



HAL
open science

Protection sociale et démocratie aux États-Unis

Pap Ndiaye

► **To cite this version:**

Pap Ndiaye. Protection sociale et démocratie aux États-Unis. Bulletin de la Société d'Histoire Moderne et Contemporaine, 2000, 1-2, pp.33 - 41. hal-03462413

HAL Id: hal-03462413

<https://sciencespo.hal.science/hal-03462413>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Protection sociale et démocratie aux États-Unis

Pap NDIAYE

L'assurance et l'assistance sociale firent longtemps l'objet d'un consensus large dans la classe politique et la population américaines, particulièrement notable entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début des années 1970, en apparaissant comme des piliers d'une démocratie moderne, capable de répondre aux défis posés par l'essor du grand capitalisme industriel.

Mais, depuis une vingtaine d'années, la crise financière et politique des programmes d'assistance sociale (le « *welfare* ») a favorisé l'émergence de réflexions historiennes, politologiques et sociologiques foisonnantes sur la sécurité sociale américaine, ses précurseurs, et plus généralement le rôle des grandes organisations publiques et privées dans l'élaboration et la gestion des programmes sociaux. La réforme du *welfare*, votée l'année dernière, confie les responsabilités d'assistance aux administrations locales (États, villes) et aux associations charitables, de telle sorte que l'Amérique finit le siècle à peu près là où elle l'avait commencé.

Par contraste avec les ouvrages des années 1960 où la protection sociale était analysée selon un schéma progressiste et fonctionnaliste classique, privilégiant le thème du retard des États-Unis par rapport aux pays européens, les spécialistes de la question insistent plutôt, aujourd'hui, sur la relative précocité des États-Unis dans la mise en place de programmes sociaux, tout en montrant — avec plus ou moins de virulence — que ceux-ci ont été structurés par des critères discriminatoires de classe, de race et de genre, à peine masqués par la rhétorique universaliste de leurs concepteurs. En tout cas, l'histoire de la protection sociale aux États-Unis n'est pas seulement celle d'une succession d'échecs. Surtout, elle fournit l'occasion de réfléchir sur la manière dont la démocratie américaine a pensé la question sociale au xx^e siècle.

Depuis une vingtaine d'années, historiens, sociologues et spécialistes de sciences politiques prêtent une particulière attention aux trois décennies précédant la création de la Sécurité sociale, en 1935, par contraste avec leurs prédécesseurs, qui faisaient de cette date un quasi-commencement absolu et de Roosevelt le père inspiré et pragmatique du *welfare state* américain. Or, comme on le sait maintenant, grâce à des travaux récents parmi lesquels ceux de Theda Skocpol se distinguent, les programmes d'assurance et d'assistance qui existaient avant 1935 ne furent pas que des prodromes modestes, mais ils posèrent les fondements principaux de la Sécurité sociale¹. Les propos qui suivent présentent quelques débats en cours à ce sujet.

La thèse des valeurs nationales

Jusqu'à aujourd'hui, il a été tenté pour les historiens et les sociologues de réifier soit le libéralisme (par exemple la vigueur des associations volontaires qui auraient été une alternative à l'action publique), soit la méfiance à l'égard du gouvernement et corrélativement la toute puissance du marché, pour rendre compte de la faiblesse relative de l'État américain. C'est ainsi qu'on oppose souvent les pays à tradition politique autoritaire comme l'Allemagne, à la tradition libérale américaine. Certains historiens persistent à mettre sur le compte de traits culturels spécifiques le fameux retard américain dans le domaine de la protection sociale. Un ensemble de facteurs culturels et idéologiques auraient milité contre l'État-providence².

Cette thèse pose de sérieux problèmes : d'abord et surtout parce qu'elle considère qu'il existerait des traits nationaux qui rendraient les États-Unis exceptionnels, alors que les travaux d'histoire sociale, en particulier, ont fait litière de l'exceptionnalisme américain, et que les fameuses valeurs libérales sont impuissantes à rendre compte de la montée en puissance d'un état interventionniste, régulateur et même providence au xx^e siècle. Comment comprendre que des pensions aient été versées par l'État aux vétérans de la guerre de Sécession à une époque où l'armée américaine était pratiquement une association de milices privées ? Comment comprendre que l'éducation publique se soit généralisée bien plus tôt aux États-Unis qu'en France ? Comment comprendre que la Grande-Bretagne, à bien des égards aussi libérale que les États-Unis, ait mis en place toute une gamme de mesures sociales, comme les pensions de retraite en 1908 ou l'assurance maladie et chômage en 1911 ? Bref, les arguments sur les valeurs nationales sont essentialistes, et ne permettent de comprendre ni les évolutions ni les nuances.

1. On verra en particulier Theda SKOCPOL, *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1992.

2. Louis HARTZ, *The Liberal Tradition in America*, New York, Harcourt, Brace, 1955 ; Daniel LEVINE, *Poverty and Society : The Growth of the American Welfare State in International Comparison*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1988.

L'approche économique

L'approche économique aborde la question de manière plus structurelle, en liant les politiques de protection sociale à l'essor du capitalisme industriel, qui a remodelé en profondeur les sociétés d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, en disloquant les réseaux d'aide communautaire ou en les rendant impuissants face à de nouvelles demandes sociales³. Le développement de la classe ouvrière, coupée des communautés rurales et ne survivant que par le salaire a rendu des millions de personnes vulnérables aux accidents du travail, à la maladie, à la vieillesse.

Ce modèle dit « de convergence » fonctionne assez bien pour l'après-guerre, à un moment où la plupart des pays industriellement avancés étaient dotés de programmes assez similaires de pensions de retraite, d'assurance maladie (sauf les États-Unis) et d'assurance chômage, mais il n'est pas valable pour le début du siècle, où l'on observe une forte disparité entre les États-Unis et les autres grandes puissances industrielles. Les ouvriers américains de la fin du XIX^e siècle ne bénéficiaient pas des pensions pour les vétérans de la guerre de Sécession (qui étaient plutôt versées à des Américains âgés des campagnes et des petites villes, reflet des États-Unis tels qu'ils étaient en 1860 plutôt qu'en 1900). Si, de surcroît, on affine la comparaison géographique, on constate qu'un État comme le Massachusetts — dont le développement industriel et urbain était comparable à celui de la Grande-Bretagne — n'a pourtant pas mis en place de politique sociale comparable. On constate même que certains des États les moins industrialisés et les moins urbanisés furent des pionniers en matière de législation sociale.

En d'autres termes, la théorie de la modernisation économique est sans doute trop fonctionnaliste, répond mal aux questions de chronologie, ne rend pas compte des particularités des différents programmes et des discours tenus sur eux. Certes, l'industrialisation et l'urbanisation sont des éléments centraux de l'analyse, qui précipitèrent une demande sociale, mais ils ne rendent pas compte des caractéristiques des programmes sociaux et des différents moments de leur création.

Protection sociale et capitalisme social

Un autre modèle, celui du capitalisme social (*welfare capitalism*), avance qu'une aile éclairée du capitalisme a mis en place précocement des programmes sociaux, qui ont ensuite été repris par l'État fédéral. De ce point de vue, on pourrait faire un rapprochement avec l'histoire des administrations. Comme l'on montrera les historiens de la synthèse organisationnelle ce furent les bureaucraties des grandes entreprises qui servirent de modèle à la bureaucratie de l'État⁴.

Dès la fin du XIX^e siècle, les entreprises paternalistes mirent en place des systèmes de pensions de retraite, ou de pensions pour les veuves en cas d'accident du travail. C'est par exemple le cas de Du Pont, où les accidents du travail étaient fréquents, et où il fallait conserver une main-d'œuvre très qualifiée. Dans les années 1920, les dirigeants d'un certain nombre de grandes entreprises américaines comprirent que la bonne gestion de leurs employés était un élément essentiel de la croissance de l'entreprise. General Electric (G.E.) en est un bon exemple⁵.

Les deux principaux dirigeants de G.E. dans l'entre-deux-guerres, Gerard Swope et Owen Young, furent à l'origine d'un État providence à l'intérieur de G.E. Jeune

3. Harold WILENSKY, *The Welfare State and Equality*, California, 1975 ; John B. WILLIAMSON et John J. FLEMING, « Convergence Theory and the Social Welfare Sector : A Cross-National Analysis », *International Journal of Comparative Sociology*, 18, 1977.

4. Contrairement au modèle allemand, tel qu'analysé par Max Weber.

5. Edward BERKOWITZ et Kim McQUAID, *Creating the Welfare State*, University Press of Kansas, 1988 ; Sanford JACOBY, *Modern Manors : Welfare Capitalism Since the New Deal*, Princeton, 1997.

ingénieur, Swope avait travaillé avec sa femme dans Hull House, la fameuse résidence de travailleurs sociaux (*settlement house*) d'un quartier pauvre de Chicago. Quand il devint président de G.E., en 1922, il était convaincu qu'une part des profits devait être reversée aux ouvriers. Avec l'appui d'Owen Young, président du conseil d'administration de la firme, il lança des programmes d'intéressement aux profits, accompagnés d'avantages sociaux substantiels.

Pendant l'entre-deux-guerres, le capitalisme social s'installa sur la scène politique et sociale américaine. Par contraste, les perspectives de programmes fédéraux apparaissaient comme très incertaines. Cependant, les historiens du capitalisme social n'ont pas expliqué comment les programmes sociaux des entreprises ont influencé les programmes fédéraux, au-delà de quelques remarques sur les contacts personnels entre tel dirigeant et tel politique. Les grandes entreprises se sont plutôt opposées à la mise en place de programmes gouvernementaux, leur préférant leurs propres programmes sociaux, comme dans le cas de G.E.

Les intellectuels réformistes qui militaient pour l'établissement de programmes sociaux pendant la période progressiste, comme ceux de l'American Association for Labor Legislation (A.A.L.L.) avaient certes des liens avec certains hommes d'affaires, mais ils n'en étaient pas les représentants. Ils n'étaient pas non plus, loin s'en faut, les représentants des syndicats. Les intellectuels et les experts n'étaient pas nécessairement du côté du capital ou du côté du travail.

Le rôle des organisations ouvrières

Un autre modèle explicatif a été avancé par certains sociologues, qui insistent sur le contraste entre d'un côté les pays de tradition social-démocrate, en Europe, et de l'autre les États-Unis. L'idée centrale est que l'État-providence a été fort là où les organisations ouvrières (syndicats et partis) ont été fortes, là où elles ont pu peser sur les choix gouvernementaux et faire prendre en considération les intérêts du travail aux côtés de ceux du capital⁶.

Or, on sait que pendant l'ère progressiste aux États-Unis, les syndicats de métier de l'A.F.L. n'étaient pas favorables aux programmes d'assurance sociale. En 1916, Samuel Gompers, président de l'A.F.L., dénonçait les projets d'assurance sociale comme une tentative « d'attacher les masses laborieuses aux bureaucrates du gouvernement ». Dans les années 1910, les syndicats de l'A.F.L. refusaient systématiquement de supporter tout plan gouvernemental au nom de la liberté des ouvriers. Ils ne voulaient pas entendre parler d'assurance chômage, notamment parce que certains syndicats en fournissaient (quoiqu'elles fussent très insuffisantes, et que les ouvriers non syndiqués, souvent non qualifiés, n'en profitaient pas). De même l'A.F.L. n'était-elle pas favorable à l'assurance maladie, au motif qu'elle émanait de classes sociales voulant agir en lieu et place de la classe ouvrière elle-même, et que cela créerait une bureaucratie hostile aux ouvrières. L'essentiel, pour Gompers, était que les ouvriers s'organisent eux-mêmes, « sans que soit nécessaire l'assistance charitable et obligatoire ».

Le modèle social-démocrate, qui privilégie la perspective de classe, sous-estime d'autres divisions sociales : les divisions de genre et de race. La mise en place des programmes d'assurance sociale a été moins le fait d'une classe pesant sur les choix gouvernementaux que de coalitions sociales complexes, rassemblant des groupes d'intérêt divers. Cette coalition, active et puissante jusqu'au milieu des années 1920, était composée d'intellectuels réformateurs, d'hommes d'affaires, de juristes et de médecins progressistes, membres de l'A.A.L.L. (American Association for Labor

6. Costa ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Legislation), et surtout de militantes féministes. Celles-ci ont pesé dans l'émergence de ce que Theda Skocpol a appelé un « État maternaliste » (par contraste avec les États « paternalistes » d'Europe, qui ont protégé en priorité les hommes salariés). Comment expliquer l'émergence des femmes dans la sphère publique américaine ?

Les femmes américaines dans la sphère publique

Les historiennes des femmes ont joué un rôle essentiel dans l'exploration de ce champ de recherches. Pour quelques pionnières comme Barbara Berg ou Nancy Cott, il s'agissait d'abord de mettre en lumière les origines du féminisme, avant que, quelques années plus tard, Nancy Hewitt et Christine Stansell élargissent la problématique en s'intéressant aux divisions de classe présentes au sein de la « sphère féminine⁷ ». Plus récemment, les historiennes Linda Gordon, Mimi Abramovitz, Alice Kessler-Harris, Molly Ladd-Taylor, Gwendolyn Mink, Lori Ginzberg, Kathleen McCarty, ont publié des ouvrages relatifs aux fonctions économiques et politiques des associations féminines, à la manière dont elles proposaient des « structures de pouvoir alternatives » aux sphères politique et économique contrôlées par les hommes⁸.

Trois raisons majeures permettent d'expliquer la force des associations féministes américaines. Premièrement, comme dans d'autres pays, ces associations étaient initialement liées aux Églises protestantes (nombre d'entre elles furent fondées au milieu du XIX^e siècle pour militer contre l'esclavage ou l'alcoolisme). Mais l'absence de hiérarchie et d'Église officielle favorisa leur essor et leur regroupement en confédérations nationales (General Federation of Women's Clubs, créée en 1890, et National Congress of Women, fondée en 1897). Deuxièmement, compte tenu de l'absence d'initiative des organisations ouvrières pour construire un État-providence servant les intérêts des ouvriers et de leurs familles, l'espace politique était plus large pour militer en faveur d'une politique sociale maternaliste. Troisièmement, l'exclusion des femmes du processus électoral avant 1920 les fit se mobiliser en dehors des partis établis et de la politique officielle. C'est justement avant l'obtention du droit de vote que ces associations étaient les plus actives et les plus influentes. C'est donc la conjonction de la faiblesse du mouvement ouvrier et de la vigueur des organisations des femmes de la classe moyenne qui permit l'entrée fracassante des valeurs domestiques et maternalistes dans la politique nationale américaine. Ceci, dans le contexte favorable de l'affaiblissement des partis politiques, qui rendait les législateurs d'État plus sensibles aux pressions des groupes organisés.

Les pensions pour mères seules

Les pensions versées aux vétérans de la guerre de Sécession avaient représenté le premier système de retraite à grande échelle. En effet, vers 1889, un tiers des hommes âgés de plus de 65 ans recevaient des pensions. Ces pensions pesaient pour

7. Nancy COTT, *The Bonds of Womanhood*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; Barbara BERG, *The Remembered Gate ; Origins of American Feminism*, New York, Oxford University Press, 1978 ; Nancy HEWITT, *Women's activism and Social Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1984 ; Christine STANSELL, *City of Women*, New York, Knopf, 1986.

8. Mimi ABRAMOVITZ, *Regulating the Lives of Women : Social Welfare Policy from Colonial Times to the Present*, Boston, South End, 1988 ; Alice KESSLER-HARRIS, *Out to Work : A History of Wage-Earning Women in the United States*, Oxford, Oxford University Press, 1981 ; Linda GORDON, *Pitied but not Entitled : Single Mothers and the History of Welfare, 1890-1935*, New York, Free Press, 1994 ; Gwendolyn MINK, *The Wages of Motherhood : Inequality in the Welfare State, 1917-1942*, Ithaca, Cornell University Press, 1995 ; Molly LADD-TAYLOR, *Mother-Work : Women, Child Welfare, and the State, 1890-1930*, Urbana, Illinois, University of Illinois Press, 1994 ; Kathleen D. MCCARTHY, « The Power of Women's Networks », *Reviews in American History*, 21, 1993.

un quart du budget fédéral, et elles étaient versées assez généreusement par des hommes politiques clientélistes, de telle sorte que le système de pensions pour vétérans était largement discrédité au début du xx^e siècle, comme symbole de corruption et de pratiques politiques honnies des progressistes.

Entre 1911 et 1920, 40 États votèrent des lois de pensions aux mères seules. L'objectif était de permettre à ces femmes d'élever leurs enfants, afin qu'ils ne soient pas placés en orphelinats. Les pensions furent mises en place avec le soutien des réformatrices des maisons sociales, et l'approbation plus ou moins active des politiciens réformistes. Les facteurs-clé des dates d'adoption des lois sur les pensions semblent avoir été la densité de clubs féminins par État, et le lettrisme (certainement là où les dépenses d'éducation étaient les plus fortes). Certains États n'aidaient que les veuves, d'autres toutes les femmes seules, y compris les femmes divorcées, ou celles dont les maris étaient en prison. Selon une étude de 1931, environ 45 800 familles recevaient des pensions en 1921 et 93 600 en 1931, soit plus de 250 000 enfants. L'aide était soumise à certains critères : pas de mères alcooliques ou en union illégitime. De longs questionnaires devaient être remplis, des travailleurs sociaux faisaient des visites régulières, quelquefois à l'improviste. Dans les grands centres urbains, 40 à 60 % des bénéficiaires étaient des immigrées, et on leur demandait parfois de devenir citoyennes américaines. Comme l'a montré Linda Gordon, on pouvait les pénaliser lorsque leurs habitudes de vie ne correspondaient pas aux attentes des travailleurs sociaux⁹. On observe en outre une sous-représentation des familles des régions rurales, en particulier dans le Sud, ce qui explique partiellement la sous-représentation des familles noires (3 %). Enfin, les allocations variaient considérablement selon les États (de 4,3 dollars dans l'Arkansas à 69 dollars dans le Massachusetts, la moyenne nationale étant de 21,8 dollars). La plupart des mères seules devaient travailler pour joindre les deux bouts.

Le support institutionnel des pensions pour mères seules était constitué par une agence, le Children's Bureau, créé en 1912. Après des débuts modestes — il n'employait guère qu'une quinzaine de personnes — le Children's Bureau prit un grand essor tout au long des années 1910. En 1921, la première législation fédérale sur l'assistance sociale, le Sheppard-Towner Act, fut placée sous la responsabilité du Children's Bureau : 22 millions de documents furent imprimés et distribués, près de 3 000 dispensaires pour femmes enceintes et jeunes enfants ouverts, plus de 180 000 conférences furent organisées.

Le principe de la loi Sheppard-Towner était celui des *matching funds* : l'État fédéral contribuait à égalité de la contribution de l'État fédéré, afin d'informer (au moyen de programmes pédagogiques pour les futures mères et les jeunes mères, visant les régions où le taux de mortalité infantile était le plus élevé), et de verser des subsides aux États créant des programmes de santé publique pour les mères et les enfants. Le programme s'appuyait sur un réseau d'infirmières et de femmes médecins, représentant une culture de l'expertise qui s'ajoutait à la culture militante des associations. En 1935, la création de la Sécurité sociale pérennisa ce programme d'aide aux mères seules, désormais appelé A.D.C. (Aid to Dependent Children, plus tard A.F.D.C., Aid to Families with Dependent Children), qui coexista en parallèle avec les programmes d'assurance sociale (essentiellement les pensions de retraite). La Sécurité sociale a donc eu une branche assurance (surtout destinée aux hommes, et dirigée par des hommes) et une branche assistance (prioritairement destinée aux femmes et dirigée par des femmes¹⁰).

9. Linda GORDON, *Pitied but not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare, 1890-1935*, New York, Free Press, 1994.

10. Blanche D. COLL, *Safety Net: Welfare and Social Security, 1929-1979*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1995. Edward BERKOWITZ et Kim MCQUAID, *Creating the Welfare State*, op. cit.

L'idée d'une domination de genre (qui a remplacé la perspective néo-marxiste de l'État capitaliste) est aujourd'hui en position de force chez les historiennes des femmes. Abramovitz explique que les programmes sociaux ont initialement encouragé les femmes à rester chez elles, à se marier, à procréer. Dans cette perspective, explique Kessler-Harris, les lois sur le travail des femmes peuvent être interprétées comme visant à empêcher les femmes de se présenter sur le marché du travail à armes égales avec les hommes. Les pensions versées aux veuves entendaient également les maintenir à la maison : si elles avaient un travail et des enfants, elles devaient l'abandonner à la mort de leur mari. Mais, réplique Skocpol, ces veuves étaient dans une situation d'oppression bien plus patente avant le vote de ces lois, entre 1911 et 1920, dans la mesure où leurs enfants pouvaient leur être retirés. En outre, ces pensions ont été votées à la suite du travail militant d'associations de femmes. Associations de femmes qu'Abramovitz dénigre en expliquant qu'il s'agissait de femmes de la classe moyenne : une combinaison de facteurs de genre et de classe maintenaient les femmes, en particulier les femmes pauvres, dans un rapport d'oppression sévère.

Dans son ouvrage récent, *Pitied but not Entitled*, Linda Gordon explique que les pensions pour veuves et femmes seules avec enfants ont certes été soutenues et mises en place par des femmes, gravitant autour du Children's Bureau, mais que ces femmes « oublièrent » leur condition féminine en créant des programmes patriarcaux. C'est d'autant plus paradoxal, dit Gordon, que nombre de ces réformatrices vivaient très librement, de manière non orthodoxe.

Tous les historiens sont d'accord pour souligner l'importance des associations de femmes dans la mise en place précoce par les États d'institutions de *welfare*. Mais ils (ou elles) diffèrent sur l'interprétation : l'interprétation la plus radicale (comme celle d'Abramovitz ou Gordon ou Mink) en fait des instruments d'oppression, visant à maintenir les femmes seules chez elles, et qui laissèrent de côté des solutions alternatives comme les garderies gratuites. Tandis que l'interprétation plus nuancée (Skocpol ou Coll) présente le *welfare* comme favorisant la solidarité de genre, que les valeurs de la classe moyenne ne furent pas systématiquement imposées, que les femmes seules n'étaient pas des victimes manipulées, que les femmes blanches et noires étaient généralement traitées sur un pied d'égalité. Au modèle patriarcal, il s'agirait donc de substituer un modèle matriarcal, qui distingue les intentions des résultats (ce n'est pas parce qu'un programme a tel objectif de contrôle social qu'il atteint cet objectif).

Le débat s'est prolongé en termes similaires en ce qui concerne l'A.D.C., établi en 1935 comme partie intégrante de la Sécurité sociale. Mink et Gordon soulignent le contraste entre les programmes d'assistance destinés aux femmes, et les programmes d'assurance surtout destinés aux *breadwinners*, les hommes. Pour ces historiennes, le facteur du genre est crucial, ce qui les a peut-être conduites à négliger un programme comme le Old Age Assistance, pourtant financièrement plus important que l'A.D.C.

Définitions et usages du *welfare* aux États-Unis

Le mot de *welfare* a une histoire : sa définition, ses usages, ont varié tout au long du xx^e siècle¹¹. Au début du siècle, le *welfare* était équivalent au « *well-being* », et il était souvent utilisé par référence au *child welfare*, c'est-à-dire au bien-être des enfants, en particulier des orphelins. Puis, dans les années 1910 et 1920, les administrations des États et des grandes villes se dotèrent de services sociaux aux

11. Nancy FRASER et Linda GORDON, « A Genealogy of Dependency : Tracing a keyword of the U.S. Welfare State », *Signs*, 19, 2, 1994.

compétences élargies, et renommés « *public welfare* », associant selon des proportions variables l'assistance et l'assurance¹². Par exemple, vers 1925, le département du welfare de Pennsylvanie comprenait trois divisions : « enfant » (incluant les pensions versées aux femmes seules), « assistance santé mentale », « réhabilitation » (un service d'aide aux personnes sortant de prison).

De même dans les années 1930-1950, le terme de *welfare* était-il rarement employé seul. On se référait au « *public welfare* » ou au « *social welfare* » en comprenant une gamme de services sociaux, notamment offerts par la Sécurité sociale. Cette définition large du *welfare* persista dans les années 1950, lorsque les promesses de la prospérité semblaient devoir réduire la part de l'A.D.C.

Parallèlement, du côté des entreprises, le « *welfare* » renvoyait à des services destinés à l'amélioration des conditions de vie des ouvriers : aide à l'achat d'un logement, assurance accident, assurance maladie, pension de retraite, activités de loisir, étaient fournis par les firmes engagées dans le capitalisme social, dont certains des dirigeants des plus grandes entreprises s'étaient faits les porte-parole.

Or, la signification du terme de *welfare* se contracta progressivement au cours des années 1960, pour ne plus renvoyer qu'aux programmes d'assistance sociale, en particulier l'A.F.D.C. (ex-A.D.C.). Ce n'est pas que l'assistance et l'assurance avaient été confondues dans les esprits et les législations, mais il est clair qu'un divorce radical s'opéra dans les années 1960 : l'opprobre fut jetée sur le *welfare*, tandis que la Sécurité sociale (pour l'essentiel les pensions de retraite) conservait sa légitimité.

Deux grandes tendances se renforcèrent mutuellement : d'une part le nombre de bénéficiaires de l'A.F.D.C. augmenta de 333 % entre 1950 et 1970 ; d'autre part, la proportion d'ayant-droit noirs augmenta au cours des années 1950 pour atteindre environ 40 % du total (la proportion n'a pas varié par la suite). Le *welfare* est ainsi devenu un *code word*, référant implicitement aux Noirs, et singulièrement aux femmes noires, plus tard qualifiées de « *welfare queens* » dans certains cénacles conservateurs. Dans le même temps, les entreprises abandonnaient le terme de « *welfare work* » au profit de celui de « *employee benefits* ».

Du côté des historiennes radicales, la signification étroite du terme de *welfare* n'est pas le fruit du hasard : elle a visé, estiment ces historiennes, à dissocier le groupe des « assistés » de celui des « assurés », à faire des premiers les bénéficiaires d'une libéralité, par contraste avec les droits reçus par les seconds. La coalition politique unissant les assurés et les assistés a, ainsi, été définitivement écartée, de telle sorte que la réforme du *welfare* a été politiquement possible (« *ending welfare as we know it* »). En délimitant clairement la catégorie de l'assistance de celle de l'assurance, le langage du *welfare* a frayé son chemin à une réforme dont les résultats ne sont pas encore très clairs, mais dont on peut sans doute dire qu'elle met fin à l'un des derniers piliers de l'ordre du New Deal.

D'autres spécialistes, qui s'inscrivent dans la tradition libérale plutôt que radicale, nuancent cette interprétation. Berkowitz et Skocpol soulignent que si les bénéficiaires des pensions de retraites (environ 45 millions de personnes aujourd'hui) n'ont effectivement pas souffert de la dissociation des programmes d'assurance et d'assistance, ils ne comprennent pas pour autant une majorité d'hommes blancs, mais qu'au contraire les femmes y sont majoritaires, et que les Noirs n'y sont pas absents (10 % du total). Ce n'est donc pas, selon ces auteurs, en critiquant vertement la Sécurité sociale au nom de son élitisme supposé que l'on réhabilitera le *welfare*, mais c'est en sortant les bénéficiaires de leur situation d'assistés que l'on améliorera leurs existences.

12. Michael KATZ et Lorrin THOMAS, « The Invention of "Welfare" in America », *Journal of Policy History*, vol. 10, 4, 1998.

Conclusion

Les historiens s'accordent pour reconnaître qu'avant 1935 l'État américain a été actif dans le domaine de la protection sociale, notamment avec les pensions pour mères seules. L'étude de leur création est historiquement intéressante à plus d'un titre. Premièrement, elle permet de nuancer l'opposition manichéenne qui est souvent tracée entre l'Europe et les États-Unis du point de vue de la protection sociale. Deuxièmement, elle est une étude de cas de la manière dont une coalition politique gagnante se forge aux États-Unis : par l'alliance de groupes d'intérêt divers et la constitution de ce que l'historien Louis Galambos a appelé des « triangles de fer », qui unissent une agence fédérale (ici le Children's Bureau), un groupe d'élus et des groupes d'intérêts (les associations de femmes, l'A.A.L.L.). Troisièmement, l'histoire de la démocratie américaine ne peut pas être strictement arrimée aux forces socio-économiques en présence. Certaines avancées de la législation sociale américaine se firent sans le soutien des grandes forces socio-politiques institutionnelles. Il faut alors considérer la dynamique interne de l'État et des groupes d'intérêt qui gravitent en son pourtour.

Aujourd'hui, il est clair que le *welfare* est associé négativement aux pauvres non méritants, stigmatisés et politiquement isolés. L'expression de *welfare state* a subi un destin parallèle : pratiquement aucun homme politique américain ne s'en réclame, même si cela ne signifie pas que les pauvres aient été radicalement abandonnés. Mais l'effectivité politique du *welfare* s'inscrivait dans un paradigme politique et social qui s'est graduellement effondré à partir des années 1970, de telle sorte que, pour une majorité d'Américains, l'approfondissement de la vie démocratique ne passe plus par le renforcement, ou même le maintien, d'une politique nationale d'assistance sociale. ■

L'Espagne, une démocratie tardive : la transition post-franquiste

Anne DULPHY

L'Espagne se distingue des autres pays étudiés par le fait qu'elle n'a pas connu de démocratie solide avant celle inaugurée le 6 décembre 1978 par le referendum approuvant la constitution¹. Jusqu'alors, la brièveté et l'instabilité socio-politique de ses quelques tentatives de libéralisation la coupait de la démocratie occidentale aux racines parfois centenaires et à la pratique gouvernementale institutionnalisée ; elle faisait même figure de survivance anachronique, en raison de son pouvoir dictatorial initialement compromis avec les fascismes et de son retard économique. Or c'est le seul grand pays européen à avoir rejoint depuis 1945 le club des nations industrielles avancées ; c'est aussi l'un des rares où une dictature s'est défaite de façon volontaire, en une transition sans cassure institutionnelle ni épuration, prudente mais déterminée, associant à chaque étape l'assentiment populaire. Cette double évolution conforte le parallélisme généralement observé entre les formes les plus achevées de développement capitaliste et la consolidation démocratique. Toutefois, comme Guy

1. M.-A. MATARD-BONUCCI, A. DULPHY, E. LYNCH, L. MAGUIRE, S. SCHIRMANN et J. VAISSE, *La démocratie en Europe occidentale et aux États-Unis 1919-1989*, Neuilly, Atlande, 2000.