

Cahiers de recherche sociologique



François-Xavier Merrien, *L'État-providence*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je? », no 3249, 1997, 128 p.

Daniel Béland

Number 32, 1999

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002405ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002405ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Béland, D. (1999). Review of [François-Xavier Merrien, *L'État-providence*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je? », no 3249, 1997, 128 p.] *Cahiers de recherche sociologique*, (32), 188–194.
<https://doi.org/10.7202/1002405ar>

L'ouvrage de Colette Bec, stimulant et bien documenté, pêche néanmoins par un défaut trop commun dans la littérature française contemporaine sur la protection sociale: son pessimisme. Ne proposant aucune solution viable pour remplacer la voie suivie depuis vingt ans par la classe politique française, l'auteure exprime la nostalgie d'un «ordre» aujourd'hui en décomposition. S'il convient de réactiver l'idéal égalitaire au cœur de la citoyenneté démocratique, le temps est aussi venu, des deux côtés de l'Atlantique, de repenser la protection sociale et de l'adapter aux transformations socioéconomiques récentes. Or l'histoire des politiques sociales, même lorsqu'elle est empreinte de nostalgie au regard d'un passé révolu, peut éclairer notre réflexion. En ce sens, *L'assistance en démocratie* apparaît comme une contribution fondamentale. À nous de l'utiliser pour dépasser le pessimisme qu'affiche son auteure.

Daniel BÉLAND

Doctorant à l'École des hautes études en sciences sociales (Paris)
Chercheur invité à la National Academy of Social Insurance et
boursier Fulbright à l'Université George Washington

François-Xavier Merrien, *L'État-providence*, Paris, Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je?», no 3249, 1997, 128 p.

La forêt de la collection «Que sais-je?» cache parfois des arbres aux fruits remarquables. Tel est le cas de *L'État-providence*, du sociologue François-Xavier Merrien. Loin de ne présenter qu'une synthèse des «connaissances acquises», l'auteur y formule les grandes lignes d'un programme de recherche pour la sociologie de l'État-providence. S'inspirant du paradigme néo-institutionnaliste, Merrien propose un modèle d'analyse original tout en synthétisant les données historiques essentielles au sujet du développement des États-providence en Europe ainsi qu'en Amérique du Nord. À l'heure où l'analyse des politiques sociales devient un élément central du «métier de sociologue», ce petit livre, susceptible de toucher un large public, mérite toute notre attention.

Le premier chapitre («Généalogie de l'État-providence») compare les modalités nationales d'émergence de l'État-providence tout en définissant les différents termes employés pour qualifier cette nouvelle configuration des rapports entre l'État et la société (*Welfare State*, *Sozialstaat*, etc.). Au-delà de la variété des expressions forgées depuis plus d'un siècle, Merrien met en évidence les trois fonctions principales qui, aujourd'hui, caractérisent ces rapports: «1) une intervention

réglementaire de l'État afin d'assurer une certaine sécurité économique aux citoyens par le biais de systèmes de Sécurité sociale; 2) une volonté de redistribution qui passe par des transferts monétaires verticaux ou horizontaux; 3) la volonté de l'État de fournir à la population une série de services et d'équipements collectifs à des coûts très inférieurs à ceux du marché» (p. 7).

Au milieu du XIX^e siècle, lorsque le terme «État-providence» fait son apparition dans le langage politique français, son sens est fort différent de celui qu'on lui prête actuellement. Forgé par les opposants à l'intervention sociale de l'État, il désigne alors, par anticipation, une variante du «despotisme révolutionnaire» à la française, rendue nécessaire par l'avènement d'une «société d'individus»: «Ce qu'exprime la notion française d'État-providence est l'idée que dans une société atomisée où les corps intermédiaires, tels que la famille ou les corps professionnels, ne sont pas à même de remplir un rôle de solidarité, l'État est nécessairement appelé à intervenir» (p. 9). Après la Seconde Guerre mondiale, toutefois, le terme État-providence devient l'équivalent du concept britannique de *Welfare State*, employé pour la première fois en 1943 par l'archevêque de Canterbury (par opposition à l'idée de *Warfare State*). Depuis, ces deux notions désignent l'ensemble des politiques sociales mises en œuvre par les États occidentaux. Au-delà de la protection des seuls ouvriers de l'industrie, généralement préconisée au début du XX^e siècle, l'État-providence symbolise dorénavant l'espoir d'une protection étendue à l'ensemble des citoyens (p. 12).

Merrien distingue trois phases dans l'histoire des États-providence: 1) l'édification (1880-1945) qui donne lieu à de très nombreuses contestations et voit naître des systèmes nationaux encore fragmentés, incomplets (dont la structure est très différente d'un pays à l'autre); 2) l'ère du consensus (1945-1980), durant laquelle «on en vient même à considérer les mesures sociales comme un élément essentiel de la civilisation. Des convergences se font jour entre les différents systèmes européens sur la base d'emprunts mutuels mais les différences héritées du passé restent fortes» (p. 13); 3) la période contemporaine (après 1980), marquée par l'effritement du consensus de l'après-guerre et l'émergence du néolibéralisme.

Le deuxième chapitre («La sociologie politique des États-providence»), nettement plus théorique, propose une critique des différentes approches sociologiques de l'État-providence qui sont apparues au cours des trente dernières années. Particulièrement féconde depuis le début des années quatre-vingt, au moment précis où son objet d'étude entre en «crise», la sociologie des États-providence peut être

divisée en trois approches: fonctionnelle, conflictuelle (action individuelle ou de classe) et centrée sur l'État.

L'approche fonctionnelle, marquée par l'optimisme économique de l'après-guerre, regroupe les analyses «évolutionnistes» qui présentent l'avènement et la consolidation de l'État-providence comme le résultat inévitable de la dynamique historique occidentale: produits nécessaires de la logique économique (industrialisation, accumulation du capital) ou politique (démocratisation, solidarisme), les systèmes contemporains de protection sociale sont pensés comme l'accomplissement du processus de modernisation. La version la plus typique de cette approche est formulée durant les années soixante par Talcott Parsons, pour qui, souligne Merrien, «l'État-providence apparaît à la fois comme la résultante de la rationalisation des structures sociales et comme l'instrument de la parfaite réalisation du processus de différenciation» (p. 31). Au même moment, certains auteurs (Dunlop, Goode, Kerr) présentent l'État-providence comme la conséquence inévitable de l'urbanisation et de la révolution industrielle, ainsi que du déclin des solidarités traditionnelles qu'elles engendrent: «Les modes préindustriels de reproduction de la société, fondés sur la famille, l'Église, les corporations, sont détruits. La société est obligée d'inventer des équivalents fonctionnels (services de santé, Sécurité sociale, etc.) de ces groupes qui ont disparu ou ne sont plus aptes à jouer leur rôle» (p. 32). Cette conception fonctionnaliste débouche sur l'idée de convergence, développée durant les années soixante-dix par Harold Wilensky. Selon lui, les différences nationales en matière de politiques sociales sont essentiellement le résultat d'écarts économiques et démographiques entre les pays, autrement dit «le degré de développement des États-providence est fonction du degré de développement industriel et des facteurs démographiques» (p. 33). Ainsi, à un stade équivalent de développement économique, les États adopteraient des mesures semblables. Selon Merrien, cette théorie «tend à confondre corrélation et explication» et ne fournit aucune explication véritable. Pis encore, elle ne peut rendre compte de la persistance de différences nationales appréciables. Ainsi, comment expliquer que des pays ayant atteint des niveaux de développement similaires, par exemple la France et le Royaume-Uni, possèdent des États-providence dissemblables (*ibid.*)?

L'approche fonctionnaliste de type néomarxiste (O'Connor) ou la théorie de la régulation (Boyer) présentent, quant à elles, l'État-providence comme un «agent d'accumulation» nécessaire à la reproduction du système capitaliste ou du «rapport salarial keynésien». Comme les travaux associés à la «théorie féministe», dans lesquels l'État-providence est accusé de reproduire la «domination masculine», ces perspectives souffriraient «d'un trop haut degré de généralité»

(p. 36). Quant aux théories de la démocratisation, qui voient dans l'État-providence le produit d'une dynamique égalitaire (Donzelot, Marshall) ou d'un nouvel épistémè solidariste (Ewald), elles pècheraient par leur historicisme et leur évolutionnisme (p. 41).

L'approche conflictuelle, comme son nom l'indique, rejette le fonctionnalisme et envisage l'État-providence en tant que produit de luttes politiques. Dans sa variante néomarxiste, cette approche décrit l'instauration de celui-ci comme «une conquête de la classe ouvrière» ou, au contraire, comme une réponse «bourgeoise» aux pressions du mouvement syndical (p. 42-45). Plus raffiné et fondé sur de solides études empiriques, le paradigme des ressources de pouvoir (Esping-Anderson, Korpi) considère «le Welfare State comme résultante d'un rapport de force favorable à la classe ouvrière (Social democratic model)» (p. 45). Pour les partisans de ce paradigme, le degré de «générosité» des politiques sociales d'un pays est déterminé par la capacité de mobilisation politique de sa classe ouvrière: plus cette capacité est grande, plus l'État-providence national offre une protection «universelle». Selon Merrien, ce modèle théorique, inspiré directement par l'expérience scandinave, ne tient pas compte de la «multiplicité des attitudes syndicales» envers l'État-providence. Supposant la cohérence politique et l'unité idéologique du mouvement ouvrier, il néglige de prendre en considération les divisions de classes et l'antiétatisme cher au syndicalisme révolutionnaire (p. 48-49). Quant à la thèse pluraliste (Hatzfeld-Baldwin), qui présente l'État-providence comme le produit d'alliances entre les classes ou les groupes d'intérêts, elle séduit Merrien par sa subtilité: «Les analyses qui mettent l'accent sur le rôle des groupes professionnels ou de classes semblent plus concluantes et en tout état de cause, moins normatives que les précédentes» (p. 52). Toutefois, il leur reproche leur incapacité «à identifier les indicateurs pertinents ou à isoler les périodes historiques de référence» (p. 53). Négligeant le poids des structures institutionnelles, ces analyses n'envisagent l'État-providence que comme le produit contingent des rapports de force politiques (p. 54).

Dans le troisième chapitre («Une analyse néo-institutionnaliste des États-providence»), Merrien formule une critique détaillée du paradigme néo-institutionnaliste, qui semble aujourd'hui dominer le champ de la sociologie des États-providence. Présupposant l'autonomie de l'État par rapport aux forces économiques et sociales, cette perspective tient compte des variables institutionnelles (modèle parlementaire, faiblesse/force de l'État, degré de centralisation et structure de la bureaucratie) dans l'analyse de la configuration historique des États-providence (p. 58). L'un des concepts-clés de la théorie néo-institutionnaliste, formulée notamment par Theda Skocpol, est celui de «capacités étatiques» (*state capacities*). Ce concept permet de classer

les pays selon leur degré d'étatisation et, par la suite, de procéder à l'analyse de la corrélation entre la «force de l'État» et le développement des politiques sociales. Selon les néo-institutionnalistes, plus un État est «fort», plus il jouit de l'autonomie nécessaire pour établir un système étendu de protection sociale. Si un tel raisonnement semble juste lorsqu'on oppose les situations américaine (État central faible/quasi absence de politiques sociales nationales) et britannique (État centralisé/politiques sociales étendues) au début du XXe siècle, l'analyse de la situation française de l'époque dévoile son caractère simpliste. En effet, même si l'État français des années 1900 possède formellement les attributs d'un «État fort» (bureaucratie centralisée et différenciée, haut degré d'interventionnisme économique), ses politiques sociales demeurent alors relativement timides, et ce jusqu'en 1930. Selon Merrien, cette situation s'explique par le fait que les capacités concrètes d'intervention sociale d'un État varient en fonction de la conjoncture socioéconomique et politique. Ainsi, l'État fédéral américain, caractérisé historiquement par sa «faiblesse», jouit durant la Crise d'une grande capacité d'intervention (p. 62). Le modèle fondé sur une vision statique des «capacités de l'État» montre donc ses limites.

Après avoir exploré la place des institutions politiques formelles dans la théorie néo-institutionnaliste (p. 65-66), Merrien pose les bases d'une approche neuve qui, tout en tenant compte des apports de cette théorie, tente de «désagréger» le concept d'État (considéré comme trop abstrait). Pour ce faire, il propose d'analyser les «réseaux d'action» (experts, politiciens, bureaucrates, réformateurs sociaux) ainsi que les «paradigmes sociétaux» au cœur de l'élaboration des politiques sociales (p. 69-79). Résultat de l'évaluation des politiques existantes plutôt que réponse «spontanée» aux problèmes sociaux, les programmes sont informés par un «paradigme sociétal» qui cristallise les valeurs et les principes que leurs concepteurs ont en commun. Même si les décisions principales sont prises par des responsables politiques et des bureaucrates, l'analyse des «paradigmes sociétaux» doit tenir compte de «réseaux d'action» qui débordent les limites formelles de l'État pour englober notamment les experts du secteur privé et les réformateurs sociaux. En analysant l'interaction de ces différents acteurs et le poids des «paradigmes» nationaux, Merrien entend paver la voie à une nouvelle sociologie de l'État-providence.

Dans le quatrième chapitre («Modèles d'États-providence»), l'auteur traite principalement de la typologie des États-providence formulée en 1990 par l'économiste Esping-Anderson. Selon cet auteur danois, trois «régimes» distincts d'État-providence ont émergé depuis un siècle: 1) le libéral ou résiduel (Canada, États-Unis, Royaume-Uni), «accordant un rôle essentiel aux mécanismes de marché et limitant pour l'essentiel sa protection aux plus faibles qui sont protégés, mais aussi stigmatisés»

(p. 88); 2) le conservateur ou corporatiste (Allemagne, France), dans lequel la protection, essentiellement réalisée par des assurances sociales (faible redistribution), est adossée au travail salarié; 3) le Welfare State universaliste, fortement redistributif et «souvent assimilé au modèle scandinave de société» (Danemark, Norvège, Suède). Depuis près de dix ans, de nombreuses critiques ont été formulées contre cette typologie. Simpliste et mal conçue, elle ne paraît satisfaire personne. Dans la suite du chapitre, Merrien propose une typologie alternative, en apparence assez proche de celle de l'économiste danois: 1) le modèle de marché, dont les États-Unis sont le seul exemple cité; 2) le modèle assurantiel (Belgique, Allemagne, France), qui n'est plus qualifié de «conservateur»; 3) le modèle universaliste, caractérisé par une reconnaissance étendue des droits sociaux et par l'importance de la redistribution (financement par l'impôt). Selon Merrien, ce dernier modèle prend deux formes différentes: l'universaliste-beveridgien faible (Royaume-Uni, Irlande) et l'universaliste fort (Danemark, Norvège, Suède). Plus précise que celle d'Esping-Anderson, cette typologie n'est toutefois pas entièrement satisfaisante. En fait, il convient de se demander si le «typologisme» lui-même n'est pas à condamner. S'il faut recourir à des points de repère théoriques pour comparer les différents systèmes de protection sociale, est-il vraiment nécessaire de les subsumer sous l'un ou l'autre de ces trois «modèles» étriqués?

Le dernier chapitre («Les États-providence face aux défis des années 90») présente les grandes lignes d'une «crise» déclenchée il y a plus de vingt ans. Pensés pour une société de plein emploi, les systèmes de protection sociale sont durement touchés par la montée du chômage de longue durée, le déclin du mode de régulation keynésien et les transformations démographiques (p. 104-111). Notant des convergences dans la restructuration contemporaine des États-providence européens et nord-américains (réduction du niveau de protection, tensions entre le centre et les collectivités locales, expansion du champ de l'assistance), Merrien n'en relève pas moins deux «modèles contradictoires de développement». Le premier, qui triomphe dans les «pays à idéologie de marché» (États-Unis, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni), se caractérise par un resserrement des conditions d'admissibilité et une réduction du budget de l'assistance. Néanmoins, dans ces pays, les pressions de l'opinion publique ont eu raison des tentatives de démantèlement des grands programmes assurantiers (p. 117-122). La seconde voie, empruntée en Europe continentale, est marquée par une diminution du niveau des prestations et, dans son versant plus positif, par «l'instauration d'un revenu et surtout, le développement de politiques actives de l'emploi» (p. 123).

Concluant sur une note d'espoir (l'Union européenne comme «laboratoire social»), l'ouvrage de Merrien est un «petit bijou» pour le sociologue qu'intéressent l'histoire et les mutations contemporaines de l'État-providence. Sans proposer de solutions miracles, l'auteur y expose clairement les problèmes ainsi que le programme de recherche d'un champ d'analyse en pleine ébullition.

Daniel BÉLAND

Doctorant à l'École des hautes études en sciences sociales (Paris)

Chercheur invité à la National Academy of Social Insurance et
boursier Fulbright à l'Université George Washington