

## Chapitre 7

### *La construction pragmatique de l'État social*

Les travaux sur l'État social ne se réduisent pas aux théories économiques (néoclassique, marxiste, keynésienne et régulationniste) passées en revue dans le chapitre précédent. D'autres théories économiques s'y sont penchées et des travaux dans d'autres disciplines ont aussi apporté leur contribution.

Dès l'aube du capitalisme, du côté même des partisans du libéralisme économique, des plaidoyers se sont fait entendre en faveur d'une certaine intervention publique dans l'économie. Simultanément, nombre de pensées critiques du libéralisme économique se sont déployées dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle. Le grand désenchantement à l'égard du libre marché, qui marque la seconde moitié de ce siècle, conforte leur point de vue. Dans les faits, c'est au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles que s'opère le grand basculement en faveur de l'État social. Pour l'essentiel, cette transformation demeure cependant impensée. Les critiques du libéralisme économique eux-mêmes plaident alors rarement principalement en faveur de l'intervention de l'État. Avec l'association, les mutuelles, les assurances sociales, les syndicats<sup>1</sup>, les coopératives, l'éloge des collectivités décentralisées<sup>2</sup>, les valeurs de la solidarité, ce sont plutôt des solutions intermédiaires qui sont

---

1. En France, de façon plus marquée qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, par exemple, le syndicalisme a construit une bonne part de son identité en opposition à l'État. Le contenu de la Charte d'Amiens, adoptée au congrès de la CGT en 1906, en témoigne : c'est le courant syndicaliste révolutionnaire, fortement imprégné par la pensée libertaire, qui l'emporte alors.

2. Après avoir rompu avec ses premiers engagements anarchistes, Paul Brousse préconise une transformation réformiste de la société, d'où le terme de *possibilisme* associé

privilégiées. La crainte de l'État Léviathan aidant, les plaidoyers en faveur de l'État social sont hésitants. Les premiers pas de celui-ci relève d'une construction essentiellement pragmatique. Avec la crise des années 1920-1930 et plus encore après 1945, l'État social va connaître ce qu'on appelle communément son âge d'or, mais il reste à nouveau largement sous-théorisé. La guerre froide favorise sa construction, mais elle est peu favorable à sa théorisation. De nombreux travaux s'accumulent sur l'État social, mais ce sont le plus souvent des approches parcellaires qui ne portent que sur l'un de ses piliers. Les travaux qui s'intéressent à l'État social dans sa globalité reconnaissent qu'il y a bien un problème de sous-théorisation en la matière. Il existe toutefois une tentative pour théoriser l'État social : *L'État-providence* de François Ewald, ouvrage publié en 1986. C'est d'ailleurs lui qui est le plus souvent cité lorsqu'il s'agit de faire référence à une telle théorie. Sa thèse est la suivante : l'État social doit être pensé à l'aune du risque social et des assurances sociales. En fait, seule la protection sociale est évoquée. Cependant cette thèse mérite néanmoins d'être discutée plus à fond. En partant d'elle, de sa critique, il est en effet possible de saisir plusieurs caractéristiques de l'État social.

## DU LIBÉRALISME ÉCONOMIQUE À L'ÉTAT SOCIAL : UN LABORIEUX BASCULEMENT

### **Le libéralisme pragmatique : des fenêtres entrouvertes**

Le libéralisme économique ne se désintéresse pas du social. Dès l'origine, au XVIII<sup>e</sup> siècle, il prétend y répondre par trois arguments.

La *libre concurrence* en premier lieu : en incitant chacun à se spécialiser là où il excelle, elle permet d'augmenter la richesse globale et partant celle de tous. Les physiocrates – « Laissez faire les hommes, laissez passer les marchandises » – le disaient dès le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle. Adam Smith reprend et systématise le propos dans *La*

---

à son courant. À l'instar de bien d'autres – avec ce qu'on nomme alors le *socialisme municipal* –, ce sont toutefois en premier lieu des expériences locales, communales, qu'il privilégie.

*Richesse des nations* : la recherche par chacun de son intérêt personnel conduit, sous l'aiguillon de la concurrence, au bien-être collectif.

La prévoyance ensuite est parée de toutes les vertus. Elle est l'un des vecteurs de la nécessaire moralisation de la classe ouvrière. Les libéraux conservateurs ne cessent de le répéter tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle : plus que du capital, de la concurrence ou des inégalités, c'est du défaut de leur moralité que souffrent les ouvriers. Saint-Marc de Girardin le dit sans ménagement en 1832 : « La misère est le châtiment de la paresse et de la débauche. Voilà les enseignements que nous livre l'histoire. » Auteur du fameux *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers* en 1840, Villermé ne dit fondamentalement pas autre chose : pour les ouvriers, « le remède à leur pauvreté est dans leur bonne conduite<sup>1</sup> ». La prévoyance permet de se prémunir contre les mauvais coups du sort, les accidents de la vie (maladies, accidents du travail, etc.), de sorte qu'il n'y a nul besoin d'intervention publique pour y parer. Elle alimente l'épargne, ce qui favorise l'accumulation de capital et donc la croissance. Elle offre aux humbles, si du moins ils épargnent laborieusement tout ce qui excède le strict nécessaire, la possibilité de sortir progressivement de leur condition. Derrière cette représentation, on trouve l'idéal d'une république de petits propriétaires où chaque salarié – car il en faut – serait aussi un peu (à hauteur de son épargne) capitaliste. Les caisses d'épargne sont encensées tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup>. Alliant propriété et liberté, elles procèdent « d'un programme où la sécurité est placée dans la propriété » (F. Ewald, p. 204). Les partisans contemporains des fonds de pension et des assurances privées ne disent pas autre chose.

---

1. Joseph-Marie de Girardo, dans un ouvrage intitulé *De la bienfaisance publique*, publié en 1839, soutient de même que « la vertu est pour l'homme la vraie gardienne du bien-être ». Quelques années plutôt, en 1826, il avait posé son diagnostic : « Le malheureux souffre en effet ; mais il souffre par sa faute. » Pour ces citations et pour une présentation plus systématique de cette idéologie libérale-conservatrice, voir l'ouvrage de P. Rosanvallon (*La Société des égaux*, 2011, pp. 125-129).

2. Symptomatique est, en ce sens, la figure du duc de La Rochefoucauld-Liancourt, à la fois rapporteur du Comité de mendicité sous la Révolution française et premier président de la Caisse d'épargne de Paris.

La bienfaisance, enfin, offre à l'édifice libéral sa clef de voûte morale. Le riche se grandit à être bienfaiteur. Il a l'obligation morale de l'être, insistent les libéraux. Et vouloir transformer cette obligation morale en obligation légale – en taxant les riches pour redistribuer à ceux qui en ont besoin – revient à tuer la morale, soutiennent-ils.

Hier comme aujourd'hui, ce triptyque forme le noyau dur du libéralisme économique. Par définition, l'intervention publique n'a pas sa place ici. Au mieux est-elle acceptée si elle favorise l'un ou l'autre des trois volets : institution et garantie des règles de la concurrence, encouragement à l'épargne et à la bienfaisance<sup>1</sup>.

Les partisans du libéralisme économique ne forment cependant pas un bloc homogène, comme le souligne Francesco Vergara dans son ouvrage *Les Fondements philosophiques du libéralisme* (2002). Il y a des ultra-libéraux : Frédéric Bastiat – et ses *Harmonies économiques*, publié en 1850 – ou bien encore Herbert Spencer au XIX<sup>e</sup> siècle, Ludwig von Mises, Friedrich Hayek ou Milton Friedman au XX<sup>e</sup> siècle. Toutefois, dès l'origine, d'autres libéraux ont admis que l'intervention publique pouvait être justifiée pour remplir certaines fonctions, reconnaissant déjà que le marché ne peut pas tout faire. Le plaidoyer d'Adam Smith en faveur de la concurrence, cela est souvent oublié, est largement conçu par son auteur pour contrer la propension des capitalistes à bâtir des monopoles. À la suite de Jeremy Bentham<sup>2</sup> et de David Hume, il adhère à l'utilitarisme, lequel, loin de se cantonner à l'utilité individuelle, se préoccupe de l'utilité collective, du bonheur et du bien-être de la communauté, de la société<sup>3</sup>. Le libéralisme économique, soutient-

1. La plupart des néolibéraux se prononcent ainsi de nos jours pour certaines dépenses fiscales, l'abondement public en faveur des fonds de pension, par exemple.

2. Pour Jeremy Bentham, le devoir de rechercher le *bonheur de tous* ne relève pas seulement de l'État, mais s'impose à tous. Partisan du laissez-faire, il reconnaît toutefois des exceptions à la règle, avec ce qu'il nomme les *agendas* de l'État (voir N. Sigot, « "Be quiet", mais modérément... », 1993).

3. Dès la *Théorie des sentiments moraux*, en 1759, Adam Smith indiquait : « C'est le souci de bien-être de la société qui doit l'emporter sur toute autre considération » (p. 259).

il, est, en règle générale, le système le plus efficace pour y parvenir, mais l'intervention publique est parfois plus adaptée concède-t-il. C'est notamment le cas pour les « ouvrages et établissements publics dont une grande société retire d'immenses avantages », mais que le privé ne prend pas en charge, à défaut de profit suffisant : « le profit ne saurait jamais leur en rembourser la dépense » (p. 345)<sup>1</sup>. Quelques décennies plus tard, John Stuart Mill (1848), creusant un peu plus cette veine, soutient dans les dernières pages de ses *Principes d'économie Politique* que « toute activité qui est désirable pour l'intérêt général » mais qui « n'est pas de nature à rémunérer les individus ou les associations qui l'entreprendraient » est « en soi une chose appropriée à entreprendre par le gouvernement » (p. 589), lequel doit aussi intervenir dans la répartition des revenus afin de limiter les inégalités (soutien aux déshérités, encadrement de l'héritage, etc.).

Dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, d'autres partisans du libéralisme économique, partant du droit naturel cette fois, adoptent une démarche pragmatique similaire. Le droit naturel, soutiennent-ils, exige que l'État ne remette jamais en cause la liberté et la propriété. Mais, pour certains, cela n'exclut pas toute intervention de l'État. Fervent partisan de la liberté de commerce, Turgot admet l'intervention publique en matière de transport, d'éducation ou de crédit bancaire (il crée la Caisse d'escompte afin d'abaisser les taux d'intérêt). Thomas Paine, artisan de l'indépendance américaine avant d'être acteur de la Révolution française, prône un système d'éducation gratuite<sup>2</sup> et l'instauration d'un revenu minimum. Preuve que la délimitation même des droits naturels ne va pas de soi, il préconise surtout, avec

---

1. Dans *Recherches sur les causes et la nature de la richesse des nations* (1776), Adam Smith évoque aussi la nécessaire intervention publique en matière de fixation du taux d'intérêt (afin d'éviter des taux prohibitifs), ou bien encore d'éducation.

2. Thomas Jefferson, rédacteur d'une partie de la Déclaration d'indépendance de 1776 et futur président des États-Unis, préconise, dès la fin des années 1870, la mise en œuvre en Virginie d'un système d'école gratuite pour les filles et les garçons, mais sa proposition est rejetée.

Condorcet, son condisciple, d'y intégrer la protection sociale (la « garantie sociale »)<sup>1</sup>.

Les domaines de l'intervention publique concédés par les partisans du libéralisme économique pragmatique sont le plus souvent extrêmement limités. Le primat du marché demeure. Pour une part, c'est cependant en s'engouffrant dans ces brèches que des plaidoyers en faveur de l'intervention publique sont lancés. Keynes revendique une filiation avec John Stuart Mill. Il en va de même, comme on va le voir ensuite, pour l'institutionnalisme américain. Il faut dire que les opposants au libéralisme économique, de l'autre côté, ne plaident ni systématiquement ni directement en faveur de l'intervention de l'État tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle.

### **Socialisme, solidarisme, républicanisme, institutionnalisme : les premiers plaidoyers hésitants en faveur l'intervention publique**

#### *La solidarité contre l'État*

Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, des voix s'élèvent pour dénoncer les promesses non tenues du libéralisme économique. Alors qu'il l'avait auparavant encensé, Jean de Sismondi s'en éloigne en 1819 dans ses *Nouveaux Principes d'économie politique*. Le libéralisme économique engendre du chômage et, en comprimant sans cesse les salaires, des crises de surproduction. L'État doit intervenir, soutient-il, afin de limiter les excès de la concurrence ou bien encore pour imposer aux patrons la prise en charge des périodes de maladie ou de chômage.

---

1. Le projet de Constitution girondine présenté à la Convention nationale par Condorcet en 1793 stipule, dès son article premier, que « les droits naturels, civils et politiques des Hommes sont la Liberté, l'Égalité, la Sûreté, la Propriété, la Garantie sociale, et la Résistance à l'oppression ». L'article 23 pose que « la société [...] doit également à tous » « l'instruction élémentaire ». L'article 24, soutient que les « secours publics » sont une « dette sacrée de la société », dont il revient à la loi de « déterminer l'étendue et l'application ». Le droit à la sécurité (ou à la sûreté) entendue dans un sens général est affirmé, on y revient dans le chapitre suivant, dès les révolutions américaine et française.

Dans les années 1830 et 1840, la contestation sociale s'amplifie. La révolte des canuts de 1831 est isolée, mais avec les révolutions de 1848, c'est une bonne partie de l'Europe qui s'embrase. Ce printemps des peuples met d'abord en jeu des revendications proprement politiques, cependant la dimension sociale n'est pas absente. C'est au nom de la République sociale et du droit au travail que sont créés, en France, les Ateliers nationaux. À compter de 1848, un tournant majeur s'opère. La seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle peut en effet être lue comme celle du grand désenchantement à l'égard du libéralisme économique<sup>1</sup>. C'est sa légitimité même de système qui prétend régler l'ensemble de l'économie, quand ce n'est pas la société, qui est progressivement ébranlée. Le développement concomitant du salariat et du paupérisme met à bas l'utopie libérale d'un accès à la sécurité et plus largement au progrès social pour tous par le seul jeu du marché et de l'épargne volontaire. La libre concurrence ne prémunit pas, de toute évidence, contre les crises et le chômage, elle les provoque : la Grande Dépression économique des années 1873-1896 conforte ce jugement.

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, les courants qui, d'une façon ou d'une autre, portent la contestation du libéralisme économique sont très divers : saint-simonisme, socialisme, christianisme social, solidarisme ou bien encore républicanisme, en France, avec des chevauchements entre eux et d'infinies nuances en leur sein ; chartisme aussi en Grande-Bretagne et socialisme de la chaire en Allemagne<sup>2</sup>. Certains

---

1. Comme l'indique Jacques Donzelot dans *L'Invention du social* (1984), « c'est précisément le problème de l'État qui, surgissant en 1848, oblige à voir, tout au fond de la question sociale, la faillite du modèle contractuel » (p. 56).

2. Dans le prolongement de l'école historique allemande et notamment des travaux de Friedrich List (partisan du protectionnisme éducateur), le *socialisme de la chaire*, avec Gustav von Schmoller et Adolph Wagner, plaide en faveur de l'intervention publique et inspire fortement les réformes sociales de Bismarck. Selon A. Wagner, il existe une loi (dite depuis loi de Wagner) de la hausse des dépenses publiques qui résulte à la fois de la nécessité d'accroître les infrastructures lourdes, que seul l'État est en mesure d'assumer, et du fait que, le niveau de vie augmentant, la part de la consommation consacrée aux biens supérieurs (un bien est dit supérieur lorsque sa consommation augmente plus vite que le revenu), tels que l'éducation, la santé ou la culture, tend elle-même à augmenter.

d'entre eux – les saint-simoniens typiquement – sont partisans de la libre concurrence. Dans tous les cas, plus que l'intervention publique, c'est la figure de l'association que promeuvent en premier lieu ces différents courants. L'association ne permet-elle pas de sortir des apories du capitalisme libéral sans pour autant basculer vers l'État Léviathan ? Car l'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle le montre suffisamment : Restauration, I<sup>er</sup> et II<sup>e</sup> Empire, écrasement de la Commune, mais aussi affaire Dreyfus<sup>1</sup>, il y a matière à se défier de l'État.

À l'instar des libertaires, certains socialistes, surtout parmi les plus radicaux, rejettent explicitement l'intervention publique, défiance envers l'État bourgeois oblige<sup>2</sup>. D'autres, surtout à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'établissement de la III<sup>e</sup> République aidant, plaident en sa faveur, mais c'est avec beaucoup de préventions et d'hésitations. Le succès de la notion de solidarité croissant tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, jusqu'à sa consécration officielle par la III<sup>e</sup> République, en témoigne. La notion de solidarité se prête à de multiples interprétations. L'ultralibéral Frédéric Bastiat s'y réfère et soutient qu'elle est un attribut naturel de l'échange. Pierre Leroux, qui, dans les années 1830, répand le mot *socialisme*, la place au cœur de son propos, en l'opposant à l'individualisme, mais aussi et plus encore, au collectivisme, preuve des réticences à l'égard de l'État. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, elle connaît son heure de gloire. L'Exposition universelle de 1900 se tient sous son égide. Le solidarisme, comme son nom l'indique, la promeut comme la matrice du nouveau monde à construire. Plus que tout autre sans doute, ce courant qui porte l'œuvre transformatrice de la III<sup>e</sup> République témoigne cependant des appréhensions toujours existantes à l'égard de l'État. L'intervention de l'État est nécessaire, admettent Charles Gide

1. L'affaire Dreyfus va durablement renforcer les préventions de certains progressistes à l'égard de l'État. Les conservateurs appelant à la solidarité avec l'armée, une partie des dreyfusards va jusqu'à dénoncer le dogme de la solidarité en l'associant au nationalisme (cf. M.-C. Blais, *La Solidarité. Histoire d'une idée*, 2007, p. 241).

2. Pierre-Joseph Proudhon stigmatisera sous l'appellation d'« État serviteur », les premiers germes de l'État social. Défavorable à la propriété publique comme à la propriété privée, il s'opposera au principe de l'école publique.



et Léon Bourgeois, ses deux principaux théoriciens. Mais il s'agit bien d'une concession. Dans *Solidarité*, son ouvrage publié en 1896, qui a un grand retentissement, Léon Bourgeois ne mentionne pas l'État, alors même qu'il vient de démissionner de la présidence du Conseil en raison de l'opposition du Sénat à son projet d'introduire un impôt sur le revenu et les successions. Aux républicains attachés à l'État et à l'intérêt général qui s'étonnent de cette omission, Léon Bourgeois répond que le mot n'a pas à être prononcé puisque la chose n'est ni extérieure ni supérieure aux individus. Seule la société, avec ses individus libres et conscients, existe. La solidarité, à l'instar des notions de dette sociale et de quasi-contrat qu'il avance pour la fonder, est justement conçue pour limiter les empiètements de l'État<sup>1</sup>. Charles Gide partage ce point de vue. Initié à l'économie par la lecture de Bastiat, il gardera toute sa vie une profonde admiration pour Charles Fourier<sup>2</sup> et sera très proche des thèses anarchistes de Pierre Kropotkine.

Avec le développement de l'État social au XX<sup>e</sup> siècle, la notion de solidarité connaîtra une longue éclipse. Elle réapparaît dans le débat public au début des années 1980, à la faveur du tournant néolibéral. Ce n'est évidemment pas anodin. Comme le note encore Marie-Christine Blais, même si elle ne la réduit pas à cela, « tout se passe, au

---

1. Comme le souligne M.-C. Blais (*La Solidarité. Histoire d'une idée*, 2007), dans sa somme sur la solidarité, Léon Bourgeois mobilise « la notion juridique du quasi-contrat pour éviter de parler des droits ou des devoirs que la société pourrait avoir sur ses membres » (p. 271). Le quasi-contrat absorbe le droit public dans le droit privé et réduit finalement l'État à un pouvoir d'arbitrage entre contrats privés. La notion de dette sociale, de même, vise à montrer, sur une base individualiste, que l'association entre les hommes crée naturellement entre eux des droits et des devoirs. Ils sont les uns et les autres en situation d'associé et de débiteur. L'État, lui-même, selon Bourgeois, peut être lu comme une grande association et même « comme une grande société d'actionnaires » (cité par M.-C. Blais, *ibid.* 2007, p. 42).

2. Comme l'indique M.-C. Blais (*ibid.*, 2007, p. 50), Charles Fourier, très conservateur au plan politique – c'est un fervent contempteur de la République et de la Révolution –, peut être considéré, avec Auguste Comte, comme le père spirituel de la notion de solidarité, même si l'un et l'autre lui ont préféré celle, très proche, d'association.

fond, comme si la solidarité fournissait la clé d'une version maximale de l'État minimal » (p. 332).

Reste pour l'heure ce constat : si les premiers développements significatifs de l'État social interviennent en France comme ailleurs dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, force est de constater qu'ils sont largement impensés. La III<sup>e</sup> République s'engage dans l'œuvre transformatrice, mais sur un mode essentiellement pragmatique. Le solidarisme qui lui tient lieu d'idéologie officielle, du moins jusqu'en 1914, a d'autres priorités : la promotion de la solidarité comme notion intermédiaire entre le libéralisme économique et le collectivisme ; et la promotion des structures, elles aussi intermédiaires, dans lesquelles elle s'incarne, à savoir les associations, syndicats, mutuelles<sup>1</sup>, coopératives – que soutiennent les époux Webb et la *Fabian society* en Angleterre<sup>2</sup> –, l'économie sociale ou bien encore les assurances sociales, etc.<sup>3</sup>

En Allemagne, le plaidoyer en faveur de l'État social est bien moins timoré : la notion de *Sozialstaat* apparaît dès les années 1850. L'école historique allemande – les *socialistes de la chaire* notamment –, souligne que sa légitimité provient du fait que l'intérêt général n'est pas réductible aux intérêts particuliers, point effectivement essentiel. Mais dans leur optique – d'où leur soutien à Bismarck –, l'État social est aussi synonyme d'État autoritaire et paternaliste... ce qui ne fait que renforcer en retour les préventions des républicains français<sup>4</sup>.

---

1. Sur les liens entre mouvement ouvrier et mutuelles, voir notamment A. Cottereau (« La prévoyance des uns, l'imprévoyance des autres... », 1984).

2. Béatrice et Sidney Webb plaident en faveur des coopératives de consommateurs, qu'ils rattachent plus aux individus associés (c'est l'individualisme coopératif) qu'à l'État. Ils se montrent en revanche beaucoup plus circonspects en ce qui concerne les coopératives de production qu'ils tiennent pour des antichambres du socialisme.

3. À l'instar de la solidarité, ces structures intermédiaires (entre la firme capitaliste et l'État) connaissent leur heure de gloire au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles avec leur reconnaissance légale : Charte de la mutualité en 1898, loi sur les associations en 1901, etc.

4. Tous les partisans de l'État social, en Allemagne, ne partagent cependant pas ce positionnement de soutien à Bismarck. Ferdinand Lassalle, en particulier, soutient à la fois l'État social et la démocratie.

*L'institutionnalisme américain*

Preuve qu'un grand basculement s'opère dans tous les cas à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de l'autre côté de l'Atlantique cette fois, aux États-Unis, c'est un autre courant, l'*institutionnalisme* qui, avec Thorstein Veblen et John R. Commons, accompagne les premiers pas de l'État social. Les parallèles entre ce courant et Keynes sont nombreux<sup>1</sup> : filiation commune avec le *nouveau libéralisme*, rejet du laissez-faire et plaidoyer en faveur de l'intervention publique. De même, ce courant va combiner théorie et engagement pratique : Commons peut ainsi être considéré comme l'un des pères non seulement spirituel mais aussi pratique du New Deal<sup>2</sup>. Il participe au *mouvement progressiste*, lequel rassemble des intellectuels, syndicalistes, suffragettes, socialistes et journalistes. Avec l'industrialisation et l'urbanisation, les États-Unis se sont éloignés de l'idéal égalitariste de Jefferson. Les magnats dominent, à la tête de monopoles industriels, la vie politique et économique, et les inégalités se creusent. Face à cette situation, ce mouvement préconise, outre des mesures antitrust, l'adoption de législations sociales. À leur initiative, plusieurs États adoptent de telles législations au début du XX<sup>e</sup> siècle, mais celles-ci sont quasiment systématiquement invalidées par la Cour suprême. Avec son équipe de l'État du Wisconsin, dont son maître Richard T. Ely qui a fait ses classes en Allemagne avec les socialistes de la chaire – on a là une autre source d'inspiration de l'institutionnalisme –, Commons s'emploie à contourner cet obstacle en mobilisant le principe assurantiel. Il participe ainsi directement à la rédaction de deux lois (non invalidées) de cet État, celle sur les accidents du travail, de 1911, et surtout celle sur l'assurance chômage, de 1932, laquelle va directement inspirer le New Deal et plus précisé-

---

1. Dans une lettre de 1927, J.-M. Keynes s'adresse en ces termes à J. R. Commons : « Je suis tout à fait d'accord avec vos propositions pratiques [...]. Il me semble qu'il n'y a pas d'autres économistes avec lequel je me sente en si proche accord avec la façon de penser » (cité par S. Thabet dans son article sur les liens entre Commons et Keynes, 2008, p. 77).

2. Pour une analyse détaillée de l'influence de J. R. Commons sur le New Deal, voir Isabelle da Costa (« États-Unis, les progressistes pionniers de l'État providence », 1998 et « L'institutionnalisme de John Commons », 2010).

ment le *Social Security Act* (SSA) de 1935 qui institue une assurance sociale (toujours en vigueur) en matière de retraite, de chômage et d'aides sociales aux familles<sup>1</sup>.

Plus que sur la politique économique, à l'inverse donc de Keynes cette fois, c'est sur les deux piliers de la protection sociale et de la régulation des rapports de travail que les institutionnalistes se focalisent. Contre les capitalistes, alliés à la finance, qu'il assimile à une *classe de loisir* préoccupée avant toute chose par la dépense ostentatoire, Veblen n'hésite pas à plaider en faveur de la remise en cause de la propriété du capital au profit des ingénieurs. On peut à ce titre le considérer comme l'un des inspirateurs du capitalisme *managérial* qui dominera durant les Trente Glorieuses.

S'il accompagne les premiers pas de l'État social américain, l'institutionnalisme américain ne délivre pas pour autant une théorie de celui-ci. Influencé par l'école historique allemande, il s'en démarque sur un point majeur : l'État justement. Plus qu'une théorie de l'État social, ses auteurs ambitionnent de construire une théorie générale des institutions. En un sens, la plus-value théorique est indéniable : les institutions ne se réduisent en effet aucunement à l'État. Mais en retour, il y a comme une dilution du caractère spécifique de l'intervention publique. Et dans les faits, c'est plutôt sur les règles négociées, fruits des accords collectifs, qu'ils insistent<sup>2</sup>.

---

1. En 1938 est adopté le *Fair Labor Standards Act* qui régleme le travail des enfants, établit un salaire minimum et le paiement des heures supplémentaires au-delà de 44 heures par semaine (puis ultérieurement 40 heures).

2. John R. Commons définit l'institution comme *l'action collective en contrôle de l'action individuelle*. Ce contrôle se fait à travers des règles (*working rules*) qui peuvent être unilatérales (*on-sided collective action*), assimilables à un monopole, ou bilatérales (*two-sided collective action*). À l'appui de ces dernières, il proposera que la législation sociale soit confiée à des commissions industrielles. Sur cette théorie des institutions, voir notamment J.-J. Gislain (« L'Émergence de la problématique des institutions en économie », 2003 et « L'institution des relations industrielles... », 2003) et L. Bazzoli (*L'Économie politique de J. R. Commons*, 1999).

## LE DÉVELOPPEMENT PRAGMATIQUE DE L'ÉTAT SOCIAL AU XX<sup>E</sup> SIÈCLE

C'est au tournant des XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle que se joue le grand basculement entre le libéralisme économique qui dominait jusqu'alors et l'État social qui s'affirmera tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, du moins jusqu'au tournant néolibéral des années 1980. Dans les faits, c'est d'ailleurs dès ce moment, en Allemagne avec Bismarck, en Grande-Bretagne, en France mais aussi aux États-Unis ou bien encore en Amérique latine<sup>1</sup>, que les premiers dispositifs de l'État social se mettent en place. Ce déploiement relève cependant, on vient de le voir, d'une construction pragmatique, laborieuse, et pour tout dire largement impensée. Avec la crise des années 1920-1930 et plus encore avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'État social connaît son âge d'or, mais celui-ci est toujours largement sous-théorisé.

### **Paradoxe guerre froide : favorable à l'État social... mais pas à sa pensée**

Dès l'entre-deux-guerres et plus encore après 1945, d'innombrables travaux en sciences sociales, dans ses diverses branches – histoire, économie, sociologie, droit ou bien encore sciences politiques – vont se pencher sur l'État social. Au Royaume-Uni, en 1942, William Beveridge remet un rapport au Parlement dans lequel il préconise la mise en place d'un système de protection sociale couvrant la retraite, la maladie et le chômage. En 1944, il publie son ouvrage<sup>2</sup> (souvent désigné comme son second rapport) dans lequel il souligne, reprenant les thèses de Keynes, que la mise en place d'un système efficace de protection sociale n'a de sens qu'articulé à des politiques économiques volontaristes visant le

---

1. Sur le développement de la protection sociale dans les pays du sud et notamment en Amérique Latine dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, voir F.-X. Merrien, R. Parchet et A. Kernén (*L'État social. Une perspective internationale*, 2005).

2. W. Beveridge, *Full-Employment in a Free Society* (1944).

plein-emploi. On a bien là une mise en relation des différents piliers de l'État social.

Le plus souvent cependant, et jusqu'à ce jour, les travaux portent sur un seul des piliers considéré séparément. Cette parcellisation se comprend. Elle est pour une part une rançon du succès : les quatre piliers prennent une telle ampleur, qu'il y a bien lieu de les étudier chacun pour lui-même. La recherche invite de surcroît à être prudent, à ne pas s'engager dans des analyses trop globales, qui conduisent à formuler des hypothèses trop générales et donc peu pertinentes. L'approfondissement appelle le plus souvent la spécialisation. À ces considérations scientifiques s'en ajoute une plus politique. La guerre froide a favorisé l'État social : le péril communiste a incité les classes dirigeantes à lâcher du lest. Mais elle a aussi largement interdit de penser. Son vocabulaire n'autorisait que deux camps : les défenseurs du communisme, partisans de la planification et de l'État social, mais tel qu'il existait dans les pays de l'Est, d'un côté, et, ceux du capitalisme et de la démocratie, de l'autre. On a dit comment cette alternative, pour contestable qu'elle soit, a pesé sur la pensée keynésienne, mais cela vaut aussi pour la pensée socialiste ou social-démocrate. Même si, bien d'autres courants, y compris de droite, ont concrètement œuvré à son développement – les présidents Theodor R. Roosevelt, Lyndon B. Johnson ou bien encore de Gaulle n'étaient pas des socialistes<sup>1</sup> –, la pensée socialiste est *a priori* la plus à même de porter l'État social. À la suite de Jaurès, reliant son engagement en faveur de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes (ROP) à son combat plus général en faveur de la République sociale, d'autres ont œuvré en ce sens. Le socio-économiste et social-démocrate suédois Gunnar Myrdal, en particulier, a, dès les années 1930, montré les liens entre démocratie et État social, lequel, cela mérite d'être souli-

---

1. Sous L. B. Johnson, en 1956, sont introduits les programmes états-uniens de santé publique *Medicare* (pour les plus de 65 ans) et *Medicaid* (pour les pauvres). En France, si on excepte le Front populaire et le cadre d'alliance de la Libération, c'est la droite républicaine qui a finalement construit l'État social durant les Trente Glorieuses. On pourrait évidemment multiplier les exemples en ce sens.

gné, est entendu par lui au sens large<sup>1</sup>. Pour l'essentiel cependant, et le contexte de la guerre froide n'y est pas pour rien, l'œuvre des socialistes (ou sociaux-démocrates) en faveur de l'État social a été, tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, essentiellement empirique. En durcissant le trait, il est possible de soutenir qu'ils ont construit l'État social – même s'ils n'ont en fait pas été les seuls à le faire –, mais sans véritablement le penser<sup>2</sup>.

### Parcellisation et sous-théorisation

Les études sur l'État social, surtout à partir de 1945, ont été marquées à la fois par la parcellisation et par la sous-théorisation. Parcellisation dans la mesure où, quelle que soit la discipline, ce sont le plus souvent des travaux sur chaque pilier pris isolément qui ont été menés. Ces travaux sont évidemment précieux. C'est vrai d'un point de vue descriptif. On en sait, par exemple, beaucoup plus aujourd'hui sur la variété des *systèmes nationaux* de protection sociale, mais aussi – car la notion de système national peut être étendue bien au-delà<sup>3</sup> – de service publics, de régulation des rapports de travail ou de politi-

---

1. Gunnar Myrdal a commencé, à la suite de son maître Wicksell, par étudier la macroéconomie monétaire, anticipant certains développements de Keynes. Avec ses collègues de l'École de Stockholm, il a ensuite plaidé en faveur de l'État social, à l'instar des institutionnalistes américains auxquels il se réfère. Leur école a été étroitement associée aux réformes sociales mise en œuvre par le gouvernement social-démocrate qui prend le pouvoir en Suède en 1932. Myrdal a ensuite combiné carrière politique (parlementaire, ministre, responsable à l'ONU, etc.) et œuvre scientifique, en se penchant plus particulièrement sur la discrimination raciale aux États-Unis et sur les questions de développement. En 1974, la Banque de Suède lui a décerné son prix « Nobel », en l'attribuant cependant simultanément, comme pour contrebalancer d'emblée cette audace, à l'ultralibéral F. Hayek. Sur l'œuvre de G. Myrdal, voir notamment G. Dostaler, D. Éthier et L. Lepage (*Gunnar Myrdal et son œuvre*, 1990).

2. Le trait est évidemment durci : il faudrait creuser, bien au-delà de ce qui peut être fait ici, les articulations entre la social-démocratie et l'État social.

3. Cf. B. Théret, « De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale » (1996) et « Les structures élémentaires de la protection sociale » (1996) ; J.-C. Barbier et B. Théret, *Le Nouveau Système français de Sécurité sociale* (2004). La notion de système national mériterait d'ailleurs d'être appliquée à l'État social pris comme un tout puisqu'elle insiste sur les cohérences sociétales à l'œuvre. Sur les théories de l'effet sociétal, voir par ailleurs les travaux de M. Maurice, F. Sellier

ques économiques. C'est vrai aussi d'un point de vue théorique, car la focalisation sur un seul pilier n'implique pas nécessairement l'absence de toute ambition théorique. En économie, les notions de bien collectif, d'externalité, de rendements d'échelle croissants ou bien encore d'information imparfaite, sont utiles pour rendre compte de certains enjeux, même si le cadre théorique néoclassique dans lequel elles sont le plus souvent mobilisées est éminemment contestable. Les travaux des juristes sur les fondements institutionnels du droit du travail ou bien encore sur la notion de service public sont aussi décisifs, on les mobilise d'ailleurs dans les chapitres suivants pour esquisser des pistes afin de penser l'État social.

Cela étant, la parcellisation des approches a bien pour contrepartie une sous-théorisation de l'État social pris comme un tout. Les références qui sont le plus fréquemment mentionnées lorsqu'il s'agit d'évoquer ce dernier l'illustrent, la plupart d'entre elles reconnaissant qu'il y a bien problème en la matière.

Karl Polanyi tout d'abord : dans *La Grande Transformation*, son livre phare publié en 1944, cet historien économiste développe deux grandes thèses. Loin d'être un produit de la nature humaine et de son penchant à l'échange, le marché autorégulateur est une construction politique qui s'est progressivement imposée à partir des années 1830<sup>1</sup>. Mais ce système produit des crises à répétition de plus en plus profondes, ce qui conduit finalement la société à se doter – c'est la *Grande Transformation* – d'instruments de protection sociale, laquelle est entendue par l'auteur dans un sens très large qui n'est pas sans rappeler la notion d'État social utilisée ici. Polanyi présente une critique incisive du

---

et J.-J. Silvestre (*Politiques d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*, 1982), lesquels insistent sur le rôle économique majeur du service public d'éducation sur les trajectoires nationales.

1. K. Polanyi (*La Grande Transformation*, 1944) souligne que le laissez-faire n'a rien de naturel. L'industrie manufacturière s'est initialement développée dans un cadre plutôt protectionniste. C'est à partir des années 1830-1850 que l'État, en particulier au Royaume-Uni, s'est employé à l'imposer. Bref, « le laissez-faire lui-même a été imposé par l'État », il n'est pas d'abord « une méthode permettant de réaliser quelque chose, c'est la chose à réaliser » (p. 189).



mythe du *marché autorégulateur* et de sa prétention à réduire les trois registres du travail, de la monnaie et de la terre au rang de simples marchandises. Mais cette critique ne s'accompagne pas d'une théorie, en positif, de l'intervention publique. Dans *La Grande Transformation*, ouvrage quelque peu surestimé pour le coup, on trouve des intuitions, des prolégomènes – dont l'un portant sur l'articulation entre luttes des classes et intérêt général, sur lequel on revient ensuite – mais guère plus<sup>1</sup>. Il y est indiqué que le « rôle » de l'État, « consiste souvent à modifier le rythme du changement, en l'accélégrant ou en le ralentissant » (p. 64), soit décidément bien peu. Marque d'un certain déterminisme technologique, l'auteur attribue en fait un très grand rôle à ce qu'il nomme « la machine » – il évoque ainsi une « civilisation de la machine » (p. 142) – laquelle rythmerait un « bouleversement social » (p. 139) que l'État ne pourrait finalement qu'infléchir.

Plus près de nous, le socio-économiste danois Gøsta Esping-Andersen, dans son ouvrage lui aussi culte, *Les Trois mondes de l'État-providence*, publié en 1990, reconnaît la « sous-théorisation de l'État-providence » (p. 133), alors même que « notre vie personnelle est structurée par [lui], tout comme l'ensemble de l'économie politique », et cela « dans les pays scandinaves, en Europe occidentale ou même en Amérique du Nord » (p. 171). La notion de *decommodification* qu'il avance, que l'on peut traduire par *dé-marchandisation*, fait écho à l'idée selon laquelle nous ne vivons pas dans des économies *de* marché. Au-delà de ce que donne à voir l'indicateur de la part des dépenses publiques dans le PIB, elle invite à se pencher sur le contenu de ces dépenses. Certaines peuvent, en effet, faciliter la marchandisation : abondement de l'État en faveur des plans de retraite par capitalisation ou de la couverture privée en matière de santé, dispositif d'incitation à la reprise d'activité (du type Prime pour l'emploi ou RSA en France), etc. Il importe donc d'étudier dans quelle mesure l'intervention publique

---

1. On s'éloigne des lectures beaucoup plus avenantes de la portée de l'œuvre de K. Polanyi, proposées notamment par J. Maucourant (*Avez-vous lu Polanyi ?*, 2005) et par A. Caillé A. et J.-L. Laville (Postface à l'édition des *Essais de Karl Polanyi*, 2008). Voir aussi N. Pastel et R. Sobel (« Polanyi contre Freeman, 2011 »).

contribue ou non à libérer de la dépendance vis-à-vis du marché, de même d'ailleurs que vis-à-vis des solidarités familiales ou corporatives<sup>1</sup>. Pas plus que chez Polanyi, on ne trouve cependant chez Esping-Andersen une véritable théorie de l'État social, ne serait-ce qu'en raison du fait qu'il réduit finalement celui-ci à la seule protection sociale<sup>2</sup>.

Le sociologue Robert Castel, autre référence incontournable, ne cantonne pas, pour sa part, l'analyse de l'État social à la seule protection sociale. Il l'étend, pour l'essentiel, au droit du travail<sup>3</sup>. Et c'est avec la notion de *propriété sociale* qu'il invite à en lire les fondements. La thèse est la suivante : l'individu, qui est au cœur de la modernité, ne peut exister sans support. Ce support peut être offert par la propriété privée du capital. Mais le XIX<sup>e</sup> siècle, avec le paupérisme, a marqué la vacuité du projet de l'étendre à tous. D'où la constitution progressive de l'État social conçu comme un ensemble de droits sociaux constitutifs d'une propriété sociale : « À la prise de conscience, avec Locke par exemple, que l'individu moderne a besoin du support-propriété, on s'aperçoit que cela pose tout de suite un immense problème pour les non-propriétaires. Comment vont exister les individus qui ne sont pas propriétaires ? [...] La réponse à ce problème s'amorce à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et s'affirmera au XX<sup>e</sup>. C'est, pourrait-on dire, l'invention d'un analogon de la propriété pour les non-propriétaires, et qui s'obtient non plus par la possession d'un patrimoine, mais par

---

1. G. Esping-Andersen (*Les Trois Mondes de l'État-providence*, 1990) : « L'État-providence ne peut pas être compris uniquement en termes de droits qu'il accorde. Il faut également tenir compte de la manière dont les activités de l'État sont coordonnées avec les rôles du marché et de la famille » (p. 35). D'où l'attention qu'il convient d'accorder non seulement aux niveaux, mais aussi aux règles d'éligibilité dans l'accès aux droits sociaux.

2. Cf. chapitre 1, p. 17.

3. Cf. R. Castel (*Les Métamorphoses et la question sociale*, 1995 ; *Propriété privée, propriété sociale et propriété de soi*, 2001 ; *L'Insécurité sociale*, 2003 ; *La Montée des incertitudes*, 2009). L'auteur traite parfois aussi des services publics (cf. notamment Castel, 2009, p. 417 et le chap. 6). Le pilier politique économique – mais on a dit en quoi ce travers était commun à la plupart des sociologues (cf. chapitre 1 p. 15 et suivantes) – est en revanche évacué.

l'entrée dans des systèmes de protection [...]. Il y aura désormais la possibilité d'être dans la sécurité sans être propriétaire. Cette possibilité passe par la construction de protections sociales, de droits sociaux. C'est la promotion d'une forme nouvelle de propriété que l'on peut appeler "la propriété sociale" » (pp. 73-74). La notion de propriété sociale ne s'applique pas, c'est une première limite, au pilier politique économique. Son application aux autres piliers peut en outre être critiquée. Bernard Friot dans *Puissances du salariat* (1988) soutient ainsi qu'elle ne permet pas de saisir que le droit du travail a été, tout au contraire, posé « comme un substitut de la propriété, le salaire comme l'opposé de la rente », les ressources salariales – le salaire net mais aussi les prestations sociales – étant conçues « comme un dépassement de la propriété, logique qui est la base de l'approche libérale du salaire en termes de contrepartie » (p. 32)<sup>1</sup>.

La référence à la notion de propriété sociale, effectivement récurrente du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours<sup>2</sup>, témoigne dans tous les cas de deux

---

1. Il est piquant de noter que les deux auteurs revendiquent la même paternité d'Henri Hatzfeld (*Du paupérisme à la Sécurité sociale*, 1971), l'un pour soutenir la référence à la propriété sociale (R. Castel, *Propriété privée, propriété sociale et propriété de soi*, 2001, P. 76), l'autre pour la récuser (B. Friot, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, 1998, p. 73).

2. Alfred Fouillée, l'un des promoteurs de la propriété sociale à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, indiquait : « En face des capitaux associés, il faut que les travailleurs associent leur prévoyance et leurs épargnes dont la force est centuplée par le régime des assurances » (A. Fouillée dans *La Propriété sociale et la démocratie* publié en 1884, cité dans R. Castel [*ibid.*, 2001], p. 170). Les préoccupations de simple police ne sont pas absentes : « L'État peut, sans violer la justice et au nom de la justice même », introduire « un minimum de propriété essentielle à tout citoyen vraiment libre et égal aux autres » et ainsi « éviter la formation d'une classe de prolétaires fatalement vouée soit à la servitude, soit à la rébellion » (cité dans R. Castel [*ibid.*, 2001], p. 105). Plus près de nous, la notion a été ressuscitée dans les plaidoyers en faveur de fonds de pension coopératifs ou à gestion syndicale, afin de réorienter dans un sens social une financiarisation supposée inéluctable (*cf.* le plaidoyer de M. Aglietta « Le capitalisme de demain », 1998). Notons que Jean Jaurès lui-même avait plaidé en ce sens : il voyait dans la capitalisation sous gestion ouvrière un moyen de socialiser la propriété du capital (voir le recueil de ses articles sur la réforme des retraites dans G. Candar et G. Dreux, *Une loi pour les retraites*, 2010).

choses qui finalement n'en font qu'une. La force du paradigme libéral tout d'abord : à travers elle, tout se passe en effet comme si la critique du libéralisme économique ne pouvait se concevoir qu'en reprenant – même si c'est pour les étendre – ses catégories. La difficulté à penser en propre l'État social, ensuite, d'où le recours à des métaphores directement tirées du bréviaire de ce à quoi pourtant il s'oppose. Le même type de remarque peut être fait pour l'assurance sociale, notion avancée par François Ewald pour penser l'État social. On retrouve ce faisant ce qu'on a dit précédemment à propos de la solidarité : c'est essentiellement par des catégories intermédiaires qu'à été justifié l'État social<sup>1</sup>.

Les travaux de l'historien et philosophe politique Pierre Rosanvallon sont un autre cas de la sous-théorisation. Après *La Crise de l'État-providence* (1981), qui ne prétendait pas en fournir une théorie, l'auteur a publié en 1990 un ouvrage a priori plus ambitieux, *L'État en France de 1789 à nos jours*. Il y pointe le décalage entre la vigueur des jugements qui s'expriment habituellement à propos de l'État et le peu de travaux à son sujet : « Il est peu de domaines dans lesquels le déséquilibre entre la masse des prises de position et la minceur des travaux érudits soient aussi frappants » (p. 9). Il souligne surtout que s'il importe, d'un point de vue théorique, de déglobaliser l'analyse de l'État<sup>2</sup>, il importe tout autant de coupler cet impératif de déglobalisation avec un impératif de totalisation. On ne peut, en effet, se satisfaire d'une histoire par tranche (l'étude des différents piliers) : « Ces histoires sectorielles ne prennent sens que si elles sont restituées dans une histoire d'ensemble » (*ibid.*, p. 14). L'auteur présente cependant, de façon fort inédite si on se réfère à ses autres livres – qui apparaissent comme de véritables som-

1. Robert Castel (*ibid.*, 2001) le reconnaît en indiquant à propos de la propriété sociale : « Le terme circule [...] dans le milieu de ces penseurs de la III<sup>e</sup> République, tels A. Fouillée, E. Durkheim, L. Bourgeois, etc., qui sont à la recherche d'une position intermédiaire entre un libéralisme pur et dur, pour lequel la propriété privée est le seul socle de la reconnaissance civile, et la propriété collective des « partageux » qui veulent abolir la propriété privée » (p. 76).

2. « L'État est trop souvent appréhendé comme un bloc dont on parle au singulier, comme s'il était une structure unifiée, une "chose" cohérente » (p. 12).

mes –, un ouvrage aux chapitres étonnamment courts, au style souvent télégraphique, où les données empiriques abondent, mais où les développements théoriques sont extrêmement limités. Bref, c'est une « sorte de guide provisoire » (p. 10) qui est présenté, comme l'auteur l'admet lui-même, agrémentée d'une volumineuse bibliographie thématique, bien plus qu'une théorie<sup>1</sup>.

D'autres travaux se sont efforcés d'appréhender le développement de l'État social, entendu au sens large et sur longue période. On songe en particulier à ceux de Louis Fontvieille (1976) et Christine André et Robert Delorme (1983)<sup>2</sup> qui reposent sur un patient travail de reconstitution de données, un travail délicat compte tenu de la rareté et de l'hétérogénéité des sources avant 1945. Grâce à eux, on peut apprécier l'ampleur de la rupture introduite sur le temps long par l'État social. Si l'on suit Louis Fontvieille (1976), par exemple, la part des dépenses de l'État dans le produit physique (hors services marchands) a été multipliée par trois entre 1815 et 1969<sup>3</sup>. Et ce sont surtout ce qu'il nomme les *dépenses liées* (éducation, social, économie, etc.) qui ont progressé (de 2,4 % en 1815-1819 à 24,2 % en 1965-1969), les *dépenses non liées*, associées aux fonctions régaliennes (justice, police, affaires étrangères, etc.) ayant progressé beaucoup plus lentement (de 9,5 % à 12,5 %). Pierre Rosanvallon dans *L'État en France de 1789 à nos jours* (1990), de son côté, indique, en partant des travaux réalisés sur le sujet, que le nombre de fonctionnaires civils par habitant a été multiplié par huit entre 1815 et 1986 (de 1 pour 200 habitants à 1 pour 24).

---

1. Quelques années plus tard, en 1995, P. Rosanvallon présentera, dans *La Nouvelle Question sociale*, un plaidoyer en faveur de la transmutation de l'État social en un État social-libéral. Il s'emploiera ensuite à interroger le modèle républicain, soit le fondement proprement politique de l'État social. On revient, pour les discuter, sur ses thèses dans le chapitre 8, p. 288 et suivantes.

2. Cf. L. Fontvieille (« Évolution et croissance de l'État français de 1815 à 1969 ») ; C. André et R. Delorme (*L'État et l'économie*, 1983). Voir aussi J. Bouvier (« L'État et les finances publiques... », 1978).

3. C. André et R. Delorme (*L'État et l'Économie*, 1983) estiment l'accroissement plus important (et le fait qu'ils raisonnent en pourcentage du PIB ne suffit pas à expliquer ce décalage) : multiplication par trois, mais sur la seule période 1870-1969.

Les travaux de Louis Fontvieille et ceux de Christine André et Robert Delorme ne sont pas dénués d'ambition théorique. Fontvieille s'inscrit dans les travaux marxistes sur le capitalisme monopoliste d'État (CME), il tend de ce fait à appréhender l'État de façon purement instrumentale, sinon fonctionnaliste<sup>1</sup>. Delorme et André présentent, de leur côté, une analyse critique de la théorie néoclassique mais aussi marxiste de l'État. Pour penser ce dernier, ils avancent la notion de « compromis institutionnalisés » que la théorie de la régulation, école à laquelle appartiennent ces auteurs, a ensuite, on l'a dit, abondamment mobilisée. Au-delà, leur inscription théorique est cependant surtout affirmée d'un point de vue méthodologique, ce qui n'est certes pas rien.

Le bilan est clair : les approches parcellaires de l'État social, de loin les plus nombreuses, ne peuvent, par construction, fournir une théorie de celui-ci ; mais les approches plus globales menées jusqu'alors valent surtout pour leur apport descriptif, tout se passant comme si le gain en généralité obtenu au niveau empirique se payait, là aussi, par une sous-théorisation.

### L'ÉTAT SOCIAL : AU-DELÀ DU RISQUE SOCIAL ET DE L'ASSURANCE SOCIALE

*L'État-providence* de François Ewald publié en 1986 peut se lire comme une tentative pour théoriser l'État social. L'ouvrage est d'ailleurs systématiquement cité lorsqu'il s'agit de faire mention d'une telle théorie. Non sans raison en un sens : on y trouve en effet une véritable thèse selon laquelle l'État social doit être référé aux catégories du risque social et de l'assurance sociale.

D'emblée, cette lecture souffre d'une limite : elle porte uniquement sur la protection sociale. La notion de risque peut certes être utilisée pour lire le droit du travail, mais elle ne peut l'être pour les services publics, ni a

---

1. Avec cette approche, l'État tend à être réduit à une « administration », un « appareil », une « chose », comme l'indique P. Rosanvallon (*L'État en France de 1789 à nos jours*, 1990, p. 90).