

Séance n°2 : Finalités de l'État, et concept d'État-providence

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 décrire 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 premier et introductif, il s'agit de préciser le ou les sens du concept central de l'ensemble de cette partie n°2 sur l'expansion des objectifs et moyens de l'État en France au cours des 19^{ème} et 20^{ème} siècles. Il s'agit aussi de construire l'objet d'étude de plusieurs séances du cours 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. 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). Cet aperçu socio-historique du concept d'État-providence suggère ainsi 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 (Section 2).

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 » semble apparaître au milieu du 19^{ème}, au tout début du Second empire. C'est alors une notion polémique avec une connotation très péjorative. 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 la corporation décédé, 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 (préparer son salut éternel en étant agréable à Dieu par de tels dons).

09. 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.

10. Les recherches françaises situent 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. Tendence 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 assujétir 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.* ».

11. La notion d' « État-providence » faisait l'objet, il y a un peu plus d'un siècle et demi l'objet d'usages polémiques : 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.

12. 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](#)) et à celui du site gouvernemental « Vie Publique » (La Documentation Française : article « [L'État-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.

Repères historiques sur la protection sociale en France (19^{ème} siècle)

13. (Cf. document de travail de la séance n°4)

§ 2 - « Sozialstaat » et « Wohlfahrtsstaat »

14. 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 ; cf. [P2/C3/S2/§1/A](#)) 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.

Repères historiques sur la protection sociale en Prusse (19^{ème} siècle) :

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.

15. 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 sociale ; 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.

16. 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 socialiste 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).

17. 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

18. 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

19. Comme dans d'autres pays européens, 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.

20. 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, Wurtemberg, 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

21. 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 décloisonnements professionnels pour mieux assumer leur nouvelle vocation territoriale. La loi du Reich (bismarckienne) de 1883 enregistre ces modifications antérieures.

22. 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

23. 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, indemnisations...) 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)

24. 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.

25. 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 antissubversive. 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.

26. 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.

27. • 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...).

28. • 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.

29. • 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.

30. • 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.

31. 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.

§ 3 - « Welfare State »

32. 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 obsidionnale 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 (cf. [P2/C3/S2/§2/A](#) et [P2/C4/S2/§2/B](#)). 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)

Repères historique sur la protection sociale en Grande-Bretagne (19^{ème} siècle)

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'Etat* (1988), Paris : PUF, 1995.

33. 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} SIÈCLES)

34. • 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 !

35. • 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.

36. • 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.

37. • 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)

38. • **PAUVRE ≠ IMMORALITÉ** : 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 MUTUALITÉ** : 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 LIBÉRALISME** : 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.

39. • **L'ALTERNANCE ÉLECTORALE 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.

40. • **LES NOUVELLES LÉGISLATIONS 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 ...)

41. 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.

42. 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.

43. 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'État-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.

§ 4 - Recherche en sciences sociales

44. 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.

45. 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.

46. **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.

47. **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.

48. **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.

49. **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 » ?

50. 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.

51. En s'inspirant des recherches de Gosta Esping-Andersen, présentées ci-dessous (cf. [P2/C3/S1](#)), 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 (cf. P3/C1 : « [Sociologie sectorielle de l'action publique](#) ») 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.

52. 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

53. 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 ».

54. 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).

55. En ce qui concerne la définition de l'État-providence, chacune des deux définitions peut se défendre : 1) la première est proche du sens d'origine 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.

56. 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

57. 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 ce que l'on pourrait appeler l'« État-batisseur ». 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 → domaines	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-TRÉSORIER →ressources	<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 →relations extérieures	<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 →ordre public	<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-BÂTISSEUR →travaux publics 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 →formation des citoyens et culture nationale 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 →conditions collectives de vie individuelle 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 →régulation des équilibres économiques	<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..

58. 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

59. 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 » :

60. **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 antérieur 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. Dans le cas contraire, si l'objet de ces premières 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 corréliser 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.

61. **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.