

Bulletin d'histoire politique

Edgar-André Montigny, Foisted Upon Government? State Responsibilities, Family Obligations, and the Care of the Dependent Aged in Late Nineteenth-Century Ontario, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997, 220 p. / James G. Snell, The Citizen's Wage. The State and the Elderly in Canada, 1900-1951, Toronto, University of Toronto Press, 1996, 286 p.

Martin Petitclerc



Volume 9, Number 2, Spring 2001

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1060472ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1060472ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Bulletin d'histoire politique
Comeau Éditeurs

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Petitclerc, M. (2001). Review of [Edgar-André Montigny, Foisted Upon Government? State Responsibilities, Family Obligations, and the Care of the Dependent Aged in Late Nineteenth-Century Ontario, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997, 220 p. / James G. Snell, The Citizen's Wage. The State and the Elderly in Canada, 1900-1951, Toronto, University of Toronto Press, 1996, 286 p.] *Bulletin d'histoire politique*, 9(2), 178–182.
<https://doi.org/10.7202/1060472ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 2001

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Edgar-André Montigny, *Foisted Upon Government? State Responsibilities, Family Obligations, and the Care of the Dependent Aged in Late Nineteenth-Century Ontario*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997, 220 p.

James G. Snell, *The Citizen's Wage. The State and the Elderly in Canada, 1900-1951*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, 286 p.

Le livre de Edgar-André Montigny, *Foisted Upon Government?*, est à la fois grandement stimulant et quelque peu frustrant. Stimulant, parce que l'auteur investit, empiriquement et analytiquement, un champ de la recherche encore très peu touché : celui des problèmes sociaux liés à la vieillesse avant la généralisation de la retraite. De plus, ce qui est à mettre dans la balance des bons coups, l'auteur y défend une perspective engagée, rappelant les similarités entre deux périodes de réformes de la protection sociale, celle des années 1890 et celle des années 1990. Cette perspective est visiblement encouragée par une double impulsion : la volonté de critiquer le virage conservateur actuel dans la gestion des problèmes sociaux et l'espoir d'influencer les décideurs en leur rappelant quelques « leçons de l'histoire » sur les rapports entre les personnes âgées et l'État. Quoique pas condamnable en soi, cette dernière impulsion rend parfois ce livre frustrant : en effet, Montigny répète plus souvent que nécessaire deux ou trois « vérités » qui sont peut-être politiquement efficaces, mais ne rendent pas toujours bien compte de toute la complexité de la recherche actuelle sur les États-providence.

La stratégie de recherche de Montigny est une dialectique qui part des présupposés de l'État (chapitre 1) et qui y revient pour les critiquer (chapitres 5 et 6), après l'important détour d'une analyse de la « réalité » (chapitres 2, 3 et 4) qui sert à mesurer la différence entre les perceptions et les conditions de vie réelles des personnes âgées. Cette stratégie permet à l'auteur d'expliquer, dans son dernier chapitre (chapitre 7), les conséquences possibles des réformes récentes des soins de longue durée sur les personnes âgées et leur famille en Ontario. La principale conviction de Montigny, celle qui traverse tout le livre, est qu'une perspective historique est nécessaire pour défaire trois mythes, entretenus par l'État, qui sont à l'origine des débats passés et actuels : 1. Le problème social du vieillissement de la population résulte d'une tendance démographique ; 2. Les personnes âgées sont en majorité des nécessiteux ; 3. Les familles ont progressivement abandonné

leur responsabilité à l'égard de leurs personnes âgées, forçant une prise en charge par l'État.

On nous rappelle quotidiennement, aujourd'hui, que le problème démographique du vieillissement de la population est « sans précédent » et qu'il appelle, conséquemment, une réforme importante des programmes sociaux touchant les personnes âgées. Il faut nuancer, nous dit Montigny, qui souligne que les tendances démographiques n'auraient peut-être rien à voir avec la construction du vieillissement de la population comme « problème social ». En effet, Montigny démontre que les époques où le vieillissement de la population a le plus préoccupé le législateur ne correspondent pas nécessairement à une quelconque tendance démographique, comme c'est par exemple le cas à la fin du siècle dernier. Pour Montigny, c'est davantage les périodes de crise des finances publiques qui indiqueraient quand le problème du vieillissement de la population devient important pour le législateur, à la fin du XIX^e siècle comme à la fin du XX^e.

C'est également lors de ces périodes de crise fiscale que l'État aurait avantage à construire une représentation négative de la vieillesse (comme un état de dépendance) et de la famille (comme délaissant ses responsabilités) afin de sensibiliser l'opinion publique à ses problèmes fiscaux. En utilisant les recensements municipaux de la ville de Brockville entre 1851 et 1901 et les archives de la Rockwood Asylum entre 1866 et 1906, Montigny montre bien que seulement une infime partie des personnes âgées et leur famille correspond aux stéréotypes entretenus par l'État. Plus généralement, l'auteur démontre que l'indépendance financière des personnes âgées augmente pendant la seconde moitié du XIX^e siècle, ce qui lui fait dire que celles-ci, notamment par l'accès à la propriété, auraient bénéficié de la révolution industrielle.

À partir du début du dernier tiers du XIX^e siècle, l'État provincial a tenté de réduire les dépenses publiques par la centralisation du système d'assistance et l'institutionnalisation des personnes nécessiteuses, dont évidemment les personnes âgées dans le besoin. Cependant, en faisant cela, l'État provincial brisait du même coup les réseaux communautaires traditionnels d'assistance, tout en n'arrivant jamais à offrir un nombre suffisant de lits pour celles-ci. Quant à elles, les familles concernées, ne pouvant plus se tourner vers une assistance communautaire qui leur aurait peut-être permis de prendre en charge leurs personnes âgées, devaient employer toutes sortes de stratégies pour les faire accepter dans des institutions déjà surpeuplées. Toutefois, l'incapacité de satisfaire à la demande, jointe à une nouvelle préoccupation pour les dépenses publiques, conduiront l'État ontarien dans la dernière décennie du XIX^e siècle à limiter l'accès des personnes âgées aux institutions de la province.

C'est donc dans ce contexte que l'État créera les trois mythes mentionnés plus haut. En insistant sur le problème social de la vieillesse, l'État visait à augmenter la pression sur les familles afin de diminuer les dépenses d'un système institutionnel de plus en plus dispendieux. Pourtant, contrairement au discours des bureaucrates et des parlementaires, les familles ontariennes n'utilisaient les institutions publiques qu'en bout de course, lorsque toutes les possibilités avaient échoué. Évidemment, les actions de l'État augmenteront considérablement le degré de responsabilité des jeunes générations à l'égard des personnes âgées, faisant souffrir à la fois ces dernières et leurs familles. La leçon est claire pour les politiciens d'aujourd'hui, mais tout de même un peu trop évidente pour être pleinement intéressante : aucune réforme du système d'assistance ne peut fonctionner si l'objectif premier est de réduire les dépenses afin de répondre à une crise des finances publiques.

S'inscrivant dans le courant de l'histoire politique, Montigny a bien compris que celle-ci n'était possible qu'en rejetant les déterminismes structureaux, économique et démographique, afin d'insister sur les représentations des problèmes sociaux, voire leurs constructions. Cette position épistémologique est audacieuse et le livre de Montigny en montre clairement la valeur. Elle permet une perspective très critique, notamment par une attention particulière à ce que l'on appelle les « policy feedbacks », qui évite l'écueil d'une vision trop linéaire de l'État-providence. Malheureusement, cette réalisation s'est faite aux dépens d'une prise en compte sérieuse de l'État comme acteur social complexe. Il est tout à fait surprenant, considérant la place centrale qu'il prend dans son argumentation, que l'auteur n'ait pas jugé bon d'expliquer ce qu'est l'État ontarien à la fin du XIX^e siècle. Dans ce livre, l'État provincial, qui est vraiment le méchant de l'histoire, apparaît comme un bloc monolithique dont les motivations, les impulsions, les influences ne semblent pas poser de problèmes particuliers. Pour ne donner qu'un seul exemple, les intérêts professionnels des administrateurs d'institutions sont assimilés spontanément aux intérêts électoraux des législateurs, ce qui est à mon avis analytiquement imprudent.

Orientée du « bas vers le haut », la stratégie de recherche de James G. Snell, dans son livre *The Citizen's Wage*, possède beaucoup de similarités avec celle de Montigny. L'auteur insiste d'abord sur les conditions de vie des personnes âgées (chapitre 1), présente et critique l'assistance institutionnelle (chapitre 2) et le premier programme de pensions de vieillesse (chapitre 3), montre comment les personnes âgées ont utilisé ce programme à leur avantage (chapitres 4 et 5) et, en s'organisant dans des groupes sociaux (chapitre 6), comment elles ont pu finalement réussir à les transformer en un véritable « salaire de citoyenneté » (chapitre 7). Si elle peut paraître linéaire et

sans ambiguïtés, et elle l'est effectivement sous quelques aspects, la démonstration est néanmoins efficace et repose sur une argumentation complexe.

Après l'adoption d'un programme inefficace de rentes volontaires en 1908, l'État fédéral adopte en 1927 un projet de loi permettant le paiement de la moitié des pensions de vieillesse distribuées par les gouvernements provinciaux aux citoyens dans le besoin (les revenus combinés ne devaient pas dépasser 365 \$ par année.) Mais comme il fallait s'y attendre, la principale crainte de l'État était qu'en intervenant, la famille perde son statut de premier rempart contre la destitution. C'est pourquoi l'État, entre autres choses, renforcera les lois sur les responsabilités familiales. Plus important peut-être, on soumettait les postulants à une enquête financière arbitraire où les fonctionnaires devaient comptabiliser les contributions potentielles des enfants et les revenus fictifs du placement en rentes gouvernementales de tous les avoirs du postulant. Finalement, après le décès du pensionnaire, l'État pouvait réclamer le total de la somme des pensions reçues lors de la succession, si celle-ci s'avérait suffisante.

Ensuite, Snell montre bien comment les personnes âgées vont s'approprier le programme de pensions pour l'adapter à leurs besoins, modifiant profondément l'esprit de la loi, tel qu'imaginé par le législateur en 1927. Par exemple, la possibilité que l'État réclame la maison familiale à la mort d'un pensionnaire heurtait les pratiques traditionnelles du transfert du patrimoine aux enfants. Ironiquement, ce transfert était pourtant un incitatif pour les enfants à prendre en charge leurs parents, puisque la succession s'apparentait à une forme de compensation pour avoir subvenu à leurs besoins. Les familles ont répondu à cette menace en tentant de soustraire, légalement ou non, leurs biens immobiliers d'une éventuelle mainmise de l'État. D'autres stratégies visaient également à contourner les critères d'admissibilité du programme ou à attirer tout simplement la sympathie des fonctionnaires locaux : utilisation des stéréotypes associés à la vieillesse, travail au noir, déclarations mensongères qui niaient l'existence d'enfants ou qui gonflaient l'âge des postulants. Cette lutte quotidienne, au moins autant que les activités de lobby qui vont suivre, ont contribué à transformer la pratique administrative en élargissant d'une façon informelle les critères d'admissibilité aux pensions de vieillesse, même dans un contexte où les lois demeureront relativement inchangées jusqu'à l'après-guerre.

Plus généralement, cette attitude des personnes âgées reflétait, selon Snell, la revendication de plus en plus insistante d'un « droit » des personnes âgées à une assistance de l'État. D'autres personnes âgées, organisées celles-là, ont également lutté en ce sens et, dans la période d'après-guerre, ont réussi à faire passer le programme de pensions de vieillesse à l'universalité. Pour en arriver là, on a déployé de nombreuses stratégies allant des pétitions

et de l'activisme électoral à l'utilisation des cours de justice et des journaux locaux. Ainsi, en s'impliquant dans les communautés et en intervenant au niveau de la distribution locale des pensions, ces organisations sont devenues des interlocuteurs importants des fonctionnaires locaux, ce qui augmentera considérablement leur capacité à influencer l'État et à imposer leur projet politique. D'ailleurs, une fois l'universalité des pensions obtenues en 1951, les groupes activistes déclinèrent irrémédiablement.

Comparativement à Montigny, Snell élabore une vision beaucoup plus complexe du fonctionnement de l'État. Ainsi, bien que le gouvernement fédéral finance en grande partie les pensions, Snell montre bien qu'il ne pouvait forcer les autorités locales à adopter des pratiques et des politiques qu'il préférait. D'ailleurs, au milieu des années 1930, le gouvernement conservateur fera passer la responsabilité du programme au ministère des finances afin de mieux contrôler ses coûts dont il en attribuait la cause à une administration locale trop laxiste. Il faut dire qu'en recevant l'argent du gouvernement fédéral, les autorités municipales et provinciales voyaient dans une expansion du programme de pensions une façon de réduire leurs propres dépenses d'assistance. Dans les rapports conflictuels entre les autorités locales (municipales et provinciales) et le gouvernement fédéral, les organisations de personnes âgées seront des alliés importants des premières. Ainsi, ces organisations, profitant des luttes de pouvoir à l'intérieur de l'État, y verront une occasion pour faire avancer leur projet politique.

S'il est moins enclin que Montigny à considérer l'État comme un bloc monolithique, Snell est en revanche moins critique que ce dernier sur l'évolution générale de l'État-providence. Faute avouée est à moitié pardonnée dira-t-on, puisque l'auteur reconnaît le plus candidement du monde la nature très « progressiste » de son étude (p. 223.) Bien que l'aveu d'un parti pris pour les « opprimés » ait quelque chose de sympathique, surtout en ces temps de néo-libéralisme triomphant, il ne devrait pas permettre d'évacuer sans discussion le caractère toujours ambigu d'une intervention de l'État dans le domaine de la solidarité sociale. À ce chapitre, la thèse de Montigny nous apparaît la plus intéressante pour comprendre la crise actuelle de l'État-providence.

MARTIN PETITCLERC
*Étudiant au doctorat en histoire
Université du Québec à Montréal*