérieur... déploiements du 20^{ème} siècle : politiques de la culture, politiques de la ville...
ÉTAT-PROVIDENCE (définition large) ► 19 ^{ème} et 20 ^{ème} siècles... Structure gouvernementale instable et croissante aux 19 ^{ème} et 20 ^{ème} siècles => 30 à 40 « ministères », moitié min. principaux + min. secondaires (min. délégués, secrétariat d'État, etc...).	ÉTAT-EDUCATEUR → <i>formation des citoyens et culture nationale</i> 7 ^{ème} ministère : 1824 « Instruction publique »	<ul style="list-style-type: none"> • Éducation [fin 18^{ème} + 19^{ème}] : unification linguistique, laïcisation, socialisation républicaine, éducation physique et préparation militaire, alphabétisation et sélection militaire... • Hygénisme : [début 19^{ème}] => éducation populaire & politiques de la santé... santé et éducation physique [ministère 1936] • Culture [fin 19^{ème} et 20^{ème}] : rayonnement international, commande publique, patrimoine national, marchés des industries culturelles, divertissements élitistes, éducation populaire... • Jeunesse et sports : [ministère 1966]
	ÉTAT-PROTECTEUR → <i>conditions collectives de vie individuelle</i> 9 ^{ème} ministère : 1879 « Postes et télégraphes »	<ul style="list-style-type: none"> • Assurances sociales : santé/travail (accidents du travail), vieillesse (retraite), famille (naissances) [fin 19^{ème} et début 20^{ème}] => « Sécurité sociale » (Fr. 1945) + chômage [20^{ème}] + exclusion [fin 20^{ème}] ◀ ÉTAT-PROVIDENCE (définition restreinte) • Travail : droit du travail (conditions de travail, relations de travail)... [Ministère réclamé en 1848 créé en 1906] • Communication : liberté de la presse et politiques des nouveaux médias (poste, télégraphe, radio, télévision, cinéma, Internet...) • Consommation : protection des consommateurs • Ville : politiques urbaines, politiques du logement, aménagement du territoire • Asile et migrations : accueil de main d'œuvre étrangère et/ou protection de réfugiés • Environnement : pollutions et nuisances, biens naturels, vie urbaine [19^{ème} → env. + écolo fin 20^{ème}]
	ÉTAT-PRODUCTEUR → <i>régulation des équilibres économiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Économie systémique : Politique monétaire (anciennes...), industrielle & commerciale (anciennes...) budgétaire (changement de logique au milieu du 20^{ème} : « révolution keynésienne ») • Production publique : entreprises publiques, nationalisations..

31. Toutes ces « logiques » et « catégories » correspondant des idéaux-types imparfaits : elles se recoupent ainsi que les chronologies de chacune et une même catégorie peut, simultanément ou d'une période à l'autre, relever de logiques d'action différentes. • la distinction « État-éducateur » / « État-protecteur » peut être relativisée : A. De Swaan montre (*Sous l'aile protectrice de l'État*, 1988 chap.3) l'importance de l'éducation primaire naissante dans le développement de l'État moderne et ne dissocie pas cet élément de la genèse des politiques sociales. • « État-protecteur » et « État-producteur » (ou « Régulateur » dans le modèle Rosanvallon) ont une large zone d'intersection : où

se trouvent par exemple les politiques de l'emploi (logique de protection sociale / logique de régulation économique), celles des revenus (ex : RMI) et celles du travail (ex : RTT).

§ 3 - Enjeux de définitions

32. Malgré ces limites, cette présentation schématique de l'État-providence par référence à la genèse des différentes politiques sectorielles montre l'utilité d'une « définition large » de l'État-providence pour pouvoir comparer les deux définitions et prendre en compte la diversité internationale et historique des conceptions de l'État-providence présentes dans la bibliographie scientifique. Cette présentation permet aussi de mettre en évidence les enjeux scientifiques (et aussi politiques) du choix entre « définition large » et « définition restreinte » :
33. **1) Le premier enjeu concerne la datation – même approximative – de l'apparition de l'État-providence.** Si l'on adopte une définition restreinte, limitant le concept d'État-providence aux seuls systèmes d'assurances sociales (puis de « sécurité sociale »), l'État-providence apparaît en France à la fin du 19^{ème} siècle ou à la charnière des 19^{ème} et 20^{ème} siècles. C'est cette chronologie que retiennent la plupart des auteurs français (Rosanvallon, Ewald, Gueslin...). Mais cela pose plusieurs problèmes scientifiques : la notion d'État-providence et la critique politique qu'elle exprime en France, au début du Second Empire, se trouve alors être antérieure au phénomène critiqué... Il faudrait donc considérer qu'un Emile Laurent en 1861 ou Emile Ollivier en 1864, dénonçant l'État-providence, et d'autres libéraux avec lui se sont trompés d'époque ou n'ont fait que polémiquer a posteriori avec des usages de l'expression plus de quinze ans après la révolution de 1848. Dans le cas contraire, si l'objet de ces critiques n'est pas fantasmé par les auteurs et orateurs, il faut alors considérer que la naissance du phénomène est antérieure aux critiques ce qui revient à situer cette naissance au début du 19^{ème} siècle... en incluant dans le concept les premières politiques d'instruction publique et d'hygiénisme. On voit mal en effet pour quelles raisons il y aurait lieu de dissocier l'État-éducateur (ou « instituteur du social » selon l'expression de P. Rosanvallon) de la logique providentielle qui s'impose progressivement tout au long du 19^{ème} siècle. Cela revient à adopter une définition large qui conduit à situer le moment d'inflexion dans la genèse de l'État-providence plutôt au début ou au milieu du 19^{ème} siècle. Or cet enjeu chronologique n'a rien d'anecdotique dans le travail d'interprétation du phénomène étudié : si l'émergence de l'État-providence se situe au tournant des 19^{ème} et 20^{ème} siècles, elle est postérieure au décollage économique qui entraîne l'industrialisation du pays et on aura tendance à corréler fortement les deux phénomènes (État-providence et croissance industrielle). Si au contraire l'émergence se situe au début du 19^{ème} siècle, elle précède le décollage économique et contraint dans l'interprétation à accorder un rôle plus important à d'autres facteurs, par exemples politiques, dans l'explication du développement de l'État-providence, notamment dans le sillage de la Révolution Française de 1789.
34. **2) Le deuxième enjeu concerne la thématique actuelle de la « crise » de l'État-providence.** Cette idée de « crise » s'impose d'autant plus facilement que l'on raisonne à partir d'une définition restreinte. Si [État-providence = système de protection sociale] alors le constat – par lui-même discutable (puisque'il dépend d'une séparation historique du budget général de l'Etat et du budget spécifique de la Sécurité Sociale) – d'une la crise financière de la Sécurité Sociale conduit à inférer l'idée d'une crise générale de l'État-providence lui-même. En revanche, si l'on adopte une définition de l'État-

providence élargie à la multiplicité des secteurs de politiques publiques qui apparaissent aux cours des 19^{ème} et 20^{ème} siècle, alors l'idée de crise n'a plus rien d'évidente : y-a-t-il une crise des politiques de l'éducation, des politiques de la culture, des politiques de la consommation, des politiques d'aménagement et d'équipement du territoire, des politiques de la ville, des politiques de l'environnement (etc.) ? De ce point de vue élargi, on parlera plutôt de mutations de l'État-providence que de crise.

Section 3 : Trois régimes d'État-providence (Esping-Andersen)

35. Pendant longtemps, la sociologie comparative des États-providence a porté essentiellement sur la **comparaison des montants de dépenses publiques**. Le niveau des dépenses sociales était alors considéré comme le meilleur indicateur de l'effort étatique en faveur du bien-être social. Cette démarche permettait alors de classer les pays sur une échelle de bien-être et de faire ressortir les corrélations entre développement économique et développement social.
36. Cette approche a longtemps été dominante d'abord du fait d'une **croissance largement partagée en un phénomène de convergence internationale sous-tendu par le développement économique** : tous les systèmes de protection sociale tendraient à se ressembler au fur et à mesure du développement économique. Les études historiques, récentes, sur les voies empruntées par l'État-providence dans divers contextes culturels nationaux ont largement invalidé une telle croyance.
37. Une autre approche très classique consiste à distinguer des logiques de protection sociale. Deux grandes logiques sont bien connues : la **logique bismarckienne** et la **logique beveridgienne**. • **Logique bismarckienne**, l'assurance sociale est adossée au travail salarié fondant la protection sociale sur la solidarité professionnelle. Les prestations sociales sont la contrepartie des cotisations sociales c'est à dire d'un pourcentage du revenu professionnel. • **Logique beveridgienne**, la solidarité est nationale et ouverte à tout individu, sans référence à l'activité professionnelle pour justifier du bénéfice d'une protection sociale. Le droit à la protection sociale découle non pas de l'activité professionnelle mais de la citoyenneté. Les prestations sociales sont la contrepartie de l'impôt, ce qui permet à tous de bénéficier des mêmes prestations.
38. Plus récemment, la sociologie comparative a progressé en élaborant des modèles plus complexes associant plusieurs critères d'analyse. Ainsi la typologie de **Guy Perrin** (« Pour une théorie sociologique de la Sécurité Sociale », *Revue française de sociologie*, VIII, 1967) prend en compte quatre éléments de comparaison des États : 1) le degré de généralisation de la protection sociale (étendue des risques couverts) ; 2) le degré d'universalité de la protection sociale (tout le monde y a droit ?) ; 3) le degré d'uniformité des prestations sociales (tout le monde reçoit la même chose ?) ; 3) le degré d'unicité des structures de protection sociale (une seule structure de gestion ou une multiplicité par secteurs professionnels ?). A l'aide de ces critères, il distingue trois types d'États-providence : - Le **modèle national unitaire**, caractéristique des pays anglo-saxons et des pays scandinaves, généralise la protection sociale à l'ensemble de la population. Universalité d'application, uniformité des prestations et unicité des structures- Le **modèle professionnel unitaire** généralise la protection sociale à l'ensemble des citoyens sans exigence de cotisations préalable mais fait dépendre les prestations sociales des revenus antérieurs. Une structure unique gère le système. - Le **modèle professionnel pluraliste**, dont la France offre un exemple, généralise la

protection sociale à l'ensemble de la population mais dans le cadre de régimes professionnels multiples de protection sociale. Il n'y a donc ni uniformité des prestations sociales ni unicité des structures de gestion.

39. Le premier modèle rappelle assez fortement la logique beveridgienne de la protection sociale et les deux autres une logique bismarckienne de protection fondée sur la communauté professionnelle, version germanique pour le modèle unitaire et française pour le modèle pluraliste cette dernière reflétant la puissance des corporations professionnelles suffisamment fortes pour conserver le maintien de régimes sociaux non unifiés. Néanmoins cette comparaison des logiques et modèles de protection sociale reste rudimentaire pour décrire les types d'États-providences notamment parce qu'elle s'adosse à une définition restreinte du phénomène social « État-providence ». L'œuvre majeure de Gosta ESPING-ANDERSEN (*Les trois mondes de l'État-providence - Essai sur le capitalisme moderne*, 1990) fait franchir un cap décisif à la recherche internationale dans ce domaine en montrant qu'il y a lieu de distinguer des régimes d'État-providence

§ 1 – Critères de distinction des régimes d'État-providence

40. Le problème central d'Esping-Andersen est d'identifier le ou les critères permettant de **dire qu'un État est ou n'est pas un État-providence**. Après des analyses approfondies, il retient deux principaux éléments : 1) le degré de « démarchandisation » ; 2) le système de stratification sociale. Le premier critère est le plus fondamental pour différencier les régimes États-providence ; le second permet de détailler les caractéristiques de chaque régime

Le degré de démarchandisation

41. Le néologisme « **démarchandisation** » évoque tout d'abord **un constat banal** : le capitalisme a eu pour effet de transformer l'homme ou plus exactement le travail humain en marchandise. Dans les sociétés capitalistes le travail offert par les individus a toutes les caractéristiques d'une marchandise : il a un prix qui correspond à un produit précis. Chaque individu vend sa force de travail à une valeur qui dépend de sa formation initiale, de ses expériences, etc. L'individu, ainsi devenu marchandise, peut voir sa valeur marchande abaissée, par l'effet du jeu du marché, à un niveau de revenu inférieur à ce qui est nécessaire pour survivre. Gosta Esping-Andersen soutient que la fonction principale de l'État-providence est de permettre aux individus, dans des conditions légalement déterminées, de s'affranchir partiellement pour leur survie des contraintes du marché du travail en bénéficiant de ressources de remplacement. **La « démarchandisation » c'est cette possibilité de vivre de manière plus ou moins indépendante du marché du travail.** « *La démarchandisation ne doit pas être confondue avec la disparition du travail comme marchandise. Le concept fait référence au degré jusqu'auquel les individus ou les familles peuvent soutenir un niveau de vie socialement acceptable indépendamment d'une participation au marché du travail.* » (p.37)

Australie	13.0
États-Unis	13.8
Nouvelle Zélande	17.1
Canada	22.0
Irlande	23.3
Royaume-Uni	23.4

Italie	24.1
--------	------

Japon	27.1
France	27.5
RFA (ouest)	27.7
Finlande	29.2
Suisse	29.8

Autriche	31.1
Belgique	32.4
Pays-Bas	32.4
Danemark	38.1
Norvège	38.3
Suède	39.1

42. Les trois regroupement approximativement distingués (limite...) de pays sont assez pertinents du point de vue des variables politiques : • les score les plus bas correspondent à l'ère d'influence du libéralisme politique et *économique* • les score intermédiaires aux pays ayant connu de fortes mobilisations politiques de gauche confrontées à un conservatisme religieux ou culturel ; • les scores les plus élevés relèvent du modèle social-démocrate.

Le système de stratification sociale

43. Le deuxième critère d'analyse de l'État-providence utilisé par Esping-Andersen concerne l'impact de l'État sur la stratification sociale. L'État-providence est conçu comme un mécanisme qui intervient et tend à corriger – au moins dans une certaine mesure - la structure des inégalités sociales. Les moyens utilisés pour mettre en œuvre des corrections sont principalement la **redistribution** (ex : fiscalité, prestations sociales...) et à l'**éducation** qui favorise la mobilisation sociale ascendante.
44. Selon la logique dominante qui encadre les interventions de l'État, l'État-providence change de régime : 1) Dans une **société libérale**, on voit prédominer une approche individualiste basée sur les ressources personnelles de chacun et orientée vers l'assurance volontaire privée. La tradition libérale renforce le dualisme social en établissant une **frontière symbolique marquée** entre ceux qui bénéficient de l'assistance publique et les autres. 2) Dans une société dominée par une **idéologie et une représentation politique conservatrice** cet intervention de redistribution ne vise pas l'égalitarisme social. Les prestations de l'État sont allouées en fonction des revenus et privilèges de différentes catégories de citoyens ; elles favorisent ainsi, la consolidation des divisions sociales. L'objectif recherché par l'État dans ce type de versements est de renforcer la dépendance et la loyauté des individus vis à vis de l'autorité étatique. 3) Dans une société dominé par une idéologie et une représentation politique **socialiste ou sociale-démocrate** les attributions accordés par l'État sont inspirées par le principe d'universalisme qui vise l'égalité de statut entre tous les citoyens et une solidarité interclasse. Cependant, cette finalité égalitariste, très scandinave, ne suffit pas éliminer tout dualisme social : les plus riches ont toujours la possibilité de bénéficier d'avantages supplémentaires en recourant à des assurances privées.
45. → Selon G. Esping-Andersen, le rôle joué par l'État dans la stratification sociale peut aboutir à une plus ou moins grande égalité sociale ce qui révèle la présence plus ou moins forte d'un État-providence

§ 2 – Typologie des trois régimes d'État-providence, , social-démocrate

46. En combinant le critère du degré de « démarchandisation » et celui du degré d'égalitarisation induite par l'intervention étatique, G. Esping-Andersen distingue trois régimes d'État-providence : le **régime libéral**, le **régime conservateur-corporatiste** et le **régime social-démocrate**.

47. Classement des pays selon les régimes d'État-providence (p.74)

Régime libéral	Régime conservateur-corporatiste	Régime social-démocrate
Australie	Autriche	Danemark
Canada	Belgique	Finlande
Japon	France	Pays-Bas
Suisse	Allemagne	Norvège
États-Unis	Italie	Suède
Grande-Bretagne		

Régime libéral

48. L'État-providence libéral que l'on peut qualifier aussi de « résiduel » ou de subsidiaire par rapport au marché. Il est bien illustré par les cas des États-Unis, du Canada et de l'Australie. L'État accorde un rôle essentiel au marché et favorise notamment le marché privé de la prévoyance (assurance privée). Il limite sa protection aux plus faibles qui sont aidés mais aussi stigmatisés comme tels. Le contrôle et l'évaluation des besoins est une technique généralisée de l'octroi des aides. Les réformes sociales en matière d'assistance sont bloquées dès qu'elles risqueraient de freiner le retour de l'individu sur le marché du travail. Dans un tel contexte, les effets de la démarchandisation sont minimaux puisque les droits sociaux demeurent réservés à des situations extrêmes. L'impact de l'intervention de l'État sur la stratification sociale ne produit qu'une égalité très relative puisqu'il s'agit d'un égalitarisme entre les plus pauvres. Ainsi un dualisme social est maintenu entre ceux qui dépendent de l'État et les autres.

49. « Dans un groupe nous trouvons l'Etat-providence « libéral », dans lequel l'assistance fondée sur l'évaluation des besoins, les transferts universels modestes ou les plans d'assurances sociales modestes prédominent. Les indemnités sont attribuées principalement aux bas revenus, généralement des ouvriers dépendants de l'aide publique. Dans ce modèle, le progrès de la réforme sociale a été rigoureusement borné par les normes traditionnelles, libérales, de l'éthique ouvrière : celui où les limites du bien-être équivalent à la propension marginale à opter pour le bien-être plutôt que pour le travail. Les règles de droit sont donc strictes souvent associées à des stigmates. Les indemnités sont très modestes. L'Etat encourage le marché, passivement, en ne garantissant que le minimum, ou activement en subventionnant les projets privés de prévoyance. Il en résulte que ce type de régime minimise les effets de la démarchandisation, enferme effectivement le monde des droits sociaux et érige un ordre de stratification dont les éléments sont une égalité relative (de pauvreté) parmi les bénéficiaires de l'Etat-providence, une protection sociale de marché différenciée parmi les majorités et un dualisme politique de classe entre les deux catégories. Les Etats-Unis, le Canada et l'Australie sont les exemples archétypiques de ce modèle. » G. Esping-Andersen (p.41)

Régime conservateur-corporatiste

50. Ce régime d'État-providence est présent en France, Italie, Autriche, Allemagne. La croyance dans les vertus du marché n'est pas prééminente comme dans le précédent régime et les assurances privées sont rares. L'État est considéré comme un pourvoyeur légitime de bien-être. L'étatisme qui en découle se traduit par un système de protection sociale de type bismarckien : adossé au travail salarié et destiné au maintien, au moins partiel, des revenus de l'ouvrier lorsque les circonstances (accident, maladie, vieillesse, chômage) l'excluent du marché. L'État respecte en outre les spécificités des catégories socioprofessionnelles d'où son caractère corporatiste et sa faible capacité redistributive (préservation des intérêts acquis et des privilèges de statuts). Dans ce régime l'effet de démarchandisation est strictement limité au cas d'impossibilité de travailler. D'autre part, la redistribution est faible et la stratification sociale faiblement modifiée : le souci de respecter les structures socio-professionnelles et les avantages acquis freine la redistribution et l'égalisation des situations. Le clivage entre classe ouvrière et classe moyenne reste marqué au bénéfice de cette dernière
51. « *Un deuxième type de régime regroupe les nations telles que l'Autriche, la France, l'Allemagne et l'Italie. Ici, l'héritage historique corporatiste a été amélioré pour s'adapter à la nouvelle structure de classe postindustrielle. Dans ces États-providence conservateurs et fortement « corporatistes », l'obsession libérale de rendement du marché et de la marchandisation n'est jamais prééminente. En tant que tel, l'octroi de droits sociaux n'est jamais un fait sérieusement contesté. Le maintien des différences de statut prédomine. Les droits sont par conséquent liés à la classe et au statut. Ce corporatisme est subordonné à un édifice étatique parfaitement prêt à se substituer au marché en tant que pourvoyeur de bien-être. L'assurance privée et les indemnités liées au travail jouent vraiment un rôle marginal. D'autre part, la pression de l'Etat pour maintenir les différences de statut signifie que son impact de répartition est négligeable. Mais les régimes corporatistes sont également modelés par l'Eglise et, par là même, fortement liés à la préservation des valeurs familiales traditionnelles. L'assurance sociale exclut, d'une manière caractéristique les épouses ne travaillant pas. Les allocations familiales encouragent la maternité. Garderies et services familiaux similiaires sont visiblement sous-développés. Le principe de services « subsidiaires » sert à bien montrer que l'Etat n'intervient que lorsque la famille a épuisé toutes ses ressources en matière d'aide à ses membres ».* Esping-Andersen p.42

Régime social-démocrate

Lectures conseillées : Alain BERGOUNIOUX, « La suède », dans : A. Bergounioux, B. Manin, *Le régime social-démocrate*, Paris : PUF (coll. « Recherches politiques »), 1989. André GRJEBINE, *La politique économique ou la maîtrise des contraintes*, Paris, Seuil, 1991, p.73 à 96 (longues analyses sur pol. eco de la Suède)

52. L'État-providence social-démocrate souvent assimilé au modèle scandinave de société : Suède, Norvège et Danemark. Basé sur le principe de l'universalité du droit à la protection sociale, ce régime se caractérise non seulement par un niveau élevé de protection contre les risques mais aussi par une offre importantes de services sociaux, l'ensemble étant financé par un impôt fortement progressif. Ce régime de forte démarchandisation repose sur une volonté de justice sociale redistributive, un égalitarisme entre les droits des ouvriers (cols bleus) et des employés (cols blancs) et s'organise en un système unique d'assurance sociale ouverte à tous. Cette démarchandisation est d'autant plus forte qu'elle implique la possibilité de recevoir un

revenu de remplacement proche du salaire d'activité lorsqu'on se trouve hors du travail pour des motifs très divers : maternité, garde/éducation des enfants, formation initiale et continue, activités sociales ou de loisir. **L'impact sur la stratification sociale** est recherche contre le corporatisme, le paternalisme des employeurs et l'atomisation de la société. L'État est un acteur à part entière de la société qu'il façonne en luttant contre les inégalités du marché. Une forte solidarité se développe ainsi au sein de la société et l'acceptation du rôle de l'État.

53. « *Le troisième groupe, nettement plus réduit, est composé des pays dans lesquels les principes d'universalisme et de démarchandisation des droits sociaux ont également été étendus aux nouvelles classes moyennes. Nous pouvons le baptiser type de régime « social-démocrate ». Dans ces pays, la sociale-démocratie est clairement la force qui sous-tend la réforme sociale. Plutôt que de tolérer un dualisme entre l'Etat et le marché, entre classe ouvrière et classe moyenne, les sociaux-démocrates cherchent à instaurer un Etat-providence qui encourage une égalité des plus hauts standards et non une égalité des besoins minimaux. Cela implique d'abord que les services et les indemnités soient élevés à des niveaux proportionnés même avec les exigences des nouvelles classes moyennes ; et ensuite que les travailleurs soient assurés de jouir des mêmes droits que ceux dont bénéficient les gens aisés. Cette formule se traduit par un mélange de programmes hautement « démarchandisants » et universalistes, façonnés pour des attentes différentes. Les travailleurs manuels en arrivent à profiter de droits identiques à ceux des « cols blancs » ou à ceux des fonctionnaires. Toutes les classes sont incorporées dans un système universel d'assurance sociale, bien que les indemnités soient relatives aux revenus habituels. Ce modèle neutralise le marché et par conséquent établit une solidarité globale en faveur de l'Etat-providence. Tous en profitent, tous sont dépendants et il est probable que tous se sentent dans l'obligation de payer. La politique d'émancipation du régime social-démocrate concerne aussi bien le marché que la famille traditionnelle. Contrairement au modèle corporatiste subsidiaire, le principe n'est pas d'attendre que la famille ait épuisé ses capacités d'aide, mais de socialiser d'avance les coûts familiaux. L'idéal n'est pas de rendre la famille la plus dépendante mais de renforcer la possibilité d'une indépendance individuelle. En ce sens, le modèle est une fusion particulière de libéralisme et de socialisme. Il en résulte un Etat-providence qui octroie des subsides directement aux enfants et qui prend la responsabilité directe des soins aux enfants, des personnes âgées et des personnes sans ressources. Par conséquent, il est soumis à une lourde charge de service social, non seulement pour répondre aux besoins de la famille mais également pour permettre aux femmes de choisir le travail plutôt que le ménage. (...) » (Esping-Andersen, p.42-43)*

§ 3 – Les critiques du modèle d'Esping-Andersen

54. Ces trois grands régimes d'État-providence sont aujourd'hui assez clairement identifiés par tout le monde même si **les intitulés varient** parfois d'un auteur à l'autre. • Le « régime libéral » : on parle parfois de « modèle de marché » ou de « modèle résiduel » puisque l'individu est censé d'abord se débrouiller seul, ensuite bénéficiaire de soutiens financiers ou amicaux et en dernière ce ceux de l'État. • Le « régime corporatiste-conservateur » est parfois, plus joliment nommé « modèle assurantiel » ; d'inspiration bismarckienne, l'assurance est obligatoire et fondée sur le travail. • le « régime social-démocrate » qualifiés parfois de « modèle universaliste » d'inspiration beveridgienne fonde la protection sur la citoyenneté et la finance par l'impôt

55. Ces régimes d'États-providence - comme les régimes politiques - ne décrivent que très partiellement la réalité sociale ainsi désignée. L'Allemagne et la Grande-Bretagne correspondent à deux régimes parlementaires et pourtant que de différences entre leurs deux systèmes politiques !!! De même, la France et l'Allemagne relèvent du même régime d'État-providence (assurantiel, conservateur-corporatiste) malgré les écarts et différences considérables dans leurs dispositifs respectifs d'intervention publique que ce soit pour la protection sociale, l'éducation ou les politiques économiques.
56. La discussion des thèses d'Esping-Andersen est devenue aujourd'hui le point de passage obligé de l'analyse comparée des États-providence. Selon François-Xavier Merrien (*L'État-providence*, Paris : PUF (Que sais-je ? n°3249), 2000), spécialiste de la sociologie politique de l'État-providence et traducteur de Esping-Andersen en français, on classe les critiques adressées au modèle d'Esping-Andersen en deux catégories :

La critique issue des *gender studies*

57. La critique la plus radicale a été exprimée par la mouvance des « gender studies » (ex : Diane Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare State*, London : Sage, 1994) qui reproche à ce modèle de ne comporter aucune référence au genre et donc aucune prise en compte des différences susceptibles d'apparaître dans la protection étatique face aux inégalités entre hommes et femmes.
58. Cette critique, c'est aussi celle, à laquelle Esping-Andersen a accordé le plus d'importance – tout en n'en reprenant qu'une partie - comme il l'indique dès le début de son épilogue écrit pour la traduction française de son ouvrage de référence : « *La critique la plus pertinente est à inscrire au bénéfice des féministes. Certes, leur insistance sur fait que nous devrions faire des distinctions entre les différents modèles de genre pourrait être pertinente, mais il s'agit d'une question sociologique complètement différente. En revanche, leur argument selon lequel la famille est bien trop ignorée et insuffisamment développée dans mes analyses de régimes et États-providence, est pertinent.* » (p.277)
59. Néanmoins sa remarque sur le fait qu'il s'agirait d'une question sociologique « *complètement différente* » est contestable. Par exemple : la typologie d'Esping-Andersen ne tient pas compte des modèles d'emploi des femmes, en particulier les formes de ségrégation dans le travail et le temps partiel par opposition au temps plein. En Allemagne et en Suède, les femmes sont fortement concentrées dans des emplois à temps partiel. La Suède, si bien positionnée dans le classement d'Esping-Andersen a un des plus hauts niveaux de ségrégation dans le travail.
60. En outre, le schéma d'Esping-Andersen ne prend pas en compte les différences entre pays dans l'octroi des soins aux enfants et aux vieillards. En prenant compte cet élément, on aboutit à une classification différente. Si en Suède les services sont très développés, en Norvège ils le sont moins et relativement plus de mères restent à la maison. En Hollande, l'État a mis en place peu de services. Quant aux régimes conservateurs-corporatistes, si en Allemagne l'État a mis en place peu de services, en France, ils sont beaucoup plus développés.
61. Comme l'observe Diane Sainsbury, le concept de démarchandisation ignore qui est assigné au travail domestique et aux soins et qui est bénéficiaire de cette organisation. Cette critique la conduit à élaborer une classification prenant les rapports sociaux de sexe comme indicateur principal. Deux modèles opposés se dégagent : le modèle qui garantit l'indépendance de la femme (*Individual model*) et celui qui promeut la

supériorité de l'homme assurant le revenu de la famille (*Breadwinner model*). Ce type d'approche subverti la classification d'Esping-Andersen : ainsi la Suède et les Pays-Bas, deux pays réunis sous le régime social-démocrate, semblent moins progressistes à l'aune de ce critère des relations sociales entre sexes. La Suède est moins égalitaire qu'il n'y paraît mais se rapproche du « modèle individuel » tandis que les Pays-Bas, malgré une évolution récente progressiste, restent marqués par une idéologie familialiste et conservatrice proche de l'autre modèle.

La critique des regroupements de pays

62. Une série de critiques portent sur la classification et donc sur les indicateurs retenus qui conduisent à cette classification. On a reproché à l'auteur de ne prendre en considération, par exemple, que l'indemnisation en cas de maladie mais non le système de santé dans son ensemble et d'occulter ainsi que le Canada, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande disposent d'un système de santé public quasi-gratuit et de haut niveau. A partir de ce type de critique, l'idée d'un modèle « scandinave » d'État-providence a été contestée comme une forme de suédo-centrisme : le modèle s'appliquerait particulièrement mal à la Finlande et serait partiellement trompeur concernant les autres pays nordiques en particulier le Danemark. De même, ont été contestés les rapprochements entre la France et l'Allemagne ainsi qu'entre le Canada et les États-Unis. Toutes ces critiques me semblent d'inégales portées : certaines oublient un peu le regard d'ensemble qui caractérise ce modèle d'Esping-Andersen en se focalisant sur des différences internes à chaque type qui ne remettent pas en cause la pertinence du type. Pour prendre une comparaison plus connue : les régimes constitutionnels de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne sont certes très différents... mais entrent bien tous deux dans le même type, celui du « régime parlementaire ».
63. Une critique plus incisive est celle de Francis CASTLES (*Families of nations. Pattern of public policy in western democracies*, 1993) qui observe que l'indice synthétique de démarchandisation n'intègre pas les taux d'imposition et le degré de progressivité des impôts et ne prend pas en compte certains dispositifs redistributifs au sein des politiques sociales : ainsi l'Australie et la Nouvelle-Zélande se trouvent classés très bas parce que nombre de droits sont offerts sous condition de ressources alors que cette condition varie selon le niveau de revenu et vise moins à contrôler les plus pauvres qu'à interdire aux plus riches de bénéficier de ces droits.
64. Enfin, une autre critique a conduit à dissocier les pays d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce). Maurizio FERRERA (« The Southern model of Welfare in social Europe », *Journal of European Social Policy*, 1996, 6 (1) ; « Modèles de solidarité, divergences, convergences : perspectives pour l'Europe », *Revue Suisse de Science Politique*, vol. 2 (1), spring 1996, 55-72) met en évidence la difficulté à classer les États de l'Europe du Sud dans la catégorie des États-providence conservateurs-corporatistes. Ces pays se caractérisent en effet sur le plan social par l'existence de systèmes de garantie de revenu d'inspiration bismarckienne assez généreux et segmentés mais aussi par une absence traditionnelle de protection minimale de base. Pour résumer, les travailleurs salariés disposent d'avantages sociaux considérables (ex : retraites) tandis que les personnes faiblement intégrées à la société salariale ne peuvent compter que sur les réseaux familiaux qui jouent un rôle beaucoup plus important qu'au nord et sur le secteur informel, le marché noir étant aussi beaucoup plus développé qu'au nord. Par ailleurs, ces pays possèdent tous, à de degrés divers, un système sanitaire national à vocation universelle. Et d'autre part, ils se caractérisent par une structure étatique peu

différenciée (/ société civile) facilement manipulable par les groupes d'intérêt avec des pratiques de clientélisme et de corruption quasiment institutionnalisées. Toutes ces caractéristiques communes suffisent à établir l'existence d'une quatrième modèle d'État-providence.

CHAPITRE 9 - ACTIONS PUBLIQUES DE PROTECTION SOCIALE : TROIS MONDES TRES DIFFERENTS

65. En combinant le critère du degré de « démarchandisation » et celui du degré d'égalitarisation induite par l'intervention étatique, G. Esping-Andersen distingue trois régimes d'État-providence : le **régime libéral**, le **régime conservateur-corporatiste** et le **régime social-démocrate**.

66. Classement des pays selon les régimes d'État-providence (p.74)

Régime libéral	Régime conservateur-corporatiste	Régime social-démocrate
Australie	Autriche	Danemark
Canada	Belgique	Finlande
Japon	France	Pays-Bas
Suisse	Allemagne	Norvège
États-Unis	Italie	Suède
Grande-Bretagne		

Section 1 - Régime libéral : RU, USA

67. L'État-providence libéral que l'on peut qualifier aussi de « résiduel » ou de subsidiaire par rapport au marché. Il est bien illustré par les cas des États-Unis, du Canada et de l'Australie. L'État accorde un rôle essentiel au marché et favorise notamment le marché privé de la prévoyance (assurance privée). Il limite sa protection aux plus faibles qui sont aidés mais aussi stigmatisés comme tels. Le contrôle et l'évaluation des besoins est une technique généralisée de l'octroi des aides. Les réformes sociales en matière d'assistance sont bloquées dès qu'elles risqueraient de freiner le retour de l'individu sur le marché du travail. Dans un tel contexte, les effets de la démarchandisation sont minimaux puisque les droits sociaux demeurent réservés à des situations extrêmes. L'impact de l'intervention de l'État sur la stratification sociale ne produit qu'une égalité très relative puisqu'il s'agit d'un égalitarisme entre les plus pauvres. Ainsi un dualisme social est maintenu entre ceux qui dépendent de l'État et les autres.

68. « Dans un groupe nous trouvons l'Etat-providence « libéral », dans lequel l'assistance fondée sur l'évaluation des besoins, les transferts universels modestes ou les plans d'assurances sociales modestes prédominent. Les indemnités sont attribuées principalement aux bas revenus, généralement des ouvriers dépendants de l'adide publique. Dans ce modèle, le progrès de la réforme sociale a été rigoureusement borné par les normes traditionnelles, libérales, de l'éthique ouvrière : celui où les limites du bien-être équivalent à la propension marginale à opter pour le bien-être plutôt que pour le travail. Les règles de droit sont donc strictes souvent associées à des stigmates. Les indemnités sont très modestes. L'Etat encourage le marché, passivement, en ne garantissant que le minimum, ou activement en subventionnant les projets privés de prévoyance. Il en résulte que ce type de régime minimise les effets de la démarchandisation, enferme effectivement le monde des droits sociaux et érige un ordre de stratification dont les éléments sont une égalité relative (de pauvreté) parmi les

bénéficiaires de l'Etat-providence, une protection sociale de marché différenciée parmi les majorités et un dualisme politique de classe entre les deux catégories. Les Etats-Unis, le Canada et l'Australie sont les exemples archétypiques de ce modèle. » G. Esping-Andersen (p.41)

Le cas du Royaume-Uni

Lectures conseillées : Béatrice MAJNONI D'INTIGNAN, *La protection sociale*, Ed. de Fallois / Livre de poche, 1993 François-Xavier MERRIEN, *L'Etat-providence*, Paris : PUF(Que sais-je ?) 1997. Abram DE SWAAN, *Sous l'aile protectrice de l'État* (1988), Paris : PUF, 1995.

69. La Grande-Bretagne est souvent présentée comme ayant apporté la première réponse systématique au problème de la pauvreté. On fait référence alors aux fameuses « *Poor Laws* » de l'Angleterre élisabéthaine. Comme le note Béatrice MAJNONI D'INTIGNAN. Elles définissent des droits réciproques du citoyen et de la collectivité, répartissent les responsabilités et prévoient des sanctions en cas de manquement.

1) Les *Poor Laws* anglaises (17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} SIECLES)

70. • La loi de 1601 (*Poor Law Act*) confère un droit à l'assistance à tout habitant d'une paroisse, et, à celle-ci l'obligation de l'assister, en argent s'il s'agit d'un enfant ou d'un invalide, sous forme de travail s'il s'agit d'un indigent valide (à domicile ou dans les *workhouses*, sorte d'ateliers collectifs ; l'assisté refusant d'exécuter le travail proposé relevait de la prison. Dès l'origine, cette assistance aux pauvres est financée par un impôt général prélevé par la paroisse. • La loi de 1662 oblige les assistés à résider dans leur paroisse, contraignant celle-ci à les prendre en charge. • La loi de 1672 assouplit la distinction entre pauvres invalides et pauvres valides, en faisant interner les enfants et les handicapés dans les *workhouses* et en autorisant à verser des subsides à certains hommes capables de travailler. La même année un jugement du Parlement (*Speenhamland Parliament Act*) reconnaît le droit de tout travailleur à un « revenu de subsistance » dépendant du prix du blé et du nombre de ses enfants, obligeant ainsi les communes à verser un complément de salaire à tous ceux qui ne gagnaient pas ce minimum. • Ce système perdura plus de trois siècles !
71. • Cette réglementation, imposée aux communes par l'Etat, fournit des conditions de subsistance aux plus démunis et protège la société contre les conséquences de la marginalité : vagabondage, prostitution et crime. Un sixième du revenu net de la propriété foncière était ainsi redistribué à 10% de la population au début du 19^{ème} siècle. • Ces politiques sociales commencèrent à susciter des controverses théoriques à l'aube de la révolution industrielle. Les économistes classiques, qui placent l'origine du bien-être essentiellement dans l'effort individuel, et notamment Adam Smith et David Ricardo s'appuient sur les lois démographiques de Thomas Malthus pour montrer que les *Poor Laws*, en favorisant une natalité excessive, provoquent la baisse des salaires et multiplient le nombre de pauvres. Ils en proposent l'abrogation partielle. En 1832, le Parlement anglais commande une enquête à Nassau Senior qui montre que les *Poor Laws* poussent les employeurs à verser de bas salaires et constituent une prime à l'imprévoyance ou à l'abandon des enfants.
72. • En 1834 le *Poor Law Amendment Act* rend l'aide plus sélective. Les *workhouses* soumettront désormais leurs pensionnaires à des contraintes et à des privations, dont la séparation des sexes ; les assistés perdront leurs droits civiques et porteront les stigmates de leur condition (cf. : *Oliver Twist* de Dickens, 1845), préfigurant ainsi l'un des traits caractéristiques de l'Etat-providence libéral. Cette reconfiguration des *workhouses*, devenant une véritable menace pour les pauvres, devait les dissuader de demander de

l'aide et les inciter à trouver par eux-mêmes leurs ressources notamment en se déplaçant vers les zones en cours d'industrialisation. Cette réorientation politique des *Poor Laws* va marquer durablement les mentalités et induire une association idéologique durable entre indigence et immoralité, secours et punition.

73. • Parallèlement à ce système d'assistance, s'était développé un **vaste réseau d'organisations charitables privées**, dans le but de rééduquer les pauvres pour en faire d'honnêtes citoyens salariés. L'orientation idéologique prédominante (indigence = immoralité) s'exprimait fortement dans ce réseau : ainsi la très puissante *Charity Organisation Society* exigeait que tout secours matériel s'accompagne de mesures de réforme morale. • Par ailleurs, les **sociétés mutuelles et les fonds syndicaux** constituaient un troisième circuit de secours, qui s'adressait non aux pauvres mais aux ouvriers régulièrement employés, financé non par des impôts mais par la collecte de cotisations. Ces sociétés mutuelles défendaient jalousement la spécificité et surtout l'autonomie de ce système mutualiste. • Ainsi, à la fin du 19^{ème} siècle en Grande-Bretagne il existait **trois types d'institutions** (1/ *Poor Laws*, 2/ organisations caritatives, 3/ fonds syndicaux mutualistes) ancrée dans une histoire séculaire, qui, observe Abram DE SWAAN, constituèrent (avec d'autres facteurs...) un frein important à l'émergence d'un système national d'assurances sociales obligatoires.

2) La création des assurances nationales obligatoires (1906-1941)

74. • **PAUVRE ≠ IMMORALITE** : Il fallut, note Abram DE SWAAN, une longue série de rapports sur les conditions de vie des classes ouvrières anglaises pour alerter l'opinion publique et révéler aux élites politiques les réalités de la société industrielle : le caractère involontaire du chômage et la prépondérance des vieillards parmi les indigents. De même, François-Xavier MERRIEN observe qu'à la fin du 19^{ème} siècle, tous les débats sur la pauvreté ou plus largement sur la question sociale tournent autour de la question de la rupture avec la loi sur les pauvres de 1834. • **CRISE DE LA MUTUALITE** : En outre, les sociétés mutuelles pouvaient de moins en moins entretenir leurs membres dont l'espérance de vie s'allongeait et dont les maladies chroniques devenaient plus fréquentes. Les allocations maladie et invalidité fonctionnèrent progressivement comme des retraites déguisées dont le financement était en crise. Les syndicats devinrent favorables à l'intervention de l'Etat dans ce domaine. • **NOUVEAU LIBERALISME** : la pensée libérale anglaise évolue vers une prise en compte des formes de libertés « réelles » (par opposition marxiste aux libertés « formelles »). Ce « nouveau libéralisme » vise la protection quant aux problèmes fondamentaux de la société industrielle mais n'intègre ni la question de la redistribution sociale ni la question du niveau de vie.
75. • **L'ALTERNANCE ELECTORALE DE 1906** : Dans ce contexte, les élections de 1906 constituent un élément déclencheur du processus de réforme. Ces élections furent marquées par une défaite historique des **Conservateurs** (passant de 50% six ans plus tôt à 20%) au bénéfice des **Libéraux** (27,5% → 60%) et d'une timide émergence des **Travailleurs** (0,3% → 4,3%). Le nouveau gouvernement Libéral (=gauche de l'éventail politique parlementaire) doté d'une aile radicale avec Lloyd George aux finances et Churchill au commerce, entendait récupérer le vote ouvrier et intégrer la classe ouvrière dans la société britannique (= éviter la lutte des classes et ses virtualités révolutionnaires) par le développement d'une législation sociale dont les expériences allemandes et françaises fournissaient l'inspiration.

76. • **LES NOUVELLES LEGISLATIONS SOCIALES** : La Grande-Bretagne semble alors rompre en quelques années avec sa longue tradition d'économie libérale hostile à toute intervention de l'Etat (nb : l'hostilité demeure néanmoins lorsque cette intervention, notamment les formes d'assistances aux plus démunis, est soupçonnée d'incitations à échapper aux contraintes du marché du travail). En quelques années est créé un système social étatisé qui est, observe François-Xavier MERRIEN, plus élaboré à certains égards (notamment pour le chômage) que le système allemand. • **En 1908** un loi est votée instituant des pensions pour les vieillards (*Old Age Pensions Act, 1908*) ; le financement est assuré intégralement au moyen d'impôts généraux ; la pension est versée au bureau de poste local à chaque citoyen de plus de 70 ans et d'un revenu inférieur à 26£ par an ; la loi met un terme à la privation de droits civiques qui accompagnait les allocations des *Poor Laws* depuis 1834. • **En 1911** une loi est édictée qui non seulement institue une assurance face la maladie et à l'invalidité mais aussi – pour la première fois dans l'histoire – une assurance chômage obligatoire (*National Insurance Act, 1911*). Dans son versant maladie/invalidité, cette loi compose avec l'existant, incluse les sociétés mutualistes et les compagnies privées d'assurance dans le fonctionnement complexe d'un système néanmoins étatisé. En revanche sur la partie chômage, la loi est révolutionnaire si l'on considère que toutes les nations européennes ont évité d'aborder le problème du chômage à travers leurs législations sociales. Les crises économiques de 1879 et 1908 ont achevé de convaincre du caractère involontaire du chômage lié aux fluctuations de l'activité économique. Le système créé résulta d'un accord politique tripartite employeurs- employés- Etat dominé par l'Etat financé par les trois parties (cotisations sociales paritaire + subventions publiques) ; un réseau d'agences (type ANPE) furent chargées de verser les allocations chômage, de contrôler les chômeurs et de faciliter leur réinsertion professionnelle.

3) Le système national de protection sociale (1945 ...)

77. Le modèle, l'idéal politique, qui inspire la refonte de la protection sociale britannique est élaboré par William Beveridge. • Une loi sur la famille (*Family Allowance Act*) est votée en 1945 instaurant pour la première fois en Grande-Bretagne des allocations familiales. • La loi sur la santé, le fameux *National Health Service Act*, est votée en 1946 avec des conséquences importantes : tous les services médicaux (hopitaux, spécialistes, généralistes, soins dentaires et ophtalmologie, médicaments, prothèses...) sont accessibles gratuitement à tous les citoyens. Les hôpitaux deviennent propriété de l'Etat. La répartition géographique des médecins est contrôlée. • Et une loi contre la pauvreté (*National Assistance Act*) est adoptée en 1948.
78. L'ensemble des régimes d'assurance existants sont unifiés et gérés par l'Etat (ministère de l'Assurance nationale). La mise en œuvre commence véritablement à partir de 1948 avec le vote des premiers impôts devant alimenter le système. Ces réformes sont plébiscitées par les Anglais et le gouvernement conservateur qui revient au pouvoir en 1951 n'ose pas y toucher. L'ensemble reste ainsi inchangé jusque dans les années 1960 où l'Angleterre redécouvre la pauvreté, et ce malgré l'explosion des dépenses engagées pour la combattre. Elle constate en outre que, contrairement aux attentes optimistes de ses promoteurs, le système national de santé ne vient pas à bout de tous les problèmes de santé publique.
79. En 1973, première brèche aux principes de Beveridge, un régime de retraite où la pension dépend des gains apparaît. Les années Thatcher (1979-1991), pendant lesquelles le néo-libéralisme bouleverse la société anglaise, sans parvenir cependant à

ébranler les fondements de l'Etat-providence, verront apparaître les exigences de la gestion privée dans les administrations sociales et les Anglais pourront choisir de quitter le système de retraite public pour adhérer à des systèmes de retraites complémentaires privés et souscriront de plus en plus d'assurances-maladies privées. Le principe d'uniformité des prestations se limite dès lors à l'assistance.

► Le cas des États-Unis

80. Il est courant de trouver des présentations schématiques de l'histoire américaines qui évoquent un pays dépourvu de tout système de protection sociale jusque dans les années 1930 : « *Jusqu'en 1930, le gouvernement fédéral américain, par fidélité aux principes du libéralisme pur et au darwinisme social, refusa toute intervention sociale systématique : l'aide aux nécessiteux était laissée à l'appréciation des Etats fédérés, des municipalités ou des organismes charitables. L'Amérique offrait en revanche une forme prisée de sécurité à ses citoyens et aux immigrants européens : des emplois et de hauts revenus. Il fallut le traumatisme du chômage des années 1930 (un Américain sur quatre était sans emploi) pour déclencher un courant d'opinion favorable à l'intervention systématique de l'Etat (...)* », (Majnoni d'Intignano, p.36)
81. Néanmoins les études historiques récentes modifient cette image de désert social tout en confirmant la faiblesse de la protection sociale américaine par rapport à d'autres pays.

La préhistoire de la protection sociale américaine (19^{ÈME} SIECLE – 1935)

82. • Dans la préhistoire de la protection sociale américaine, il faut mentionner le rôle des **pensions versées suite à la guerre de sécession** comme la montré Theda Skocpol dans un ouvrage majeur et célèbre (*Protecting soldiers and mothers*, 1992). Cette guerre a entraîné un système de retraites et de pensions qui s'est progressivement élargi à une large partie de la population. En effet, le lien entre blessure de guerre et pension s'est progressivement affaibli sous l'effet de milliers d'interventions politiciennes au profit d'électeur individuels. Avec le temps, quiconque avait combattu pour la République pouvait exiger une compensation ou ses survivants demander une pension de veuve ou d'orphelins de guerre. En 1980, les deux tiers des blancs de plus de 65 ans recevaient une pension fédérale, les Noirs en étaient exclus. D'une certaine manière ces pensions tenaient lieu de protection vieillesse pour de nombreux travailleurs américains.
83. • Au début du 20^{ème} siècle (deux premières décennies du siècle), le **Progressive Movement** en faveur du « bon gouvernement » mobilisait les énergies réformatrices dans une vaste campagne anticorruption et anti favoritisme. Même si de nombreux débats avaient lieu au sujet des assurances sociales et pensions de retraite, on ne se préoccupait guère de politique sociale et tous les projets similaires aux projets européens ont été politiquement rejetés durant cette période. Des systèmes de pension pour invalide de guerre furent supprimés pour cause de corruption et népotisme. Cela ne permit pas une institutionnalisation et généralisation des pensions de guerre en véritable système de retraite.
84. • Ainsi, **avant les années 1930**, si on fait exception des pensions pour les vétérans de la guerre civile, les Etats-Unis ne connaissent ni programme de retraites public pour les vieillards, ni assurances sociales. Toutefois, il existe des systèmes de pensions dans certaines grandes entreprises : en 1929, presque un million de travailleurs étaient ainsi pris en charge face aux risques de maladie, accident et décès. En outre, certains syndicats avaient créé des caisses d'assurances maladie : à la même date cela concernait environ 750 000 personnes. Cependant, avant 1930 il n'y avait pas plus de 10% des

personnes qui touchaient une pension quelconque, le chômage restait sans couverture légale de même que la maladie et l'invalidité. L'idée (individualiste) que chacun devait et pouvait gagner sa vie honnêtement par le travail de ses mains et mettre de l'argent de côté pour les temps difficiles, était si dominante qu'elle paralysait toute initiative en vue de provisions collectives.

85. • Durant ce premier tiers du 20^{ème} siècle, le principal syndicat de salarié l'*American Federation of Labor* (AFL) était traditionnellement hostile à l'Etat et à toute intervention étatique dans la sphère économique et sociale. Elle partageait d'ailleurs ce sentiment avec les milieux d'affaires. De longues années de répression des syndicats avaient inspirées une vision socialo-anarchiste de l'Etat comme instrument aux mains des classes dirigeantes. Etait donc suspecte toute réforme susceptible d'accorder aux ouvriers des avantages sur lesquels le syndicat n'aurait aucun contrôle. L'AFL craignant en outre de perdre la loyauté de ses membres se les avantages financiers leur venait de l'Etat. Les syndicats s'en tenaient donc au « volontarisme » : les conditions de l'emploi devaient être fixées par des négociations collectives libres de toute intervention gouvernementale et les assurances sociales ne pouvaient être que syndicaux-mutualistes.

Le « big-bang » social américain des années 1930

86. Durant la **grande dépression économique des années 1930**, les Etats-Unis changent radicalement de perspective et en quelques années. La culture de la réussite individuelle avec autoprotection personnelle s'effondre face à la grande crise et l'explosion soudaine du chômage de masse (taux de chômage > 25%). Les syndicats – notamment l'AFL - réclament des systèmes de protection dans chaque Etat et rapidement le niveau fédéral est obligé d'intervenir sous la pression des Etats fédérés qui demandent aide et assistance pour leurs électeurs. Ce grand retournement est favorisé aussi par les orientations politiques du gouvernement Roosevelt arrivé au pouvoir en 1932. Le Social Security Act de 1935 complète la politique économique du New Deal engagée par Roosevelt en 1933 pour résorber le chômage.
87. Abram DE SWAAN parle de véritable « **big bang américain** » pour évoquer cette introduction soudaine d'un système de protection social issu de la crise. Le **Social Security Act en 1935** institue un système d'indemnisation du chômage qui laisse une grande liberté de manœuvre aux Etats, un régime public d'assurance retraite coordonné par le gouvernement fédéral et cofinancé par les employeurs et les employés et un programme d'aide aux familles démunies, aux aveugles et vieillards nécessiteux. Néanmoins l'apparition du terme « sécurité sociale » est trompeuse : il s'agit seulement d'assurances partielles et d'assistance, pas d'une protection sociale généralisée comme elle émerge en Europe. Ce système ne prévoit notamment pas d'assurance maladie en grande partie à cause de la résistance acharnée du corps médical regroupé dans l'*American Medical Association*. En outre, les Etats du sud rejetèrent l'idée d'un revenu minimum qui serait allé à l'encontre des pratiques ancestrales discriminatoires envers les Noirs pauvres.
88. • **Assurance santé récente et partielle** : Ce n'est que beaucoup plus tard, en 1956 qu'apparut l'indemnisation invalidité (pour invalidité permanente) et en 1965 que fut créée l'assurance santé pour les personnes âgées (>65 ans), les handicapés et les pauvres : **Medicare** couvre environ 33 millions de personnes (≈ 12,5% de la pop.) sous la forme d'une assurance facultative pour les soins de ville financée par des primes individuelles et par le budget fédéral. **Medicaid** couvre environ 15 millions de personnes

(≈ 6% de la pop.), vieux et/ou démunis nécessitant des soins longue durée, le fond est financé par l'Etat fédéral pour moitié et l'Etat fédéré de résidence pour l'autre moitié. Ces deux programmes (*Medicare* et *Medicaid*) ne concernent qu'un cinquième de la population, le reste de la population soit n'est pas assurée (14%, étudiants, femmes mariées, chômeurs, jeunes travailleurs...) soit est couvert par des assurances privées via l'entreprise ou des contrats directs. Ainsi les Etats-Unis n'ont jamais connu d'assurance santé nationale. En 1983 une assurance invalidité temporaire fut adoptée par six Etats (dont Californie et New-York) tandis qu'ailleurs presque la moitié des employés étaient protégés par des systèmes d'entreprise ou par des accords individuels conclus avec la direction.

89. • Aujourd'hui les Etats-Unis restent réticents à l'Etat-providence de type européen. La question de **l'exclusion sociale** se pose en des termes identiques depuis plusieurs décennies. L'ensemble de petites mesures de protection sociales relève d'une logique d'assistance financée en partie par l'Etat fédéral (environ 10% de son budget), en partie par les Etats fédérés ou les villes (25% du budget de New York !). Les pauvres sont des noirs ou Hispaniques urbains (= le tiers de ces populations assistées contre 10% seulement de blancs). Toutefois le système américain ne génère que peu d'exclusion durable : la population assistée change, sauf dans les familles noires, et la pauvreté permanente ne dépasse guère 3%. Cette mobilité, constante et statistiquement vérifiée, distingue la société américaine de celles des pays européens. Reste le problème persistant de l'exclusion sociale des noirs...
90. ➔ **Conclusion** : Même si les dépenses sociales des Etats-Unis rapportées au PNB ont doublées entre 1960 et 1977, elles restent parmi les plus basses parmi les démocraties capitalistes (Japon mis à part). C'est en trois ans qu'est créé le système actuel de protection social américain (1932-1935) qui ne fut jamais remplacé par un système à l'européenne au lendemain de la guerre.

Section 2 - Régime conservateur-corporatiste : Allemagne, France

91. Ce régime d'État-providence est présent en France, Italie, Autriche, Allemagne. La croyance dans les vertus du marché n'est pas prééminente comme dans le précédent régime et les assurances privées sont rares. L'État est considéré comme un pourvoyeur légitime de bien-être. L'étatisme qui en découle se traduit par un système de protection sociale de type bismarckien : adossé au travail salarié et destiné au maintien, au moins partiel, des revenus de l'ouvrier lorsque les circonstances (accident, maladie, vieillesse, chômage) l'excluent du marché. L'État respecte en outre les spécificités des catégories socioprofessionnelles d'où son caractère corporatiste et sa faible capacité redistributive (préservation des intérêts acquis et des privilèges de statuts). Dans ce régime l'effet de démarchandisation est strictement limité au cas d'impossibilité de travailler. D'autre part, la redistribution est faible et la stratification sociale faiblement modifiée : le souci de respecter les structures socio-professionnelles et les avantages acquis freine la redistribution et l'égalisation des situations. Le clivage entre classe ouvrière et classe moyenne reste marqué au bénéfice de cette dernière
92. « *Un deuxième type de régime regroupe les nations telles que l'Autriche, la France, l'Allemagne et l'Italie. Ici, l'héritage historique corporatiste a été amélioré pour s'adapter à la nouvelle structure de classe postindustrielle. Dans ces Etats-providence conservateurs et fortement « corporatistes », l'obsession libérale de rendement du marché et de la marchandisation n'est jamais prééminente. En tant que tel, l'octroi de droits sociaux n'est jamais un fait sérieusement contesté. Le maintien des différences*

de statut prédomine. Les droits sont par conséquent liés à la classe et au statut. Ce corporatisme est subordonné à un édifice étatique parfaitement prêt à se substituer au marché en tant que pourvoyeur de bien-être. L'assurance privée et les indemnités liées au travail jouent vraiment un rôle marginal. D'autre part, la pression de l'Etat pour maintenir les différences de statut signifie que son impact de répartition est négligeable. Mais les régimes corporatistes sont également modelés par l'Eglise et, par là même, fortement liés à la préservation des valeurs familiales traditionnelles. L'assurance sociale exclut, d'une manière caractéristique les épouses ne travaillant pas. Les allocations familiales encouragent la maternité. Garderies et services familiaux similaires sont visiblement sous-développés. Le principe de services « subsidiaires » sert à bien montrer que l'Etat n'intervient que lorsque la famille a épuisé toutes ses ressources en matière d'aide à ses membres ». Esping-Andersen p.42

Le cas de l'Allemagne :

Conseils de lecture : • Abram DE SWAAN, *Sous l'aile protectrice de l'Etat* (1988), Paris : PUF, 1995. • Sandrine KOTT, *L'Etat social allemand – Représentations et pratiques*, Paris : Belin, 1995. • Jacques-Pierre GOUGEON, *La social-démocratie allemande – 1830-1996 De la révolution au réformisme*, Paris : Aubier, 1996.

93. La genèse de la protection sociale en Allemagne est importante dans la compréhension du phénomène Etat-providence pour plusieurs raisons : 1) c'est là où apparaît le premier système national de protection social ; 2) ce système qualifié de « bismarkien » va inspirer les politiques sociales naissantes dans d'autres pays européens ; 3) les conditions sociales et politiques de cette création allemande sont révélatrices des ambiguïtés originelles de l'Etat-providence naissant en Europe.
94. Notamment le premier système national d'assurance obligatoire contre la perte de revenu fut imposé par un régime autoritaire et activiste (notamment) dans la répression du mouvement socialiste, contre le mouvement ouvrier et malgré une forte opposition parlementaire à la fois libérale et socialistes mais avec le soutien de l'Association centrale de l'industrie. Mais comme l'observe, A. De Swaan, « *le système devint un modèle pour les autres pays et dans ses grandes lignes il parvint à survivre aux deux guerres mondiales, au nazisme, à l'occupation étrangère et à la fondation de l'Etat-providence en Allemagne de l'Ouest.* » (p.248).
95. Cependant l'importance de ce moment fondateur que fut la période bismarckienne et la pérennité du système qu'elle voit émerger, ne doit pas laisser croire à une création ex-nihilo. L'Etat-social allemand puise ses racines dans diverses traditions sociétales de protection sociale qui se renforcent durant tout le 19^{ème} siècle. Comme l'a bien montré Sandrine KOTT, les législations sociales bismarckiennes – adoptée contre la social-démocratie naissante – héritent et forment une synthèse de traditions protectrices beaucoup plus anciennes. Comme toute politique publique, ces politiques sociales n'apparaissent pas sur une table rase.

1) Les traditions de protection sociale en Prusse au 19^{ème} siècle

96. Les législations sociales bismarckiennes se situeront au carrefour de trois approches de la protection des individus face aux aléas de la vie :

a) Les législations sociales du début du 19^{ème} siècle

97. Comme dans d'autres pays européen, les 18^{ème} et 19^{ème} siècles voient décliner les formes de solidarités communautaires traditionnelles (famille, corporations, paroisses), déclin compensé au moins partiellement par l'émergence de dispositifs juridiques de

bienfaisance publique. La loi prussienne de 1842 sur les pauvres oblige chaque commune à secourir les pauvres qui y ont résidé depuis au moins trois ans. Du fait des charges financières croissantes liées à cette loi dans un contexte d'industrialisation, les communes initient ponctuellement des systèmes d'assurance et/ou protestent auprès du gouvernement. En réponse une loi de 1845 impose aux communes une obligation d'assurance destinée à se substituer à l'obligation d'assistance. Les premières caisses apparaîtront ainsi. Une loi prussienne de 1849 étend cette obligation aux ouvriers de fabrique et ouvre la possibilité aux communes d'imposer aux employeurs de cotiser pour leurs employés (non mise en œuvre du fait des résistances patronales). D'autres avancées législatives s'opèrent en 1854 et 1869 qui impulsent une multiplication des caisses notamment d'assurance maladie jusqu'à une loi du Reich (bismarckienne) de 1876 qui encadre l'activité de ces caisses tout en leur laissant l'autonomie de gestion.

98. De même les législations bismarckiennes de protection des travailleurs prolongent des évolutions notables sur le 19^{ème} siècle. Dès 1810 le travail des enfants est posé comme un problème public notamment en tant qu'obstacle à la conscription (affaiblissement physique) et à la scolarisation (absentéisme). Une législation prussienne est adoptée en 1839 : interdiction de travailler pour les enfants de moins de 9 ans ; pour les autres : autorisation conditionnée à 3 années de scolarisation au moins ; limitation de leur temps de travail à 10h/jour et interdiction du travail la nuit et les jours fériés). En 1853 l'âge de référence passe à 12 ans. Cependant, jusqu'à la fondation du Reich, l'inspection du travail ne suit pas... Situation similaire en Bavière, Württemberg, Saxe et Bade. La *Gewerbeordnung* (code du travail) du Reich en 1871 reprendra pour l'essentiel les dispositifs existants déjà dans le code prussien. C'est durant cette décennie des années 1870 que se développeront les dénonciations publiques et les critiques au sein des administrations de l'absence d'une inspection du travail efficace ; elle sera rendue obligatoire par une loi du Reich (bismarckienne) de 1878.

b) Les traditions compagnonniques d'assurance maladie

99. Selon une vision idéalisée, traversant toute l'Europe médiévale, du corporatisme compagnonnique, le compagnon et l'apprenti sont sous l'autorité et la responsabilité matérielle et morale du maître auprès duquel ils doivent trouver assistance en cas de maladie. En réalité depuis la fin du 18^{ème} siècle, les relations entre maîtres et compagnons tendent à se distendre et les obligations et devoirs réciproques disparaissent. En compensation apparaissent des caisses corporatistes aux statuts très variables d'une profession à l'autre et d'une région à l'autre. L'abrogation des corporations de métier obligatoire commence en Prusse en 1807-1810 et s'achève en Schleswig-Holstein en 1869. Elle a pour effet de fragiliser considérablement les caisses corporatistes existantes. Aussi les lois prussiennes de 1845, 1849 et 1854 renforcent les contrôles communaux sur ces caisses et incitent (sans contraindre) à leur transformation progressive en caisses locales obligatoires. Les caisses corporatistes perdureront ainsi dans un nouveau cadre légal et évolueront ensuite tout au long du 19^{ème} siècle en s'ouvrant aux femmes et en opérant des décroissements professionnels pour mieux assumer leur nouvelle vocation territoriale. La loi du Reich (bismarckienne) de 1883 enregistre ces modifications antérieures.
100. Les caisses professionnelles constituent dès avant la révolution de 1848 un élément essentiel de structuration du mouvement ouvrier. Leur regroupement et centralisation est à l'origine de l'émergence de fédérations syndicales. Les caisses sont aussi une base de repli du mouvement ouvrier après la répression post-48 et après la loi

de 1878 antisocialistes ; elles sont perçues comme un moyen d'inciter à la syndicalisation et de la renforcer lui donnant une fonction assurancielle. La loi bismarckienne de 1883 les laissera perdurer à côté des caisses locales, les inscrivant dans le nouveau cadre législatifs sous la pression conjointe de conservateurs soucieux de préserver la tradition corporatiste et craignant qu'un syndicalisme dépourvu de fonctions gestionnaires deviennent un pure instrument de combat (ex : position de Gustave Schmoller en 1872 au 1^{er} Congrès du *Verein für Socialpolitik*) et de libéraux hostile à l'intervention de l'Etat, préférant voir apparaître un syndicalisme gestionnaire disposé à la négociation avec les chefs d'entreprises. EN 1885 ces caisses libres couvrent un cinquième des assurés.

c) Les traditions paternalistes des caisses d'entreprise

101. Les caisses d'entreprises trouvent en partie leur origine dans la tradition compagnonnique parce qu'elles prennent souvent la relève de caisses organisées de manière autonome par les ouvriers qualifiés de la fabrique en référence aux caisses de compagnons. Sa prise en charge partielle ou complète par l'employeur constitue généralement la première modalité d'œuvre sociale de la fabrique et constitue un élément essentiel de politique paternaliste des industriels. Au début du 19^{ème} siècle elles sont peu répandues : Friedrich Harkort, industriel de la mécanique fonde l'une des premières en 1820 ; Alfred Krupp crée en 1836 sa première caisse de fabrique alors que son entreprise ne compte encore que 80 employés. Le mouvement s'accélère au milieu du 19^{ème} siècle par des créations dans l'industrie du textile en Ruhr et Rhénanie. A l'avènement du second Reich, la totalité des entreprises rhénanes du textile ont une caisse d'entreprise. Leur vocation est essentiellement médicale (diagnostics, prescriptions, indemnités...) et elles servent d'abord à attirer les meilleurs ouvriers et à fixer la main d'œuvre tant qu'elles sont rares ; elles servent ensuite à sélectionner la main d'œuvre (visite médicale préalable obligatoire) et à la contrôler (surveillance médicale de l'absentéisme). Cette tradition des caisses d'entreprise trouvera un cadre légal dans la loi (bismarckienne) de 1883 sur l'assurance-maladie qui reflète le dispositif existant : initiative volontaire de l'entrepreneur, présidence de la caisse par celui-ci et minima légaux inférieurs aux prestations habituelles dans ces caisses.

2) Les législations sociales du gouvernement Bismarck (≈1871-1890)

102. Les quatre grandes législations sociales qui sont mises en place sous le gouvernement dirigé par Otto VON BISMARCK (*Président du Conseil* en Prusse de 1862 à 1890) après la fondation du second Reich allemand (1871) sont ainsi héritières et dans le prolongement des pratiques qui évoluent durant le 19^{ème} siècle.
103. Ces législations sociales apparaissent dans un contexte de persécution systématique de la social-démocratie allemande naissante et ceci dès l'avènement du second Reich (1871) avec des procès-politiques intentés contre les leaders sociaux-démocrates. Mais la pièce maîtresse de la répression de la social-démocratie, note J.P. Gougeon, est la « *loi contre les activités de la social-démocratie dangereuses pour l'ordre public* » promulguée le 21 octobre 1878 (*Socialistengesetz*). Bismarck saisit l'occasion offerte par un premier attentat le 11 mars 1878 contre Guillaume 1^{er} pour présenter un projet de loi d'exception contre l'agitation sociale-démocrate, bien qu'aucun lien n'eût été établi entre les sociaux-démocrates et l'auteur de l'attentat manqué. Le texte très brutal est rejeté par les députés. Prenant prétexte d'un second attentat, Bismarck dissout le Reichstag et orchestre la campagne autour de la lutte

antisubversive. Le 19 août 1878 la loi est adoptée avec les voix des conservateurs et des nationaux-libéraux. Cette loi, dont l'application fut prolongée jusqu'en septembre 1890 (la démission de Bismarck sera liée à son refus de la voir abrogée par décision de Guillaume II) stipule que « *les associations qui par l'agitation sociale-démocrate, socialiste ou communiste, visent au renversement de l'ordre politique et social existant doivent être interdites* ». La loi s'applique également aux syndicats qui entrent dans la catégorie « *des associations au sein desquelles se manifeste une agitation sociale-démocrate visant au renversement de l'ordre établi et compromettant l'ordre public et en particulier l'harmonie entre les classes sociales.* » Les caisses d'entraide gérées par de telles associations sont dissoutes. Quant à l'appartenance à ces associations, elle punie des peines sévères, emprisonnement, lourdes amendes, interdictions de séjour, expulsion des domiciles. Le parti social-démocrate est ainsi interdit et dans l'année qui suit 217 associations, et 147 publications le sont aussi. Et néanmoins, malgré cette répression, la social-démocratie ne cesse de progresser électoralement pour atteindre 6% en 1881 et 9,7 % en 1884.

104. Dans ce contexte, la politique sociale de Bismarck est interprétée comme un moyen de renforcer l'appareil d'Etat allemand et d'améliorer ses liens avec la classe ouvrière dont les leaders proclamaient qu'elle était sans patrie. Son but à court terme était d'endiguer le mouvement ouvrier en offrant un complément social à la *Socialistengesetz*. Une autre intention plus déguisée était de concurrencer le Reichstag en échafaudant un système corporatiste d'administrations pour employeurs et employés, destiné à reprendre les fonctions parlementaires en matière économique et sociale. Ses objectifs ne furent pas véritablement atteints... sauf peut-être, à long terme, le premier : l'assurance nationale réussit à renforcer les liens entre les ouvriers allemands et l'Etat. Comme l'observe A. De Swaan, elle ne fut peut-être par pour rien dans la décision historique du parti social-démocrate de collaborer à l'effort de guerre en 1914. De nombreux responsables syndicaux étaient entrés dans l'administration comme cadres du système national d'assurance. Néanmoins, à court terme, la mise en place des lois sociales s'effectue sans le soutien de la mouvance sociale-démocrate et sans l'accord des organisations ouvrières. La coalition qui supporta cette politique associait les élites administratives et politiques d'une part et les grands industriels de l'autre. Une partie du travail législatif préliminaire fut accompli par les figures marquantes de l'*Industrieverein* qui agirent en concertation avec les fonctionnaires de Bismarck pour assurer l'adoption du projet. Depuis longtemps ces grandes entreprises avaient leurs propres fonds d'assurance et n'avaient guère à craindre de cette loi tant qu'elle leur assurait la maîtrise de ces fonds et s'accompagnait de la part du gouvernement des politiques protectionnistes les préservant de la concurrence étrangère.
105. • En **1878 un amendement à la *Gewerbeordnung* (code du travail)** révisé faiblement les prescriptions concernant la protection des ouvriers et institue une inspection de fabrique obligatoire. Cet amendement pose que l'employeur ne peut exiger de ses ouvriers le travail du dimanche et interdit la rémunération sous forme de troc. Il durcit l'interdiction du travail pour les enfants âgés de moins de 12 ans et instaure de nombreux contrôles sur les jeunes au travail (livret ouvrier signé par le père, déclaration patronale des moins de 21 ans auprès des autorités, affichages dans l'usine de la liste des jeunes avec indication du temps de travail et des pauses...).
106. • Le premier dispositif assurantiel concerne **l'assurance-maladie créé en 1883**. Cette loi rend obligatoire la création de caisses d'assurance-maladie alimentées pour 2/3 par des cotisations salariales prélevées par l'employeur et pour 1/3 par des cotisations

patronales. Ces caisses étaient gérés par des comités représentant dans les mêmes proportions employés et employeurs. Les assurés pouvaient bénéficier de soins médicaux et d'un versement égal à la moitié de leur salaire pendant treize semaines maximum, après une attente de trois jours.

107. • La seconde législation porte sur les **accidents du travail, *Unfallversicherung* (1871 / 1884)** fut aussi la plus controversée et dut être soumise deux fois au parlement avant d'être acceptée finalement en 1884. Cette loi assure la mise en œuvre une loi de 1871 ouvrant la possibilité de mettre en jeu la responsabilité des employeurs dans les accidents du travail mais renverse la charge de la preuve : alors que les ouvriers devaient démontrer jusque-là la faute de l'employeur, la nouvelle loi rend l'employeur responsable de l'accident à moins qu'il ne puisse prouver une négligence de l'ouvrier. La loi 1884 met à la charge de l'employeur et rend obligatoire l'assurance nécessaire pour faire face à cette nouvelle charge patronale. Les employeurs vont s'organiser en *Berufsgenossenschaften* (associations professionnelles) chargés de prélever ces cotisations patronales, de gérer ce système d'assurance et d'assurer la promotion de la sécurité industrielle, ceci sous la supervision du service impérial des assurances.
108. • La troisième loi importante date de **1889 et rend obligatoire l'assurance invalidité-vieillesse**. Cette assurance était financée grâce à un système de capitalisation des cotisations des employeurs et des employés (en proportion du salaire) et par l'Etat avec un supplément annuel pour chaque retraite. Le système était géré par des institutions publiques semi-autonomes présidées par les élus de chaque *Land* du *Reich*. L'assurance offrait une pension correspondant aux deux tiers du dernier salaire, après au moins cinq ans de cotisation dans les cas d'invalidité complète, les ouvriers de plus de 70 ans avaient droit à une retraite s'ils avaient cotisé pendant trente ans au moins, les veuves recevaient 20% du salaire de leur mari décédé.
109. En pratique la portée initiale des dispositifs est d'abord limitée puis s'étend progressivement. Les obligations d'assurance maladie et accidents ne concernent qu'une petite fraction de la population : il s'agit des ouvriers salariés (\neq indépendants) exerçant dans des entreprises énumérées par les lois (= mines, carrières, transports et fabriques) et dont le revenu est inférieur à un certain niveau (= exclue la plus grande partie des ouvriers de l'assurance obligatoire). C'est la raison pour laquelle, dans un premier temps, ces législations ne bouleversèrent pas la vie ouvrière. En 1880 seulement 5% de la population est concernée et la population couverte ne va s'étendre que très progressivement (25% en 1914). En 1885 et 1887 des amendements législatifs soumettent aux lois accidents et maladie, les employés de l'Etat (soldats, chemins de fer, etc) et les marins ; une loi de 1885 instaure une assurance accident pour les ouvriers agricoles. C'est dans ce contexte qu'apparaît la loi de 1889 invalidité-vieillesse qui innove par rapport aux précédentes en s'appliquant immédiatement à tous les salariés (y compris les employés) dont le salaire est inférieur ou égal à 2000 DM par an ainsi qu'aux petits employés et travailleurs indépendants. En matière de législation du travail, les avancées sont tout aussi progressives : en 1885 sont créées des chambres prud'homales rendues obligatoires en 1902 dans les villes de plus de 1000 habitants ; en 1891 le contrat de travail et le règlement intérieur est rendu obligatoire pour les entreprises de plus de 20 salariés ; en 1892 de nouvelles restrictions sont imposées au travail le dimanche et les jours fériés. Observons enfin qu'il n'y a encore aucune assurance-chômage ; ce domaine reste celui de syndicats jusqu'à une loi de 1927.

110.

► Le cas de la France

111. L'idée d'une « lenteur » française peut sembler politiquement, mais elle a aussi des dimensions objectives, de deux points de vue : 1) comparativement à d'autres pays, notamment la Prusse, il y a un décalage chronologique ; 2) comparativement à d'autres secteurs de politiques publiques, les temps de gestation législative c'est-à-dire les délais entre les premiers « projets de loi » et l'adoption des lois finales, sont particulièrement longs. On a vu que cette lenteur pouvait être imputée – en partie au moins – à la prédominance idéologique d'un libéralisme politique peu à même d'établir un lien entre la question sociale et la modernité démocratique (c'est l'interprétation, discutable, de certains auteurs). Mais d'autres facteurs interviennent dans cette lenteur française que l'on comprend mieux en analysant les résistances notamment patronales et syndicales-mutualistes à l'émergence d'un droit social au cours des deux premières décennies du 20^{ème} siècle.

Les avancées limitées du droit social (1898-1918)

112. Deux lois marquent cette période : celle de 1898 sur les accidents du travail et celle de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes

A - La loi de 1898 sur les accidents du travail

113. F. Ewald (*L'Etat-providence*, 1986) voit dans la loi de 1898 sur les accidents du travail le signe d'un changement d'attitude majeur.

114. • **auparavant prévalait une perspective de droit civil correspondant notamment aux articles 1382, 1383 et 1384 du code napoléonien.** Le Code Civil qui prévoyait en son article 1382 que « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ». L'article 1383 étendait la responsabilité de l'indemnisation du dommage cause « *par sa négligence ou par son imprudence* ». Et l'article 1384 l'étendait au dommage « *cause par le fait des personnes dont on doit répondre ou des choses que l'on a sous sa garde* ». Les accidents du travail relevaient de ce droit commun. Un salarié accidenté ou sa famille en cas de décès devait prouver que la responsabilité de son employeur était engagée au titre d'un de ces articles... Toujours très difficile. ! Entre 1880 et 1898, une quinzaine de propositions de loi tendant à renverser la charge de la preuve furent avancées au parlement et rejetées sous la pression des milieux patronaux.

115. • **l'adoption de la loi du 19 mars 1898 sur les accidents du travail marque un tournant.** Plutôt qu'à rechercher un coupable, on tend à considérer les accidents comme des aléas de l'activité industrielle et on refuse de laisser la victime assumer seule le coût de cet aléa. On impute également la charge d'indemnisation à celui qui tire bénéfice de l'activité industrielle : *l'employeur*. **Article 1** : « *Les accidents survenus par le fait du travail, à l'occasion du travail, aux ouvriers et employés (...) donnent droit, au profit de la victime ou de ses représentants, à une indemnité à la charge du chef d'entreprise, à la condition que l'interruption de travail ait duré plus de quatre jours* ». Cependant, plusieurs auteurs (*cf.* A. De Swaan, F.X. Merrien) relativisent l'importance de ce « tournant assurantiel » autour 1898 mis en exergue par F. Ewald. Ce dispositif incita les employeurs à s'assurer contre de tels risques mais aucune obligation légale ne les y contraignait. En fait, comme le remarque A. De Swaan ce type de loi fut adopté dans de nombreux pays au 19^{ème} siècle (dès 1838 dans les chemins de fer prussiens) mais n'engendra pas d'assurance obligatoire pour l'employeur. Il fut notamment

impossible en France d'introduire le modèle allemand de l'assurance-invalidité obligatoire pour l'employeur car les petits employeurs craignaient de ne pouvoir en assumer le coût. En outre, ce dispositif législatif obligeait encore l'employé à déposer plainte et à ouvrir une procédure judiciaire... et l'employé à prouver une « *faute inexcusable de l'employé* » (article 20) pour dégager sa responsabilité. Le temps des procès n'était donc pas terminé.

B - La loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes

116. Une autre loi importante est adoptée avant la première guerre mondiale : celle du 5 avril 1910 relative aux retraites ouvrières et paysannes.
117. • **Innovation sociale** -La préparation de la vieillesse relevait jusqu'alors de la prévoyance individuelle, d'arrangements personnels ou familiaux. L'idée d'une approche collective fondée sur la technique de l'assurance transforma les pratiques sociales.
118. • **assurance/assistance** - Il s'agissait à l'origine de rendre obligatoire la constitution d'une épargne en vue de la retraite, débouchant sur une rente viagère. C'était en quelque sorte un fond de pension (assurance privée) à l'échelle nationale et rendu obligatoire. Cependant très vite la technique de la capitalisation et le financement public s'entremêlèrent dans un débat politique complexe et particulièrement long.
119. • **Résistances politiques** - L'étude de la genèse très laborieuse de cette loi et de son application limitée illustre bien l'importance des résistances à l'introduction d'innovations sociales. Le projet de loi fut déposé en 1890. Il fallut donc près de 20 ans pour aboutir à cette loi et même 30 ans si l'on compte les projets avortés antérieurement. Les résistances furent à la fois patronales (augmentation des coûts) et salariales : la CGT refusait un système qui aggravait les charges pesant sur les ouvriers les plus pauvres.
120. • **Contenu de la loi** - La loi prévoit un régime obligatoire d'assurance retraite co-financé à égalité par l'employeur et l'employé dès lors que celui gagne moins de 3000 F / an ; le système est ouvert de manière facultative à d'autres catégories de personnes ≈ système d'assurance par capitalisation assez classique. En pratique : l'Etat s'engagea à ce que toute les personnes ayant cotisé au moins trois ans régulièrement perçoivent une pension d'au moins 100 F ≈ système de protection social financé par l'impôt.
121. • **Application de la loi** : en 1912 une décision de la Cour de cassation exonéra l'employeur de toute responsabilité concernant le paiement des cotisations si l'employé omettait de présenter sa carte sur laquelle devait être collé un timbre représentatif de la cotisation. Dès lors certains employeurs firent miroiter aux yeux de leurs salariés qu'ils toucheraient un peu plus si, ne présentant pas leur carte, leur cotisation ne leur était pas retenu. Beaucoup arbitrèrent en faveur de la rémunération immédiate. Sur les 10,5 millions de personnes obligées de cotiser 6 salariés sur 7 se soustrayaient à leur obligation ! Et sur les 5,6 millions qui pouvaient le faire de manière facultatives moins d'un sixième des personnes concernées entrèrent dans le système.

Le long cheminement vers les assurances sociales (1919 –1939)

122. La première guerre mondiale fit avancer le débat sur protection sociale (A) qui s'institutionnalisa véritablement, après dix ans de discussions, avec la loi de 1930

relative aux risques maladie et vieillesse (B) et celle de 1932 sur les allocations familiales (C).

A - Les impulsions liées à la première guerre mondiale

123. • **La loi 31 mars 1919 relative aux blessés de guerre** – un peu comme de 1898 – inversa la charge de la preuve : depuis de 1831 il fallait prouver qu'une blessure était imputable au service militaire pour toucher une pension ; la loi de 1919 prévoit que « toute infirmité constatée à l'issue du service était présumée imputable à celui-ci et donnait droit à pension, sauf si l'Etat prouvait qu'elle avait une autre origine ».
124. • Au-delà de cette loi, **la décennie qui s'ouvre après la guerre voit se multiplier les lois relatives aux blessures, invalidités et maladies** liées à la guerre que ce soit dans le personnel militaire ou parmi les civils. Près d'une dizaine de textes sont adoptés entre 1919 et 1930.
125. • **Conclusion** : La « Grande Guerre », en multipliant les mutilés, les veuves et les orphelins, pose durement le problème suivant : comment la collectivité nationale doit-elle agir vis-à-vis de ceux qui ont le plus souffert d'événements politiques graves ? Le principe de la mutualisation du risque fit de grands progrès.

B - L'élaboration laborieuse de la loi de 1930 sur les assurances sociales

126. • **L'exemple intérieur de l'Alsace-Lorraine** : La France était en retard vis à vis de l'Allemagne en matière de protection sociale et le retour **de l'Alsace-Lorraine** dans le giron français fournirent l'occasion d'en prendre conscience, car ces départements conservèrent le bénéfice des lois sociales de Bismarck qui entrèrent ainsi directement en France.
127. • **Une décennie de débats** : En 1920 le président du Conseil, Alexandre Millerand (droite « Bloc national »), ancien représentant du gouvernement en Alsace-Lorraine, chargea Paul Jourdain, lui-même un élu d'Alsace-Lorraine, d'étudier un projet d'assurances sociales relatif aux risques maladie, invalidité et vieillesse. Il fallut 10 ans pour que ce projet aboutisse, illustrant une nouvelle fois l'importance, en France, des résistances à l'émergence d'un système de sécurité social
128. • **De fortes résistances** : Les socialistes (SFIO) et les syndicats se prononcèrent en faveur du projet. Le patronat marqua son opposition et fit pression sur les parlementaires. Les milieux médicaux se montrèrent très réticents vis-à-vis de l'assurance maladie allant jusqu'à menaces. Et les sociétés mutualistes particulièrement développées depuis le second empire s'opposèrent aussi au projet, offrant la solution de repli (mutualiste) à tous ceux qui virent dans ce projet une dangereuse tentative d'étatisation de l'assurance sociale.
129. • **Contenu de la loi** : L'affiliation à la sécurité sociale est obligatoire pour tous les salariés au-dessous d'un plafond de revenu différent suivant la taille de la famille. L'immatriculation s'effectue à l'initiative de l'employeur. Les cotisations sont payées pour moitié par l'employeur et pour moitié par l'employé. La gestion est confiée à un service départemental des assurances sociales. La loi concerne les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse.
130. • **Application** : le système créé en 1930 connu immédiatement un succès tant par le nombre de personnes prises en charges (60% des travailleurs en 1931) que par la

situation financière des caisses très largement excédentaires. Ce succès créa des arguments en faveur du projet de système unitaire de 1945

C - La naissance des allocations familiales

131. Les allocations familiales furent d'abord le produit de **l'activisme social des catholiques**, une troisième voie entre le laissez-faire des libéraux et les systèmes d'assurances d'Etat défendus par les socialistes et les ouvriers radicaux. Ce catholicisme social s'appuie sur la très fameuse **encyclique *Rerum novarum* de 1891** qui exprimait une conception exigeante des devoirs sociaux des patrons vis à vis de leurs employés fondant ainsi le « patronage » : il pouvait consister à loger les ouvriers, à mettre un médecin à leur disposition, à ouvrir des écoles ou à offrir des formations professionnelles à leurs enfants. Leur « patronage » relevait à la fois d'une **forme de charité et d'un mode de gestion des ressources humaines** tendant à s'assurer la fidélité des ouvriers ainsi dépendants de la bienfaisance des employeurs. Le « patronage » permettait aussi d'éviter à bon compte certaines revendications salariales ou révoltes du fait de la faiblesse explosive des rémunérations.
132. Les employeurs catholiques lancèrent ainsi la pratique du sursalaire familial sur une base volontaire et très paternaliste. Quelques entreprises commencèrent dès la fin du 19^{ème} siècle à verser des suppléments à leurs salariés chargés de famille. Parallèlement, certaines administrations (Ministère de la marine, les douanes, l'enseignement primaire, les postes...) s'engagèrent dans la même voie, en ordre dispersé car il n'existait pas encore un statut uniforme de la fonction publique. Ce n'est qu'en 1917 qu'une loi généralisa les indemnités familiales à l'ensemble des fonctionnaires. Les patrons de leur côté comprirent bientôt que les pères de famille leur coûtaient plus cher que les autres employés ; pour répartir le fardeau entre elles, des compagnies grenobloises créèrent en 1919 un fond de compensation c'est à dire une caisse patronale versant les indemnités familiales et demandant à ses adhérents (les entreprises) une cotisation proportionnelle à leur masse salariale. Les caisses de ce type se multiplièrent dans l'ensemble du pays : en 1920, 49 caisses furent créées ; en 1930 on en comptait 230 regroupant 32 000 entreprises regroupant près de 2 millions de salariés. Elles distribuaient des allocations à 480 000 familles.
133. Les allocations familiales naissent donc essentiellement d'une conception paternaliste, celle du « patronage », et sont conçues comme une protection contre le risque (« heureux » pour les catholiques) de la procréation : avoir des enfants augmente les besoins et peut faire basculer dans la pauvreté. Mais une autre conception des allocations familiales amène à les considérer comme une rétribution des services rendus à la Nation par ceux qui élèvent des enfants, assurent le renouvellement des générations et contribuent ainsi à perpétuation et au développement de la Nation. Plusieurs responsables d'association de défense des familles nombreuses prirent cette position notamment l'abbé Lemire en 1898 qui voulait que l'on considère la famille comme « un service social » méritant rémunération et Simon Maire en 1908 considérant les familles comme « créancières de la nation ». Dans cet esprit une loi fut adoptée en 1913 en faveur des familles démunies de plus de trois enfants. La première guerre mondiale renforça la légitimité de cette conception en faisant prendre conscience du rôle de la croissance démographique dans les succès militaires et économiques. Dès 1920 plusieurs congrès eurent lieu tendant à faire reconnaître l'importance de la famille et les droits de la famille (Déclaration des droits de la famille, prévoyant un suffrage familial). Des propositions de loi sont avancées en faveur d'allocations familiales. Elle s'imposent

d'abord pour les entreprises soumissionnant à des marchés publics puis, les exemples étrangers aidant, un projet de loi est déposé en 1929 par le gouvernement Poincaré pour les rendre obligatoires ; il sera adopté en 1932.

134. La loi du 11 mars 1932 (venant un an après l'encyclique *Quadragesimo anno*, commémorant le quarantième anniversaire de l'encyclique « sociale » *De rerum novarum*) rendit obligatoire ces allocations, confiant aux employeurs la gestion des caisses familiales. Un décret-loi de 1938 et le Code de la famille de 1939 institutionnalisèrent définitivement les allocations familiales dont le régime fut préservé et complété par le gouvernement de Vichy et, à la libération, par l'ordonnance du 17 octobre 1944. Un effort particulier fut réalisé pour les allocations familiales durant la reconstruction : elles représentaient 40% des dépenses de protection sociales en 1946.

La « refondation » de 1945 et les « trente glorieuses »

135. D'inspiration plutôt bismarckienne, la protection sociale française va croiser l'inspiration beveridgienne sans véritablement en tirer en conséquence. Dès le début de l'année 1945 Pierre LAROQUE, très proche du Général De Gaulle, devient le leader de la réforme du système de protection sociale. Il devient à l'automne 1945 le premier Directeur général de la sécurité sociale (au Ministère des affaires sociales).
136. Son projet initial très ambitieux fut largement inspiré par le rapport Beveridge : il s'agissait de créer en France un système de protection sociale **universel** (= couvrant l'ensemble de la population) et **unifié** (= avec un financement unique géré par une structure unique loin des particularismes sectoriels et corporatismes). Ce projet est énoncé notamment dans le **décret du 8 juillet 1945** qui pose notamment trois grands principes : 1) une caisse unique par circonscription territoriale ; 2) des conseils d'administration composés aux deux tiers de syndicalistes ; 3) une cotisation unique recouvrée par la caisse unique.
137. Une avalanche s'ensuit de textes législatifs et réglementaires qui vont être adoptés en 1945 et 1946... mais les ambitions initialement affichées ne seront finalement pas réalisés : • **la fameuse ordonnance du 4 octobre 1945** sur l'organisation de la « sécurité sociale » ajoute, « à titre provisoire » (... qui deviendra définitif), aux caisses primaires uniques... des caisses d'allocations familiales ainsi sorties du régime général. En outre les régimes spéciaux sont maintenus en ce qui concerne l'agriculture et « provisoirement » (... qui deviendra définitif) pour les autres professions. Ces dispositions provisoires durent jusqu'à aujourd'hui. • **la loi du 22 mai 1946** porte sur la généralisation de la sécurité sociale. L'article 1^{er} dispose que « *tout Français résidant sur le territoire de la France métropolitaine bénéficie, sous réserve des dispositions prévues à l'article 29 de la présente loi, des législations sur la sécurité sociale et est soumis aux obligations prévues par ces législations dans les conditions de la présente loi* ». Or cet article 29 concerne les régimes spéciaux dont l'existence est encore « provisoirement » maintenue et l'article 33 subordonne l'entrée en application de la loi à des conditions économiques dont la réalisation est incertaine. Ce texte ne sera jamais appliqué et en 1997 le projet d'assurance maladie universelle illustre bien l'incapacité de la sécurité sociale française à couvrir tous les résidents conformément à l'esprit beveridgien. • La **loi du 13 septembre 1946** décide d'étendre l'assurance vieillesse à toute la population active. Cependant dès 1947 la Direction de la sécurité sociale constata l'existence de très fortes résistances catégorielles et corporatistes à cette généralisation et anticipa l'impossibilité de faire entre les cotisations notamment des travailleurs indépendants. Dès juillet 1947 cette loi fut abrogée et remplacée en 1948

par une loi créant des régimes de retraite particuliers pour l'agriculture, l'artisanat, les professions libérales et les chefs d'entreprise. Ainsi sous la menace du non-paiement des cotisations et en faisant pression sur les parlementaires, les travailleurs indépendants sont arrivés à se désolidariser du reste de la population, à segmenter le système de retraite le rendant peu viable à long terme : un *patchwork* de régimes particuliers dans une logique de répartition est fortement exposé à toute modification structurelle de la population active (risque de variations favorables ou défavorables et non compensées d'un secteur à l'autre entre actifs qui paient et retraités qui reçoivent).

138. Ainsi au-delà de l'adoption du terme « sécurité sociale » pour désigner l'ensemble du système de protection sociale, le plan Laroque vit effectivement le jour mais ce que la légende ne dit pas sur cette refondation de 1945 c'est que les objectifs initiaux d'inspiration beveridgienne ne furent pas atteints. Les corporatismes et les intérêts sectoriels s'opposèrent efficacement à l'institution d'une sécurité sociale universelle, rassemblant tous les Français dans un même régime. La mosaïque des particularismes fut préservée préparant bon nombre des problèmes actuels. Le concept de régime « conservateur-corporatiste » d'Esping-Andersen décrit bien la trajectoire française.

139. La période qui suit est marquée par deux grandes innovations : la création du salaire minimum et celle de l'assurance chômage. • **Salaire minimum** - Après un essai de « salaire minimum vital » lancé en mars 1947, le Salaire minimum interprofessionnel garanti, ou SMIG, fut créé par la loi du 11 février 1950 qui marqua simultanément le retour à la libre négociation des salaires. La loi du 18 juillet 1952 indexa le SMIG sur l'indice INSEE des prix de détail. • **Assurance chômage** – La convention collective interprofessionnelle instituant une assurance chômage date du 31 décembre 1958. La France compte ainsi parmi les derniers pays industrialisés à s'être doté d'une telle garantie pour l'ensemble des salariés.

140. De 1947 à 1967, la progression des prestations sociales est importante durant toute la période : elles constituent 16% du revenu des ménages en 1949 et passent à 24% en 1967. Durant la même période, la part des allocations familiales diminue au profit des prestations maladie et des prestations vieillesse.

Section 3 - Régime social-démocrate : Suède

Lectures conseillées : Alain BERGOUNIOUX, « La suède », dans : A. Bergounioux, B. Manin, *Le régime social-démocrate*, Paris : PUF (coll. « Recherches politiques »), 1989. André GRJEBINE, *La politique économique ou la maîtrise des contraintes*, Paris, Seuil, 1991, p.73 à 96 (longues analyses sur pol. éco de la Suède)

141. L'État-providence social-démocrate souvent assimilé au modèle scandinave de société : Suède, Norvège et Danemark. Basé sur le principe de l'universalité du droit à la protection sociale, ce régime se caractérise non seulement par un niveau élevé de protection contre les risques mais aussi par une offre importantes de services sociaux, l'ensemble étant financé par un impôt fortement progressif. Ce régime de forte démarchandisation repose sur une volonté de justice sociale redistributive, un égalitarisme entre les droits des ouvriers (cols bleus) et des employés (cols blancs) et s'organise en un système unique d'assurance sociale ouverte à tous. Cette démarchandisation est d'autant plus forte qu'elle implique la possibilité de recevoir un revenu de remplacement proche du salaire d'activité lorsqu'on se trouve hors du travail pour des motifs très divers : maternité, garde/éducation des enfants, formation initiale et continue, activités sociales ou de loisir. **L'impact sur la stratification sociale** est

recherche contre le corporatisme, le paternalisme des employeurs et l'atomisation de la société. L'État est un acteur à part entière de la société qu'il façonne en luttant contre les inégalités du marché. Une forte solidarité se développe ainsi au sein de la société et l'acceptation du rôle de l'État.

142. *« Le troisième groupe, nettement plus réduit, est composé des pays dans lesquels les principes d'universalisme et de démarchandisation des droits sociaux ont également été étendus aux nouvelles classes moyennes. Nous pouvons le baptiser type de régime « social-démocrate ». Dans ces pays, la sociale-démocratie est clairement la force qui sous-tend la réforme sociale. Plutôt que de tolérer un dualisme entre l'Etat et le marché, entre classe ouvrière et classe moyenne, les sociaux-démocrates cherchent à instaurer un Etat-providence qui encourage une égalité des plus hauts standards et non une égalité des besoins minimaux. Cela implique d'abord que les services et les indemnités soient élevés à des niveaux proportionnés même avec les exigences des nouvelles classes moyennes ; et ensuite que les travailleurs soient assurés de jouir des mêmes droits que ceux dont bénéficient les gens aisés. Cette formule se traduit par un mélange de programmes hautement « démarchandisants » et universalistes, façonnés pour des attentes différentes. Les travailleurs manuels en arrivent à profiter de droits identiques à ceux des « cols blancs » ou à ceux des fonctionnaires. Toutes les classes sont incorporées dans un système universel d'assurance sociale, bien que les indemnités soient relatives aux revenus habituels. Ce modèle neutralise le marché et par conséquent établit une solidarité globale en faveur de l'Etat-providence. Tous en profitent, tous sont dépendants et il est probable que tous se sentent dans l'obligation de payer. La politique d'émancipation du régime social-démocrate concerne aussi bien le marché que la famille traditionnelle. Contrairement au modèle corporatiste subsidiaire, le principe n'est pas d'attendre que la famille ait épuisé ses capacités d'aide, mais de socialiser d'avance les coûts familiaux. L'idéal n'est pas de rendre la famille la plus dépendante mais de renforcer la possibilité d'une indépendance individuelle. En ce sens, le modèle est une fusion particulière de libéralisme et de socialisme. Il en résulte un Etat-providence qui octroie des subsides directement aux enfants et qui prend la responsabilité directe des soins aux enfants, des personnes âgées et des personnes sans ressources. Par conséquent, il est soumis à une lourde charge de service social, non seulement pour répondre aux besoins de la famille mais également pour permettre aux femmes de choisir le travail plutôt que le ménage. (...) » (Esping-Andersen, p.42-43)*

► **Le cas de la Suède**

143. Dès les années 1880-1890 (bien avant la France), influencée par les « socialistes de la Chaire » et les réalisations de Bismarck, la Suède a adopté des lois d'assurance sociale. Néanmoins, moins portée sur le paternalisme étatiste bismarckien, les réformes restent de plus faible ampleur qu'en Allemagne jusque dans les années 1930 période à partir de laquelle se forme le « modèle suédois » qui passe pour l'Etat-providence le plus avancé au monde. Au début de cette période le Parti social-démocrate suédois abandonne ses références au marxisme révolutionnaire pour se convertir au réformisme social. Il accède au pouvoir en 1932 pour le conserver presque sans interruption jusqu'à la fin du siècle.
144. Le programme socialiste gouvernemental repose sur trois éléments programmatiques : 1/ définition de l'Etat comme « foyer du Peuple », mettant l'accent sur la communauté et la solidarité ; 2/ idée de justice sociale et de solidarité nationale ; 3/ nécessité d'utiliser des politiques économiques contra-cycliques et des grands

travaux. Toutes ces idées ne trouveront à se réaliser qu'à partir des années 40 mais seront déjà les prémisses d'un Etat social garantissant le plein-emploi, le droit à des services publics de qualité et à une protection de base de tous.

145. Le modèle suédois se forme historiquement sur deux piliers : 1) l'institutionnalisation de la **négociation salariale paritaire** préservant la compétitivité économique ; 2) une **politique sociale égalisatrice**, fondée sur la redistribution fiscale, émancipant les individus de l'insécurité sociale.
146. • En 1938 la **Convention de Saltsjöbaden** pose un cadre rénové de relations professionnelles et sociales fondées sur la négociation. Le patronat reconnaissait notamment le pouvoir de négociation des syndicats, ceux-ci acceptant de ne pas contester le pouvoir de décision des patrons. Au départ (années 1940) les négociations ne sont pas institutionnalisées (l'Etat n'intervient pas) : elles sont directes entre la Confédération patronale suédoise (SAF) d'une part et la Confédération du Travail (LO) et l'Organisation centrale des employés salariés (TCO) d'autre part. Elles fixent des lignes générales de progression de salaires sur quelques années et les accords peuvent donner lieu à recours devant les tribunaux s'ils ne sont pas respectés mais ne peuvent pratiquement plus être contestés par voie de grève. Il n'y a pratiquement pas de grève jusque dans les années 1960. Progressivement une institutionnalisation se forme pour l'élaboration d'une législation du travail : en 1946 des Comités d'entreprise sont créés par la loi pour favoriser l'information et la consultation des salariés ; en 1951 le LO et la SAF s'accordent pour créer une Commission de sécurité des travailleurs et en 1952 une Commission du Marché. Dans ce cadre, sont discutés et conçues des politiques économiques et sociales. Progressivement les salaires sont indexés sur la productivité des entreprises et les résultats d'exportation. Sous l'impulsion de l'économiste **Gosta REHN** est créé un dispositif de « solidarité salarial » (généralisation à l'ensemble des entreprises d'une branche des augmentations salariales négociées dans les entreprises les plus performantes) soumettant les entreprises les moins compétitives à une pression salariale les conduisant à la faillite. Ce dispositif « égalitaire » visait donc aussi à une efficacité économique d'élimination des « canards boiteux », les chômeurs ainsi générés étant alors pris en charge par une politique de l'emploi visant à faciliter et accélérer la reconversion des salariés licenciés (formations déterminées en fonction des besoins du marché). Cette politique de l'emploi est conduite par une très puissante Direction du marché du travail (AMS) co-animée par l'Etat, le patronat et les syndicats.
147. • **Le deuxième pilier du « modèle suédois » est la politique sociale** (le reste... puisque ce qui précède en fait aussi partie). Cette politique s'inspire du modèle beveridgien mais va en fait beaucoup plus loin que ce que proposa Beveridge. Deux périodes successives peuvent être distinguées :
148. → **la mise en place des bases de l'Etat-providence dans les décennies 40 et 50** : en 1948 la retraite est établie à 67 ans. Un ensemble d'allocations familiales est institué. En 1953, une loi fixe à trois semaines la durée des congés payés. En 1955 un système de santé est mis sur pied. En 1959 un fond de retraites complémentaires assure à tout salarié une pension égale à 60% des quinze meilleures années de salaire. Après 1945, le gouvernement encourage la construction coopérative de logements. D'autre part, il entreprend une réforme de l'éducation nationale qui prend forme en 1946 avec l'instauration de « l'établissement général de base » identique et obligatoire pour tous jusqu'à l'adolescence et d'un système de bourses aux familles des lycéens et aux étudiants pour la suite des études. Une importante formation continue pour les adultes complète le système.

149. → **La prise en compte de la « qualité de la vie » dans les décennies 60 et 70 :**
La préoccupation de justice sociale se place au centre des préoccupations. Les conditions pour bénéficier des prestations sont considérablement élargies, les niveaux de revenus de remplacement sont élevés, les services sociaux sont développés. En outre des lois particulièrement novatrices sont adoptées : en 1969 sur la protection de l'environnement, en 1973 sur l'allocation parentale (remplaçant l'allocation maternité). Des agences publiques prennent en charge l'organisation de la contraception, la lutte contre la pollution, contre l'alcoolisme, etc. De ce fait les dépenses sociales augmentent très fortement : l'Etat redistribuait $\approx 10\%$ du revenu national en 1949, $\approx 20\%$ en 1967 et $\approx 30\%$ en 1976. L'instrument de cette redistribution a été aussi et pour beaucoup une fiscalité plus lourde que dans les autres pays capitalistes à la même époque et notamment un impôt sur le revenu extrêmement progressif.