

Gouverner l'insécurité sociale. La centralité du politique dans la construction de l'État-providence contemporain

Managing Social Insecurity : Politics as the Focus in Building the Modern Welfare State

Gobernar la inseguridad social : la centralidad de lo político en la construcción del Estado-Providencia contemporáneo

Carol Levasseur

Numéro 33, printemps 1995

Généalogies de l'État-providence

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/005146ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/005146ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Levasseur, C. (1995). Gouverner l'insécurité sociale. La centralité du politique dans la construction de l'État-providence contemporain. *Lien social et Politiques*, (33), 47–60. <https://doi.org/10.7202/005146ar>

Résumé de l'article

Le gouvernement de l'insécurité sociale est au cœur des actes de l'État-providence contemporain. Or il n'y pas un État providentiel, mais des États providentiels. L'article tente de cerner ce qui fait varier ainsi les trajectoires de l'État-providence entre 1930 et 1975. Deux types d'approche sont examinés. D'une part, l'approche sociocentrique, qui fait de la question sociale le nœud organisateur de l'État-providence. On aborde ainsi le problème central de l'insécurité sociale associée à la généralisation du salariat. D'autre part, une approche politico-institutionnelle qui place le pouvoir et la gouvernementalité au cœur des processus qui font advenir l'État-providence. Cette seconde approche, privilégiée par l'auteur, conduit à loger le politique au carrefour de l'institution des régimes de protection sociale.

Gouverner l'insécurité sociale. La centralité du politique dans la construction de l'État-providence contemporain

Carol Levasseur

À quelque chose malheur est bon parfois. La crise et la reconstruction en cours de l'État-providence auront au moins permis de repenser la nature des processus qui l'ont fait advenir. Et tout d'abord d'obliger à reconnaître que l'État providentiel a une histoire. Une histoire trouble et troublée, marquée de heurts, ponctuée de bonds en avant et de retours en arrière, animée par des impulsions contraires voire contradictoires. Une histoire qui s'agence au pluriel. Les chemins menant à l'État-providence sont sinueux à l'extrême et ses dispositifs d'inter-

vention logent à l'enseigne de la variété et de la complexité. Bref il n'y a pas d'État providentiel mais des États investis d'une mission providentielle en constante redéfinition dans l'espace et le temps. Sans doute, entre 1930 et 1975, on observe à la longue une convergence certaine des régimes institutionnels cristallisant cette forme de gouverne des rapports sociaux. Par contre, il ne faut pas sous-estimer le poids des divergences dans le mode de développement de l'État-providence en Occident au cours de cet âge d'or. Celles-ci redeviendront saillantes quand il s'agira de redessiner la configuration de l'État providentiel en temps de crise. Aussi est-il plus nécessaire

que jamais de reprendre à neuf ou presque la tâche de penser les articulations constitutives de ce diagramme largement inédit de gouvernamentalité politique.

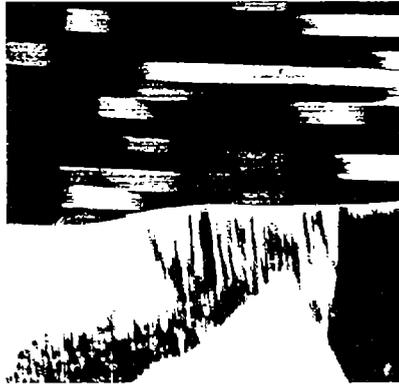
Repenser l'État-providence. En général cela consiste, par réflexe *sociocentrique*, à reproblématiser la question dite sociale en scrutant ses métamorphoses au vingtième siècle. Le plus souvent on aborde ainsi le problème de *l'insécurité* tapie dans l'organisation des rapports sociaux. Voilà pourquoi la lutte contre l'insécurité sociale apparaît comme la véritable clef des opérations de l'État providentiel. Ce dernier fait figure de réponse institutionnelle à l'épineuse question de la cohésion sociale dès lors

que s'étend le règne de l'ordre marchand, industriel et salarial. Juguler l'insécurité ambiante en tressant un filet de sécurité sociale : voilà, en raccourci, le programme qui récapitule et condense les actes les plus familiers de l'État-providence. Certes, la texture de ce filet de sécurité peut varier considérablement d'un pays à l'autre. Car s'il suffit de quelques centaines de pages pour exposer les principes directeurs de ce programme, la description des détails de son application demanderait un nombre effarant de volumes et de traités savants. Il n'en reste pas moins que la maîtrise des incertitudes et des risques est bel et bien au cœur des bouleversements institutionnels associés à l'essor des États providentiels les plus divers.

Sans récuser carrément les apports de cette perspective socio-centrique, il faut néanmoins en reconnaître les limites et les impasses au plan analytique. Pour schématiser, une telle démarche escamote quelque chose d'essentiel : en l'occurrence le fait que la question sociale constitue toujours et déjà une question *politico-stratégique* traversée de part en part par une logique de pouvoir. Le fait, en d'autres mots, que la construction d'un filet de sécurité sociale est partout au vingtième siècle une « affaire » d'État. Or qui dit État dit un dispositif de pouvoir singulier, doté de ressources pro-

pres, régi par une rationalité particulière et possédant une histoire spécifique. En somme un dispositif de pouvoir pas comme les autres puisqu'il campe sous le signe de la monopolisation territoriale, jamais totale et achevée, d'un certain nombre de pouvoirs stratégiques : recourir en exclusivité à la violence, prélever des impôts, dire la Loi, décréter des règles obligatoires s'appliquant à toute la population d'un territoire circonscrit par des frontières (Hall et Ikenberry, 1989 ; Held, 1989 ; Poggi, 1990).

Prendre acte que les modalités différentielles du traitement de la question sociale entre 1930 et 1975 sont largement tributaires du mode de redéploiement logistique de ce dispositif singulier de pouvoir : tel est l'objet du texte qui suit.



La question sociale : pauvreté, paupérisme et désocialisation de l'économie

Quand on déroule le fil de la question sociale, on aboutit immanquablement ou presque au thème de l'insécurité. Tout à la fois condition objective et état d'esprit, l'insécurité représente l'une des manifestations les plus familières du désordre minant l'ordre social (Ackerman et al., 1983 ; Brodeur, 1993 ; Delumeau, 1989 ; Paillard, 1993). Destructeur et créateur, le désordre révèle et résume la fragilité de la cohésion sociale. Il met en

œuvre et en scène les forces qui déstabilisent l'organisation routinière du rapport entre les êtres et les choses. Figure exemplaire du désordre, l'insécurité est fréquemment alimentée par des menaces exogènes : guerres, invasions, dérèglements du milieu naturel. Mais elle loge également à l'intérieur du tissu social, dans ses interstices. Cette insécurité endogène est au fondement de la question dite sociale.

Misère, indigence, marginalité, pauvreté, précarité, exclusion. Voilà les mots qui reviennent le plus souvent pour désigner les fléaux qui sèment l'insécurité sociale aux dix-septième et dix-huitième siècles (Castel, 1989, 1991, 1994). Menaces d'autant plus inquiétantes qu'elles ont partie liée avec le déferlement de la violence et le spectre du chaos révolutionnaire. Pour s'en tenir au seul problème de la pauvreté, il s'agit là d'une donnée capitale dans la généalogie de l'État-providence. En ce sens, repenser l'histoire de cette forme inédite de gouverner politique passe par une reproblématisation de la pauvreté (Dean, 1991 ; Procacci, 1993). Quels en sont les causes, les traces et les effets ? Quels en sont les frontières et les contours ? Comment a-t-on, historiquement, réfléchi son traitement ? Est-ce un destin inéluctable ? Ou encore un malheur que l'on peut conjurer par un travail de la société sur elle-même ? Lutte contre la pauvreté et providence d'État marchent ainsi de concert, du moins si l'on fait remonter l'État providentiel au vieux dispositif de police destiné, durant l'âge classique, à délimiter, cercler et contrôler le pays des pauvres.

Il s'agit là toutefois d'un pays difficile à cartographier puisque la population qui le compose est hétérogène et mobile. On y retrouve pêle-mêle des vagabonds, des fous, des délinquants, des criminels, des

mendiants, des infirmes, des vieillards privés de ressources, des sans-travail. Mais il faut aussi y inclure les hommes, les femmes et les enfants dont le dur labeur suffit à peine à garantir leur survie physique. Peu à peu des lignes de différenciation seront tracées entre ces divers segments du peuple des pauvres. Comme l'a montré notamment Michel Foucault, savoir et pouvoir se conjuguent ici pour classifier ces populations dangereuses, les marquer institutionnellement, les isoler, les enfermer parfois, les soumettre à des pratiques disciplinaires et normalisatrices (Foucault, 1972, 1975). Or ces mesures de police administrative butent vite sur de puissants obstacles dès lors que commencent à se dissoudre les sociétés d'Ancien Régime.

Tout au long du dix-neuvième siècle, le pays de la misère subit de profondes transformations sous l'impact cumulé de la révolution industrielle, de l'essor urbain et de l'extension du salariat. En ce siècle sombre et impitoyable, la question sociale se déplace et se redéfinit en se cristallisant autour des contraintes et des incertitudes associées au travail salarié. Le *paupérisme* : tel est le mal qui mine de l'intérieur la stabilité du nouvel ordre social alors en voie d'émergence. Voilà pourquoi son éradication est au centre des débats et des conflits qui entourent la genèse tumultueuse de l'État-providence au dix-neuvième siècle. Du moins c'est là l'hypothèse qui nourrit la plupart des recherches les plus novatrices consacrées à la reproblématisation de la question sociale. L'intérêt de ces travaux tient à ce qu'ils enracent la « production » du paupérisme dans les nouveaux principes d'organisation de la vie sociale au siècle dernier : l'individualisme, le marché autorégulateur, le rapport salarial. On l'aura compris, le libéralisme économique est plus que jamais au cœur de la généalogie de

l'État providentiel. Aussi l'œuvre de Karl Polanyi, notamment la *Grande Transformation*, redevient-elle une référence incontournable pour quiconque entend repenser la question sociale à la lumière de cette relecture du libéralisme.

L'idée-noyau de la *Grande Transformation* est que la désocialisation de l'économie, inhérente à la constitution d'une société de marché, secrète des désordres explosifs dans la mesure où elle vient bouleverser radicalement le rapport vécu au travail. Non seulement le travail change de statut en étant gouverné désormais par la logique de la marchandise, mais il est détaché de ses significations imaginaires les plus ancestrales. Commence là une série de métamorphoses qui ont pour conséquence d'exposer de plein fouet les classes dites laborieuses aux multiples aléas et risques de la marchandisation du travail. Car, comme le souligne avec force K. Polanyi, l'essor d'une société de marché implique et induit une attaque frontale contre le régime réglementaire qui façonnait jusque-là les rapports de travail et la gestion du pays des pauvres. En principe du moins, le libéralisme économique s'avère incompatible avec le maintien du dispositif de police édifié aux dix-septième et dix-huitième siècles et qui désigne, selon M. Foucault, « l'ensemble des mesures qui rendent le travail à la fois possible et nécessaire pour tous ceux qui ne sauraient vivre sans lui » (Foucault, 1972 : 75). En pratique cependant, l'ordre libéral se fortifie en rusant avec les innombrables dispositions de l'État de police. Les contraintes administratives les plus rigides sont bel et bien contournées voire supprimées, histoire d'instituer un libre marché du travail. Par contre il importe aussi de quadriller soigneusement les moindres facettes de la vie quotidienne pour assigner au travail et inculquer des normes

valorisant l'effort, le rendement et la discipline industrielle. La liberté, certes, mais sous surveillance (Guillaume, 1978 ; Murard et Zylbermann, 1976 ; Gorz, 1988).

La pauvreté ne disparaît pas, loin de là. Elle change de forme et d'échelle. En laissant jouer librement les règles du marché du travail, l'ordre libéral provoque une paupérisation d'autant plus massive que les mécanismes traditionnels de protection sociale sont disqualifiés dans l'imaginaire et la pratique du libéralisme pur et dur. Or en reliant ainsi organiquement le travail et le paupérisme, l'ordre libéral propulse le conflit de classe au cœur de la question sociale et redessine du même coup les contours du problème de la marginalité et de l'exclusion sociale (Donzelot, 1984, 1991).

La richesse, la puissance d'attraction mais aussi la faiblesse de la perspective sociocentrique résident précisément là. Celle-ci fait du travail salarié et de ses tensions le nœud organisateur de la question de l'insécurité sociale au vingtième siècle. Fouillant les entrailles de la société salariale en devenir et scrutant les antinomies du libéralisme économique triomphant, la plupart des recherches de type sociocentrique rattachent l'essor de l'État-providence, entre 1930 et 1975, à la constitution d'un filet sécuritaire conçu pour endiguer les aléas et les risques du travail salarié au stade de sa généralisation massive. Rien n'illustre mieux cette perspective d'analyse que les travaux récents qui, dans le prolongement critique du marxisme, tentent de jeter un pont entre les métamorphoses du travail et les transformations de l'État au vingtième siècle.

L'insécurité salariale : au cœur de la redéfinition de la question sociale au XX^e siècle

Reprenant en l'approfondissant une idée directrice chez Marx, ces

50

recherches placent le rapport salarial sous le signe d'une violence à la fois destructrice et fondatrice des liens sociaux. Comme la nuée porte l'orage, le travail salarié porte en lui le désordre. Mais il véhicule aussi des principes de cohésion qui donnent à la société salariale une texture inédite dans l'histoire (Aglietta et Brender, 1984).

L'extension massive du travail salarié redéfinit les contours de l'univers familial, redécoupe les frontières entre le privé et le public, redessine la trajectoire du parcours des âges de la vie, chamberde enfin les relations intergénérationnelles de solidarité, d'entraide et d'assistance. Voilà pourquoi le travail se trouve désormais au centre des processus de différenciation hiérarchique du champ social. En étendant sans cesse sa surface d'emprise, le salariat représente plus que jamais l'axe fondamental autour duquel s'articule la formation de l'identité individuelle et collective (Gorz, 1988 ; Offe, 1985, Linhart, 1984).

Non seulement le travail donne un sens à la vie, polarise autour de lui l'espace et le temps, mais il s'avère de plus en plus le principal voire l'unique mode de participation aux échanges sociaux. Catégorisant les individus en actifs et en inactifs, le régime salarial joue dorénavant un rôle crucial dans les processus d'insertion et d'identification sociales puisque c'est à travers le travail que s'opère, pour

l'essentiel, l'assignation à chacun d'une place dans la hiérarchie des rapports sociaux. Du coup les figures et les formes de l'exclusion sociale sont altérées puissamment car celle-ci se déploie désormais à l'ombre de la ligne de partage dessinée par la centralité du travail salarié.

Cette centralité tient essentiellement au fait que l'entrée dans le salariat représente virtuellement le seul moyen de percevoir un revenu monétaire pour qui n'a pas ou plus la capacité de s'établir à son compte et de faire fructifier un titre de propriété. Car, dans un siècle où la logique marchande tend à s'universaliser, les rapports d'argent imprègnent toujours davantage la hiérarchisation sociale en se logeant au cœur de l'institution des différences. Ouvrant l'accès à l'univers de la consommation marchande, l'argent s'avère désormais un rouage capital des mécanismes d'intégration à l'espace social. Aussi, pour la grande masse des non-proprétaires, la détention d'un revenu monétaire délimite plus que jamais les frontières entre l'inclusion et l'exclusion sociales.

Lié à l'occupation d'un emploi, le salaire consiste donc en un revenu d'activité socio-professionnelle voué, en principe du moins, à couvrir les coûts de production et de reproduction de l'énergie vitale des salariés. De ce point de vue le travail constitue bel et bien la clé de voûte de la sécurité de l'existence pour les non-proprétaires. Au sein de la société salariale, sécurité et salariat sont indissociables puisque c'est grâce au revenu de son activité socio-professionnelle que tout un chacun ou presque parvient à assurer sa subsistance et à satisfaire ses besoins vitaux.

Il s'agit là cependant d'un rempart bien précaire car la condition salariale est enveloppée d'aléas et de risques de toutes sortes. Une insécurité polymorphe et indéraci-

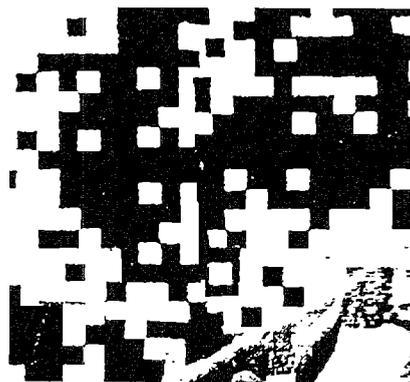
nable traverse de part en part le salariat (Nicolas-Le Strat, 1989). Certes, au vingtième siècle, le salaire constitue une assise fondamentale pour affronter les perturbations sociales de l'existence. Dans un monde où tout, virtuellement, se vend et s'achète et où il faut passer par le marché pour accéder aux circuits de la consommation, la perception d'un salaire monétaire permet de vivre et d'entretenir la vie. En somme de se sécuriser face à l'avenir le plus proche. Seulement voilà. Cette assise est fort fragile et éphémère. D'abord, les pulsations capricieuses du marché du travail, où le salaire constitue un coût pour les entreprises, ne garantissent pas que le revenu salarial sera suffisamment élevé pour procurer les biens et services nécessaires à la vie et à l'entretien de la vie. Encore moins si ce revenu doit couvrir la prise en charge des membres de toute une famille (Caplan, 1981). Ensuite, et surtout, nul n'est sûr de pouvoir monétiser sa force de travail. L'exclusion du marché du travail est concomitante à la condition salariale. Cette exclusion peut être temporaire : chômage, accident, maladie. Mais elle peut aussi prendre la forme d'un retrait définitif : handicaps chroniques et durables, vieillissement. Quoi qu'il en soit, cesser de travailler implique une perte de revenu. Ce qui équivaut à une mise hors circuit, avec tout ce que cela comporte : perte d'identité, déclassement dans la hiérarchie sociale, précarité matérielle, pauvreté¹.

Tel est, dans ses grandes lignes, l'énoncé de la question sociale dès lors que le travail salarié devient l'horizon indépassable pour la grande masse de la population. Toujours et encore une question d'insécurité. Mais une insécurité qui plonge désormais ses racines dans les articulations constitutives du rapport salarial. On s'en doute, il faudra patienter fort longtemps

pour qu'une réponse satisfaisante et durable soit élaborée et mise au point. De fait l'enjeu est de taille : redéfinir en profondeur tout le dispositif de régulation entourant la relation salariale (Aglietta et Orléan, 1982; Boyer, 1986a, 1986b; Lipietz, 1979, 1984). Ce qui implique de remodeler les mécanismes de formation du salaire pour garantir qu'il enregistre une croissance régulière et durable : salaire minimum, contractualisation collective, politiques de plein emploi. Mais cela engage aussi à instaurer un filet de sécurité destiné à contrer les effets destructeurs de l'exclusion du salariat : en l'occurrence il s'agit de l'institution d'un revenu socialisé afin de pallier aux risques de diminution ou de perte du salaire lorsqu'on se trouve dans l'impossibilité de travailler.

La construction de ce filet sécuritaire, symbole par excellence de l'essor de l'État-providence au vingtième siècle, est un processus tortueux et tourmenté dont l'issue reste incertaine pendant des décennies. Sur fond de heurts sociaux et de conflits politiques très virulents, des initiatives transformatrices sont prises ici et là à l'instigation des grandes entreprises, des réformateurs sociaux, des syndicats, des Églises, des organismes philanthropiques et des partis politiques. De fil en aiguille, des compromis se scellent entre les partisans du libéralisme économique pur et dur, les artisans d'une resocialisation de l'économie et les opposants au despotisme salarial. La grande crise des années 1930 puis la Seconde Guerre mondiale permettent finalement d'institutionnaliser ces compromis et ouvrent la voie à un véritable « système » de protection sociale voué à immuniser, autant que faire se peut, contre l'insécurité nourrie par la condition salariale (Delorme et André, 1983; Delorme, 1984; Théret, 1992; Offe, 1984).

Voilà, au risque de schématiser, l'argumentation développée dans les divers travaux se réclamant d'un renouvellement critique du marxisme. Tout part du salariat et de ses contradictions, et y revient en bout de ligne à travers la conclusion de compromis institutionnalisés entre des classes que tout oppose dans le cadre du régime salarial. Si j'ai privilégié cette perspective de recherche, c'est qu'elle récapitule et condense admirablement les impasses et les carences du paradigme sociocentrique quand il s'agit de repenser la logique complexe qui préside à l'envol de l'État-providence au vingtième siècle.



État-providence et filet de sécurité sociale

Cristallisée dans l'insécurité de la condition salariale, la question sociale trouve une réponse cohérente dans l'institution d'un filet de sécurité sociale. En se généralisant et en faisant « système » entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le milieu des années 1970, la protection sociale participe du renouvellement des principes de cohésion de la société salariale. Celle-ci tend dès lors à s'exhiber comme une société assurantielle fondée sur la socialisation toujours plus poussée des risques de l'existence (Aglietta et Brender, 1984; Ewald, 1986)². Avec le développement des techniques de l'assurance,

la solidarité sociale change de sens et de figure. Elle comporte dorénavant des *droits* et elle revêt une forme de plus en plus anonyme, impersonnelle et organisée : c'est-à-dire technobureaucratique. La réponse à la question de l'insécurité sociale est ainsi rythmée et modelée par les métamorphoses de la société salariale qui puise désormais sa cohésion dans la création d'une *caisse financière commune* dont les règles de gestion matérialisent, en matière de solidarité, l'essor d'une rationalité froide, calculatrice et organisatrice.

On est ici en présence d'un schéma de causalité simple et linéaire qui fait *dérivée* l'État-providence et son filet protecteur de déterminants macro-structurels renvoyant à l'action *globale* de *grands* facteurs d'historicité : la socio-économie, les rapports de classes, le code ambiant des significations imaginaires. Ce faisant, la richesse et la complexité des médiations politico-institutionnelles sont passées sous silence voire ignorées dans l'élaboration de la réponse à la question sociale. Formulée en termes d'insécurité chronique, la question sociale contient déjà, toute faite, sa réponse : l'institution d'un filet sécuritaire dont la gestion incombe à l'État. On gomme ainsi la diversité et la variété des scénarios de réponse à l'insécurité sociale tout en niant l'impact transformateur de la régulation étatique en ce domaine. Or, de toute évidence, la configuration institutionnelle du filet de protection sociale est infiniment variable dans l'espace et le temps. On s'en tiendra ici aux seuls dispositifs de socialisation financière des risques associés au chômage et à la retraite de la vie active.

À première vue, le principe directeur de ces pièces maîtresses de la sécurité sociale est simple : opérer une répartition socialisée des revenus en s'inspirant des tech-

52

niques de la mutualisation et de l'assurance. Mais, dans les faits, l'affaire est drôlement compliquée et embrouillée. Comment constituer cette caisse commune? Comment faire fonctionner ce réservoir financier? Comment définir les droits au chômage et à la retraite, ainsi que les obligations qui leur sont corollaires? De quelle manière répartir les charges et les bénéfiques? De quelle façon identifier les ayants droit? À partir de quels critères? En matière de retraite, faut-il faire du travail salarié le référent incontournable du droit à ces prestations? Ou plutôt ne convient-il pas, au nom de la citoyenneté démocratique, d'étendre le filet protecteur à toutes les personnes âgées, peu importe leur activité passée? Enfin, que ce soit le chômage ou la retraite, ces mesures protectrices sont-elles vouées à promouvoir l'égalité et la solidarité sociales ou destinées simplement à redistribuer horizontalement les revenus en respectant les paramètres de la hiérarchie sociale?

D'un pays à l'autre en Occident, il existe en réalité un maquis inextricable de régimes de sécurité sociale pour conjurer les effets dévastateurs du chômage et de la mise à la retraite (Esping-Andersen, 1990; Murard, 1988; Flora et Heidenheimer, 1984). D'abord, certaines mesures protectrices continuent à loger à la vieille enseigne de l'assistance. Quant aux disposi-

tifs assurantiels, leur mise en œuvre révèle une logique plurielle. Ainsi, la contribution à la caisse commune est tantôt volontaire, tantôt semi-obligatoire ou obligatoire. En ce qui a trait aux méthodes de prélèvement, elles vont de l'impôt général aux cotisations salariales et patronales, en passant par diverses techniques d'épargne sur le revenu d'activité. Les procédés d'affiliation sont fort variables également: là l'affiliation est universelle, ici elle est liée à l'appartenance à une catégorie socio-professionnelle. On retrouve la même hétérogénéité du côté des mécanismes de prestation. Dans certains cas, les prestations monétaires sont versées sur une base universelle, dans d'autres elles sont allouées de manière catégorielle et sectorielle. Parfois ces transferts sociaux prennent l'allure d'un revenu attaché au statut de citoyen et consacrent un droit à la vie. Parfois ils s'apparentent à un salaire de remplacement ou à un salaire indirect épousant étroitement la structure des cotisations versées au cours des années d'activité.

Nous voilà revenu à notre constat de départ. Il n'y a pas, entre 1930 et le milieu des années 1970, un État-providence mais des États providentiels. Alors qu'est-ce qui fait varier si fortement la configuration du filet de sécurité sociale et les figures de la providence étatique d'un pays à l'autre? Une variation qui se lit en clair dans la structure des dépenses et des prélèvements affectés à la couverture *publique* des risques inhérents à la généralisation de la condition salariale au cours de cet âge d'or de la société assurantielle (Dogon et Pelassy, 1987; Cameron, 1986; Rose, 1984; OCDE, 1985a, 1985b). À ce propos, le cas du continent nord-américain est exemplaire. Si le New Deal forgé par l'administration Roosevelt durant la grande dépression des années 1930 semble

ouvrir la voie à certaines réformes institutionnelles préfigurant la construction d'un vaste filet de sécurité sociale, force est de constater pourtant que l'État-providence «à l'américaine» accuse par la suite des retards considérables en matière de protection contre les principaux risques de l'existence. Certes, les mesures protectrices s'additionnent au fil des années, mais elles ne forment pas «système» et sont constamment remodelées par les pulsations du marché politique. Le Canada, au contraire, s'engage avec réticence et réserve dans l'exploration d'un pareil New Deal. Toutefois, les réformes entreprises y font «système» assez rapidement à compter de la Seconde Guerre mondiale, d'après le modèle «à l'anglaise» dessiné par Beveridge. Mais ici encore il faut nuancer car le partage constitutionnel des pouvoirs permet une résistance opiniâtre de certaines provinces, le Québec en tête, à l'institution d'un authentique État providentiel à l'échelle du pays. En fait, il faut patienter jusqu'aux années 1960 pour que soit entériné, au Québec, le principe d'un filet de sécurité sociale dont la gestion et le financement font partie des attributions de l'État.

La question sociale : une question politico- institutionnelle

L'inouïe variété des trajectoires de l'État-providence constitue une redoutable énigme, du moins si l'on se place dans la perspective d'un surdéterminisme sociocentrique. Voilà pourquoi un glissement de perspective s'est opéré à l'ombre de la crise multiforme de l'État-providence depuis bientôt vingt ans. De quoi s'agit-il au juste? En quelques mots d'esquisser une sorte de *matérialisme politico-institutionnel* dans la mesure où l'on s'attache à réhabiliter la centralité

du politique dans le traitement de la question sociale (Skocpol et al., 1985; Skocpol et al., 1988; Skocpol, 1992; Mann, 1993; Steinmo et al., 1992).

Avant d'être une solution, l'intervention régulatrice de l'État en matière d'insécurité sociale est d'abord un problème. Un problème politique dont la résolution implique et suppose une médiation proprement politique. Dès lors on se trouve confronté à une infinité de situations possibles. Et c'est là que les choses se compliquent singulièrement. Car l'État n'est pas un acteur amorphe, paralysé par le poids des contraintes structurelles de la socio-économie et des rapports de classes, incapable en définitive d'agir selon une rationalité qui lui serait propre. Un acteur qui ne ferait qu'appliquer, en les codifiant, des règles simples dictées par la configuration de la question sociale. Or, face à l'insécurité secrétée par la généralisation du salariat, l'État doit composer avec des problèmes inédits de cohésion sociale. Il lui faut donc *inventer* de nouvelles règles du jeu qui s'écartent des règles antérieures ou les reprennent en les altérant profondément. Les actes de l'État en matière d'insécurité sociale sont des actes proprement politiques. Ce sont des *décisions*. Des décisions qui font partie d'une politique au sens fort du terme puisqu'elles « comportent des choix discrétionnaires, scellent des compromis, enregistrent des tournants, sanctionnent des ruptures » (Aglietta et Orléan, 1982: 226). Ce qui revient à dire que la construction d'un filet de sécurité sociale est un processus éminemment politique où les objectifs des acteurs et les contraintes du système institutionnel sont étroitement liés.

Gouverner l'insécurité logée au cœur de la condition salariale: voilà l'enjeu des controverses et des conflits entourant l'essor de

l'État-providence au vingtième siècle. Mais que s'agit-il de gouverner précisément? Quelles procédures doit-on privilégier? Jusqu'où doit-on gouverner la conduite d'autrui pour domestiquer les incertitudes tapies dans l'organisation du rapport salarial? Ces questions ne trouveront pas de réponses simples, univoques, définitives. De fait le gouvernement de l'insécurité sociale engage et suppose une reproblématisation de l'art de gouverner ou, si l'on préfère, une refonte de la gouvernementalité politique: c'est-à-dire, selon M. Foucault, de la manière dont on envisage les fins et les moyens du gouvernement de la conduite d'autrui à l'échelle massive d'une population d'êtres vivants dans le cadre d'un territoire circonscrit par des frontières (Foucault, 1986a, 1986b; Gordon et al., 1991)³. Tisser un filet de sécurité sociale requiert et induit la mise en place d'une nouvelle machinerie de pouvoir en vue de manipuler et d'administrer les processus de production et de transformation des rapports sociaux. Ce qui nécessite, en retour, l'extraction et la mobilisation de ressources diverses et coûteuses: infrastructures matérielles, flux monétaires, corps de fonctionnaires et de gestionnaires, informations et connaissances touchant le détail des échanges sociaux. Or rien de tout cela ne va de soi. En effet l'État-providence ne peut advenir et prendre son essor que si l'on parvient à se déprendre du diagramme gouvernemental délimité par le libéralisme économique. Certes, à bien des égards, ce n'est là qu'une utopie. Mais une utopie réaliste qui imprègne puissamment l'art de gouverner l'insécurité sociale jusqu'à la grande dépression des années 1930. Contre un système de pensée qui proclame que l'on gouverne toujours trop et trop dans le détail une société civile apte à s'autoréguler, un changement de

cap s'impose dans l'art de gouverner l'agencement entre les êtres et les choses. Mais les voies de sortie du diagramme libéral sont fort diverses et elles affectent en profondeur la reconstruction étatique des liens sociaux symbolisée par l'État providentiel. Ici et là on réactive des formes antérieures de gouvernementalité politique, jamais complètement dissipées il est vrai: le vieil État de Police, la Raison d'État, le pastorat chrétien, le paternalisme social, le socialisme conservateur. Ailleurs, les idéaux du solidarisme, du réformisme philanthropique et de la social-démocratie travailliste inaugurent, à leur façon, un basculement tempéré vers une rationalité politique *post-libérale*. Sans compter les contre-utopies communistes et anarcholibertaires qui répandent aussi bien l'espoir que la crainte d'un grand remaniement de l'ordre du monde. En fait le procès de rationalisation politique qui donne consistance à l'État-providence se traduira par une combinaison complexe de ces rationalités gouvernementales qui viennent transfigurer le diagramme libéral du gouvernement de l'insécurité (Donzelot, 1984; Ewald, 1986; Rosanvallon, 1990).

Tout régime de gouvernementalité se cristallise dans des arrangements institutionnels et des dispositifs organisationnels. Ceux-ci constituent tout à la fois des contraintes à l'agir gouvernemental et des structures « d'opportunités ». Ce tissu institutionnel et organisationnel confère à l'État sa matérialité propre et enveloppe l'ensemble de ses actes⁴. S'ouvre ici une nouvelle piste pour débrouiller l'écheveau complexe du rapport entre l'État et la gestion de l'insécurité sociale. Qu'est-ce que l'État-providence? Rien d'autre que *l'effet* d'un mouvement dynamique *d'étatisation* de la gouverne des aléas et des risques de l'existence dès lors que la condition salariale

se massifie et propage ses incertitudes.

Ce renversement de perspective est capital puisqu'il incite à penser l'invention de l'État providentiel au vingtième siècle en termes de stratégies et de tactiques sur fond de contraintes et de structures d'opportunités. L'énigmatique variété des trajectoires de l'État-providence trouve ainsi sa raison d'être dans les configurations multiples et mouvantes de la « polittie » (Skocpol et al., 1988; Skocpol, 1992). Il ne s'agit évidemment pas de disqualifier l'importance des variables socio-économiques et culturelles, mais plutôt de réhabiliter la centralité du politique et de la politique dans la formation des régimes de protection sociale. Autrement dit, de prendre acte que l'État-providence est d'emblée un *État*, plus exactement une figure spécifique de l'État moderne. Un État qui résulte en fait d'un mouvement dynamique d'étatisation de la prise en charge de l'insécurité sociale. Or c'est là un mouvement où s'entrecroisent et s'entremêlent deux processus distincts : la différenciation de l'appareil étatique et son autonomisation.

Politique et sécurité sociale

Depuis les plus lointaines origines, il semble exister un lien circulaire entre le politique et la sécurité, du moins si l'on identifie le politi-

que par sa capacité de produire des effets d'ordre (Balandier, 1985, 1988). Or la sécurité est précisément l'une des figures emblématiques de l'ordre et, de ce point de vue, la génération de l'effet sécuritaire constitue une des propriétés fondamentales du politique. La modernité politique ne marque pas une rupture à cet égard. Elle vient simplement transformer et transfigurer les dispositifs de pouvoir générateurs d'effets d'ordre et de sécurité. Avec le surgissement des États, ce ne sont pas seulement les rapports entre gouvernants et gouvernés qui se trouvent remaniés, mais c'est tout le champ politique qui est restructuré à « la verticale » autour d'un pôle exclusif et massif. L'essor du modèle étatique implique et suppose une *mise à distance* des appareils de pouvoir vis-à-vis de la société dite civile, en l'occurrence une différenciation institutionnelle et organisationnelle entre le politique et les autres registres de la vie sociale (Badie, 1985; Birnbaum, 1985; Mann, 1988, 1993; Tilly, 1975). Cela se traduit par la formation d'un *centre* distinct de l'ensemble des périphéries territoriales sur lesquelles il exerce son emprise. L'enjeu de cette centralisation : la monopolisation du pouvoir d'injonction suprême et légitime au sein d'un espace territorial borné par des frontières. De proche en proche, toute la texture de l'agir gouvernemental subit ainsi de profondes et tangibles modifications. La production d'effets d'ordre et de sécurité est désormais l'affaire d'un ensemble différencié d'appareils de pouvoir, qui sont mis à distance et placés dans la mouvance d'un centre.

Ce redéploiement logistique des dispositifs de production d'effets d'ordre et de sécurité ne s'opère pas de façon rectiligne et uniforme. L'étatisation de l'effet sécuritaire suit des trajectoires fort diverses et contrastées. Le procès de différen-

ciation de l'État est pluriel (Badie et Birnbaum, 1982; Mann, 1993). Ainsi, le degré et la forme de la centralisation du pouvoir d'injonction suprême et légitime varient fortement d'un pays à l'autre en Occident. Les États fortement centralisés y côtoient les États fragmentés où le centre doit composer avec des pouvoirs périphériques jaloux de leurs prérogatives. De même, la séparation formelle entre sphère privée et sphère publique ne s'effectue pas partout de la même manière. Ici et là s'affirme nettement une ligne de démarcation entre l'État et la société civile, tandis qu'ailleurs la puissance publique s'affranchit difficilement de l'emprise des intérêts privés, y compris quand il s'agit d'assurer la protection de la vie et de la propriété. Mais c'est sans nul doute à propos de la dissociation du religieux et du politique que cette séparation entre le privé et le public est de la plus haute importance. On touche là l'épineuse question de la laïcisation du politique dans le procès mouvementé d'émergence et de consolidation de la forme étatique. Certes on observe, en très longue période, un net mouvement de sécularisation aboutissant à une différenciation du spirituel et du temporel et à l'émancipation du politique de la tutelle religieuse. Toutefois, c'est là aussi que la trajectoire de la construction étatique s'exhibe dans sa pluralité la plus irréductible. Pays protestants et pays catholiques empruntent des voies tout à fait divergentes quant à la séparation entre l'État et l'Église comme appareils de pouvoir. Et, au sein même de ces deux grandes familles religieuses, les rôles assignés à l'appareil religieux sont loin d'être identiques d'un pays à l'autre. Or tout cela exercera un impact considérable et durable sur les modalités de gouvernementalisation des problèmes d'insécurité sociale. La gestion de la question

sociale, tout particulièrement de la pauvreté, restera très longtemps une prérogative privée, en définitive religieuse. Non seulement l'assistance est assimilée à la charité, mais les dispositifs les plus traditionnels et les plus familiers en matière de lutte contre l'insécurité sociale sont imprégnés par des modèles d'organisation religieuse.

Dans la mesure où elle recouvre une prise en charge étatique des mécanismes de sécurisation sociale, l'édification de l'État-providence soulève de redoutables problèmes institutionnels et organisationnels. Comment et jusqu'où centraliser la production d'effets de sécurité sociale? Comment redécouper les frontières du public et du privé en ce domaine? Comment procéder à la laïcisation en règle du gouvernement de l'insécurité sociale? À sa façon et en termes inédits, l'État providentiel pose, en plein cœur du vingtième siècle, le problème multiséculaire de la différenciation étatique. Après coup tout semble se passer comme si l'État héritait d'emblée, entre 1930 et 1975, du traitement de la question sociale. En pratique cependant les scénarios de réponse vont s'avérer multiples et hétérogènes comme en fait foi l'étonnante diversité des régimes de protection sociale en ces années dorées de la providence étatique.

Le pouvoir : au fondement de la gestion étatique de l'insécurité sociale

Gouverner l'insécurité sociale en produisant des effets de sécurité : voilà le programme sur le fond duquel s'inscrivent les actes de l'État providentiel et qui leur sert de sol positif. Mais pour qu'un tel programme se matérialise au vingtième siècle, encore faut-il que l'État, en tant qu'appareil différencié, puisse devenir un acteur à part entière, jouir d'une capacité d'intervention transformatrice et



exercer de la sorte une emprise tangible sur la structuration des liens sociaux. En raccourci, la construction de l'État-providence nécessite et engage un long et périlleux procès *d'autonomisation politique*. Ici également, rien ne peut indiquer à l'avance de quel côté la voie de l'autonomie va s'ouvrir. La marge d'autonomie dont disposent les États varie considérablement dans l'espace et le temps. Tout l'intérêt du renouveau récent de la sociologie historique et comparative de l'État tient à ce rappel capital : il existe des États forts et des États faibles (Skocpol et al., 1985 ; Hall et Ikenberry, 1989 ; Mann, 1993)⁵. En fait, l'autonomie renvoie d'emblée à la question du pouvoir.

Il faut entendre ici par pouvoir une *interaction transformationnelle* impliquant les êtres et les choses dans l'espace et le temps (Giddens, 1981, 1985, 1987). Le pouvoir, saisi de la sorte sous l'angle de ses effets de transformation, apparaît comme une énergie *positive* dont les flux régissent l'organisation toujours complexe des rapports sociaux. En ce sens on peut parler d'une *productivité* du pouvoir comme source essentielle de sa légitimité. Légitime en grande partie parce que producteur d'effets de réorganisation sociale, le pouvoir constitue une capacité transformatrice dans la mesure où il s'agit d'un système d'action consistant à « créer

une différence dans le cours des événements » (Giddens, 1987 : 63).

Gouverner requiert et présume des actes de pouvoir, particulièrement en temps de grande crise où se multiplient brusquement les effets dévastateurs de l'insécurité et de la peur de la peur. À cet égard, la tragique dépression des années 1930 est exemplaire, puisque l'on diverge non seulement sur la solution pour sortir de la crise, mais aussi sur la façon d'aboutir à une solution quelconque. Tout se déroule alors, pour emprunter une métaphore, comme si l'État était un navire qui prenait l'eau, dont le gouvernail était en train de se briser, dont la machinerie était peu fiable, dont une partie de l'équipage était au bord de la mutinerie et dont les passagers, pris de panique, se bouscuaient dans toutes les directions. L'utopie libérale d'une société de marché autoréglée a été poussée à ses limites extrêmes, et l'on trouve au bout du chemin le désastre, la paralysie, le vide. Une grande bifurcation s'impose. Mais pour sauver le navire du naufrage, il faut prendre des décisions cruciales et radicales alors qu'on ne dispose d'aucun modèle historique sur lequel s'appuyer et que les responsables du gouvernail s'entredéchirent sur la marche à suivre. Certains envisagent de revenir en arrière, d'autres au contraire de faire un bond en avant, dans l'inconnu, bref d'instaurer de gré ou de force un nouveau régime de gouvernementalité politique. D'autres encore, soucieux de survie immédiate, tentent d'introduire un peu de calme en bricolant des tactiques de gestion de crise, sans regarder plus loin.

Or c'est dans une période comme celle-là que le pouvoir se révèle comme « le nom qu'on prête à une situation stratégique complexe dans une société donnée » (Foucault, 1976 : 123). De toute évidence, ces stratégies s'incarnent

56

dans des procédés, des mécanismes, des pratiques. Dit autrement, elles se matérialisent dans des technologies de pouvoir qui, prises ensemble, constituent un dispositif organisationnel irriguant les appareils et les institutions du champ politico-administratif. Dès lors le problème stratégique dont l'État-providence est la solution peut s'énoncer de la manière suivante. Quel dispositif organisationnel faut-il déployer pour tisser un véritable filet de sécurité sociale et en resserrer les mailles sitôt que se présentent de nouveaux risques ? Et, surtout, comment opérer ce déploiement ? On ne part toutefois pas de rien, car depuis près de deux siècles le pouvoir s'exerce de plus en plus sous la forme d'un « bio-pouvoir » : mode de gouvernement où le biologique se réfléchit dans le politique (Foucault, 1976)⁶.

Étrange métamorphose, qui s'accomplit en deux étapes bien distinctes et s'effectue autour de deux pôles. D'abord, le *corps* des individus est l'objet d'une saisie par le pouvoir entre la fin du seizième siècle et le milieu du dix-huitième. Ici, de nombreux dispositifs microphysiques sont déployés pour *discipliner* les corps individuels. Cette technologie disciplinaire est peu à peu relayée par des mécanismes régulateurs qui agissent à une échelle macroscopique. De quoi s'agit-il ? Tout bonnement

de réguler, non plus l'être-corps, mais *l'être-espèce vivante*.

Dès lors, une autre figuration du pouvoir prend forme et consistance. Un pouvoir qui s'exerce désormais au niveau massif et global d'une *population* prise comme espèce. Changement non seulement d'échelle, mais aussi de procédés et de techniques de pouvoir. Adossés à des savoirs toujours plus sophistiqués (statistique, calcul des probabilités, démographie, économie politique), de nouveaux schémas d'intervention voient le jour pour s'attaquer aux procès d'ensemble façonnant la vie même de l'espèce humaine : naissance, éducation, maladie, travail, logement, hygiène publique, vieillissement, accidents, mortalité. *Masse, nombre et série* : voilà les paramètres de la surface portante du bio-pouvoir qui émerge à partir de la seconde moitié du dix-huitième siècle. Comme le signale M. Foucault, tout cela implique et induit un redécoupage complexe des structures de pouvoir : il faut coordonner et centraliser les appareils chargés de régulariser les processus vitaux. À l'ombre de cette poussée rationalisatrice, *l'État* ou ce qui en tient lieu. Pour être plus précis, il conviendrait de parler plutôt d'une sorte d'étatisation rampante du socle sociobiologique et d'un mouvement parallèle de gouvernementalisation de l'État.

Or pour jeter une passerelle entre le bio-pouvoir et l'État, il faut revenir brièvement au couple insécurité-sécurité. La régulation globale des mécanismes vitaux touchant la population se place sous le signe du recul de l'insécurité sociobiologique. La technologie disciplinaire cède peu à peu la place à une technologie *sécuritaire* s'inspirant des principes de l'assurance contre les risques. Les disciplines ne s'évanouissent pas pour autant. Elles sont emboîtées et intégrées aux procédés de sécurisation *normalisatrice*. Car on entre dès

lors, à pas saccadés, dans l'ère de la norme et de la normalisation. Déplacement décisif puisque la logique de la norme se prête admirablement aux contraintes classificatrices d'une gestion d'ensemble des aléas et des incertitudes pesant sur l'existence.

Le soin de rassurer et protéger les individus et les populations en tendant un filet de sécurité contre les périls menaçant la vie en viendra à la longue à relever des attributions de l'État. Mais comme par défaut, si l'on peut dire. Par une sorte de mouvement réactif visant à pallier les lacunes des autres dispositifs de sécurisation. Puis la logique expansionniste des appareils de pouvoir placés dans l'orbite de l'État fera son œuvre. Guidé par une rationalité stratégique d'auto-expansion, chaque État s'emploie à majorer la vie pour maximiser sa puissance de rayonnement. De fait le contrôle des processus vitaux s'avère une pièce maîtresse dans le cadre des rivalités interétatiques, non seulement au plan militaire mais aussi à la surface de l'économie mondiale. De ce point de vue, la fortification du bio-pouvoir et la croissance de l'État marchent de concert et s'alimentent mutuellement.

Si la logique du bio-pouvoir traverse les actes de tous les États modernes à l'aube de la grande crise des années 1930, tous les États ne sont pas affectés de la même manière. Par conséquent tous les États n'ont pas, à l'époque, la même capacité de s'engager dans un nouveau cycle d'expansion du bio-pouvoir et de se convertir ainsi au diagramme gouvernemental de l'État-providence. Or c'est ici précisément que refait surface leur degré respectif d'autonomie.

Chaque État constitue alors une constellation singulière d'organisations et de structures d'action (Mann, 1988 ; Skocpol et al., 1985 ; Skocpol et al., 1988 ; Skocpol,

1992; Ashford, 1986). Chacun dispose donc d'un réservoir variable de pouvoirs infrastructurels d'intervention sur la vie et les processus vitaux. Ce qui se traduit par une capacité différentielle de drainer et de mobiliser les ressources administratives nécessaires à tout redéploiement du dispositif organisationnel associé à l'exercice du bio-pouvoir.

Gouverner la vie en régularisant les processus sociobiologiques consiste d'abord et avant tout à *administrer*. Pas seulement à gérer les opérations complexes d'un réseau d'appareils régulateurs, mais à peser sur la transformation des rapports sociaux en les pénétrant en profondeur et en étendue (Mann, 1993; Giddens, 1985). Or, d'un pays à l'autre, la configuration du système politico-administratif varie considérablement. Certaines traditions administratives facilitent le renouvellement de l'agir gouvernemental et le redéploiement logistique des technologies du bio-pouvoir jusque-là en vigueur. D'autres en revanche entravent durablement l'entrée dans un nouveau cycle d'expansion du bio-pouvoir et retardent ainsi la mise en chantier d'un filet étoffé de sécurité sociale⁷.

La politique des politiques de sécurité sociale

L'agir gouvernemental ne se résume pas à une séquence d'actes de gestion. C'est aussi un ensemble de dispositions stratégiques visant à modeler et à remodeler les structures les plus fines de l'organisation sociale dans l'espace-temps. Aussi convient-il de traiter l'État comme une sorte de « conteneur » de pouvoir administratif où la constitution du savoir et le contrôle de l'information s'avèrent des leviers névralgiques pour gouverner la vie et les processus vitaux (Giddens, 1987). Cela nous ramène à la dimension proprement réflexive du procès de construction de l'État providentiel

où savoir et pouvoir s'entremêlent en forme de spirale inflationniste. Redéployer le dispositif organisationnel du bio-pouvoir exige et suppose une reproblématisation du rapport complexe entre l'individu, la société et l'État. En somme une nouvelle figuration du pouvoir qui en rationalise l'expansion illimitée au nom de la lutte contre l'insécurité sociale. Un référentiel commun doit donc être forgé pour donner une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. Or, c'est « en référence à cette image cognitive que les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leurs propositions d'action » (Muller, 1990: 43). L'idée que « le social » est un construit et forme un système de variables et de flux va s'avérer un point tournant dans l'élaboration de la réponse étatique à la question sociale entre 1930 et 1975⁸. De ce point de vue, l'invention du social au vingtième siècle participe du mouvement par lequel l'insécurité sociale constitue désormais un *objet pour l'action* administrative de l'État. Comme tout référentiel, ce cadre intellectuel dessine une carte des critères de choix et des objectifs en matière de politiques de lutte contre l'insécurité. D'un pays à l'autre, ce référentiel est toutefois loin d'être identique puisque les critères de choix et les objectifs sont façonnés à leur tour par les jeux et les enjeux de la *scène politique*.

Comment le problème de l'insécurité sociale est-il porté et pris en charge sur la scène politique? De quelle manière en vient-il à faire partie des enjeux de la lutte pour la conquête, l'exercice et le contrôle du pouvoir proprement politique? Comment les acteurs de la scène politique s'emparent-ils de son traitement? En quels termes est-il alors reformulé? Ce sont là des questions qui renvoient à la *politique*

des politiques de sécurisation sociale (Skocpol et al., 1988; Skocpol, 1992). Or l'univers de la politique obéit à une rationalité spécifique, une rationalité d'ordre stratégique dont l'effet « est de discriminer, sélectionner parmi les multiples dimensions d'un problème celles qui seront retenues sur la scène pour leur opérationnalité » (Braud, 1985: 346). Le surdéterminisme structurel doit composer ici avec l'univers mouvant et aléatoire des compétitions partisans, des rivalités d'intérêts organisés et des mouvements de protestation sociale et politique. Tout cela pour dire qu'il existe quelque chose comme un *agenda politique* dont la construction et la reconstruction exercent une influence décisive sur le codage du problème de l'insécurité sociale dans une société donnée et à un moment donné (Meny et Thoenig, 1989; Muller, 1990).

Malgré son urgence et sa gravité, l'insécurité ne constitue pas un problème politique *en soi*. Certes, elle mine dangereusement la cohésion sociale en période de grande crise. Mais la question sociale ne devient alors un problème politique qu'en se *politisant*. Sa densité politique est tributaire précisément de la configuration, toujours variable dans l'espace et le temps, de l'agenda politique. Ce dernier désigne ici l'ensemble des problèmes devenus des enjeux de controverses publiques. Or l'inscription de l'insécurité sociale, comme de tout autre problème de société, à l'agenda politique est un mécanisme sélectif dans la mesure où elle se présente « comme un processus de concurrence entre des enjeux multiples et entre des hiérarchies de priorités hétérogènes » (Meny et Thoenig, 1989: 169). Aussi la mise à l'agenda est-elle le résultat contingent des transformations du champ des forces politiques et des rapports de forces sur la scène politique. Le résultat, en défi-

58

nitive, de ce qui crée une différence dans le cours des événements: en l'occurrence le pouvoir.

L'essentiel est bien là, l'irréductible diversité de l'État-providence tient, pour une bonne part, à ce qu'il existe une politique des politiques de sécurité sociale. Une politique toujours complexe puisqu'elle est le lieu où s'opèrent des choix et s'élaborent des stratégies qui conditionnent la politisation de la question sociale. Mais la politique ne se résume pas à des luttes de pouvoir qui tranchent un conflit multiforme entre des forces rivales: partis politiques, groupes d'intérêt et mouvements sociaux. Le pouvoir politique c'est également la capacité, à un moment donné, de dresser des barrières à la mise à l'agenda du problème de l'insécurité sociale et de bloquer de la sorte son traitement institutionnel. Repenser l'histoire de l'État-providence au vingtième siècle, c'est repenser aussi la manière dont s'articulent ces deux figures du pouvoir et des luttes de pouvoir. Or, en ce domaine, tout reste à faire ou presque.

Conclusion

Ce que la politique fait, elle peut toujours le défaire, comme en témoignent la crise et la restructuration de l'État-providence depuis bientôt vingt ans. Et l'on redécouvre ainsi qu'il y a une *politique de*

la politique, c'est-à-dire un débat et un conflit interminables autour de ce qui est politique et de ce qui ne l'est pas. Une lutte incessante pour construire, déconstruire et reconstruire l'agenda politique. Une confrontation sans fin en vue d'étendre ou de restreindre l'éventail des problèmes susceptibles d'être portés et pris en charge sur la scène politique. Cette politique de la politique est cruciale car elle consiste au fond à définir et à redéfinir, pour une période donnée, le champ des possibles. Qu'est-ce que le procès intenté à l'État-providence et à son filet de sécurité sociale? Rien d'autre, d'une certaine façon, que l'écho et la trace d'une brutale redéfinition du champ des possibles en matière de lutte contre l'insécurité sociale. L'écho et la trace d'une reconfiguration de l'agenda politique et d'un basculement des rapports de force sur la scène politique avec, en toile de fond, la réactivation du vieux diagramme libéral de gouvernementalisation de l'insécurité sociale. Brusque retour en arrière ou bien périlleuse poussée vers l'avant. Nul n'en sait rien encore. Mais plus que jamais la politique est au cœur des politiques de sécurisation sociale qui furent et sont toujours la surface portante de l'État-providence.

Carol Levasseur

Département de science politique
Université Laval

Bibliographie

- ACKERMAN, W., R. DULONG et H.-P. JEUDY. 1983. *Imaginaires de l'insécurité*. Paris, Librairie des Méridiens.
- AGLIETTA, M., 1976. *Régulation et crise du capitalisme*. Paris, Calman-Lévy.
- AGLIETTA, M., et A. ORLÉAN. 1982. *La Violence de la monnaie*. Paris, Presses universitaires de France.
- AGLIETTA, M., et A. BRENDER. 1984. *Les Métamorphoses de la société salariale*. Paris, Calman-Lévy.
- ASHFORD, D. E. 1986. *The Emergence of the Welfare States*. Londres et New York, Basil Blackwell.
- BADIE, B., et P. BIRNBAUM. 1982. *Sociologie de l'État*. Paris, Grasset.
- BADIE, B. 1985. « Formes et transformations des communautés politiques », dans M. GRAWITZ et J. LECA, dir. *Traité de science politique*. Paris, Presses universitaires de France, t. 1.
- BALANDIER, G. 1985. « La politique des anthropologues », dans M. GRAWITZ et J. LECA, dir. *Traité de science politique*. Paris, Presses universitaires de France, t. 1.
- BALANDIER, G. 1988. *Le Désordre*. Paris, Fayard.
- BIRNBAUM, P. 1985. « L'action de l'État, différenciation et dédifférenciation », dans M. GRAWITZ et J. LECA, dir. *Traité de science politique*. Paris, Presses universitaires de France, t. 3.
- BOYER, R. 1986a. *La Théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris, La Découverte.
- BOYER, R. 1986b. *Capitalismes fin de siècle*. Paris, Presses universitaire de France.
- BRAUD, P. 1985. « Du pouvoir en général au pouvoir politique », dans M. GRAWITZ et J. LECA, dir. *Traité de science politique*. Paris, Presses universitaires de France, t. 1.
- BRODEUR, J.-P. 1993. « La peur de la peur », *Revue internationale d'action communautaire*, 30/70, automne.
- CAMERON, D. R. 1986. « La croissance des dépenses de l'État: l'expérience canadienne dans une optique comparative », dans K. BANTING, dir. *L'État et la société: le Canada dans une optique comparative*. Ottawa.
- CASTEL, R. 1989. « La question sociale commence en 1349 », *Les Cahiers de la recherche sur le travail social*, 16/89, mai.
- CASTEL, R. 1991. « De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle », dans J. DONZELOT, dir. *Face à l'exclusion*. Paris, Éditions Esprit.
- CASTEL, R. 1994. « La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation », *Cahiers de recherche sociologique*, no 22.
- CAPIAN, A. 1981. « La socialisation du salaire », *Revue économique*, Paris, no 6, novembre.
- DEAN, M. 1991. *The Constitution of Poverty: Toward a Genealogy of Liberal Governance*. Londres et New York, Routledge.
- DELORME, R., et C. ANDRÉ. 1983. *L'État et l'économie*. Paris, Seuil.

- DELORME, R. 1984. « Compromis institutionnalisé, État inséré et crise de l'État inséré », *Critique de l'économie politique*, no 26/27, janvier-juin.
- DELUMEAU, J. 1989. *Rassurer et protéger*. Paris, Fayard.
- DOGAN, M., et D. PELASSY. 1987. *Le Moloch en Europe. Étatisation et corporatisation*. Paris, Economica.
- DONZELOT, J. 1984. *L'Invention du social*. Paris, Fayard.
- DONZELOT, J., dir. 1991. *Face à l'exclusion*. Paris, Éditions Esprit.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- EWALD, F. 1986. *L'État-providence*. Paris, Grasset.
- FLORA, P., et A. HEIDENHEIMER. 1984. *The Development of Welfare States in Europe and America*. Washington, Library of Congress.
- FOUCAULT, M. 1972. *Histoire de la folie à l'âge classique*. Paris, Gallimard.
- FOUCAULT, M. 1975. *Surveiller et punir*. Paris, Gallimard.
- FOUCAULT, M. 1976. *La volonté de savoir*. Paris, Gallimard.
- FOUCAULT, M. 1986a. « La gouvernementalité », *Actes*, 54, été.
- FOUCAULT, M. 1986b. « Omnes et singulati : vers une critique de la raison politique », *Le Débat*, 41, septembre-novembre.
- FOUCAULT, M. 1991. « Faire vivre et laisser mourir : la naissance du racisme », *Les Temps modernes*, no 535, février.
- GIDDENS, A. 1981. *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Berkeley et Los Angeles, University of California Press, t. 1.
- GIDDENS, A. 1985. *The Nation-State and Violence*. Berkeley et Los Angeles, University of California Press, t. 2.
- GIDDENS, A. 1987. *La Constitution de la société*. Paris, Presses universitaires de France.
- GORDON, C., G. BURCHELL et P. MILLER, dir. 1991. *The Foucault Effect : Studies in Governmentality*. Chicago, University of Chicago Press.
- GORZ, A. 1988. *Métamorphoses du travail. Quête de sens. Critique de la raison économique*. Paris, Galilée.
- GUILLAUME, M. 1978. *Éloge du désordre*. Paris, Gallimard.
- HALL, J. A., et G. J. IKENBERRY. 1989. *The State*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- HELD, D. 1989. *Political Theory and the Modern State*. Stanford, Stanford University Press.
- LINHART, D. 1984. « Crise du travail et le travail en crise », *Les Temps modernes*, janvier.
- LIPIETZ, A. 1979. *Crise et inflation, pourquoi ?* Paris, Maspero.
- LIPIETZ, A. 1984. *L'Audace ou l'enlèvement*. Paris, La Découverte.
- MANN, M. 1988. *State, War and Capitalism*. Oxford, Blackwell.
- MANN, M. 1993. *The Sources of Social Power : The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge, Cambridge University Press, vol. 2.
- MENY, Y., et J.-C. THOENIG. 1989. *Politiques publiques*. Paris, Presses universitaires de France.
- MILLER, P., et N. ROSE. 1990. « Governing Economic Life », dans J. GANE et T. JOHNSON, dir. *Foucault's New Domains*. Londres et New York, Routledge.
- MULLER, P. 1990. *Les Politiques publiques*. Paris, Presses universitaires de France.
- MURARD, L., et P. ZYLBERMANN. 1976. « Le petit travailleur infatigable », *Recherches*, 25.
- MURARD, L. 1988. *La Protection sociale*. Paris, La Découverte.
- NICOLAS-LE STRAT, P. 1989. « D'une forme à l'autre, le salarié mis en scène », *Les Temps modernes*, 514-515, mai-juin.
- OCDE. 1985a. *Le Rôle du secteur public : cause et conséquences de l'élargissement du secteur public*. Paris, no 4, printemps.
- OCDE. 1985b. *Dépenses sociales : problèmes de croissance et de maîtrise*. Paris.
- OFFE, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, The MIT Press.
- OFFE, C. 1985. « Le travail comme catégorie de la sociologie », *Les Temps modernes*, mai.
- PAILLARD, B. 1993. « Appréhender les peurs », *Communications*, Paris, Seuil, no 57.
- POGGI, G. 1990. *The State : Its Nature, Development and Prospects*. Stanford, Stanford University Press.
- POLANYI, K. 1983. *La Grande Transformation*. Paris, Gallimard.
- PROCACCI, G. 1993. *Gouverner la misère : la question sociale en France 1789-1848*. Paris, Seuil.
- ROSANVALLON, P. 1990. *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris, Seuil.
- ROSE, R. 1984. *Understanding Big Government*. Londres, Sage Publications.
- SKOCPOL, T., P. B. EVANS et D. RUE-SCHEMEYER, dir. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SKOCPOL, T., A. S. ORLOFF et M. WEIR, dir. 1988. *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, Princeton University Press.
- SKOCPOL, T. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge et Londres, The Belknap Press of Harvard University Press.
- STEINMO, S., K. THELEN et F. LONG-STRETH, dir. 1992. *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- THÉRET, B. 1992. *Régimes économiques de l'ordre politique*. Paris, Presses universitaires de France.
- TILLY, C., dir. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press.

Notes

- 1 Le basculement dans l'insécurité est d'autant plus dramatique que les pratiques traditionnelles d'entraide et de solidarité se disloquent sous l'impact conjugué de l'urbanisation massive et de l'éclatement des liens familiaux. Certes subsiste un dispositif d'assistance, mêlant charité privée et secours public, pour gouverner la misère la plus extrême et la plus saillante (Procacci, 1993). Mais ces mesures assistantielles se révèlent carrément impuissantes à conjurer l'insécurité envahissante et massive qui naît de la généralisation du salariat au cours de la première moitié du vingtième siècle.
- 2 Ce qui témoigne d'une ample transformation du diagramme libéral de gouverner des êtres et des choses, dans lequel la protection des conditions de vie est affaire de responsabilité individuelle.
- 3 En ce sens gouverner est une activité réflexive, on l'oublie trop souvent. Et l'invention de l'État-providence au vingtième siècle passe par un renouvellement des systèmes de pensée et des technologies intellectuelles qui se trouvent au fondement de la réflexivité politico-institutionnelle. En somme, il est question de rationaliser l'activité gouvernementale non seulement en repensant la gouvernance de l'État et de ses appareils politico-administratifs, mais aussi en redéfinissant la cible des interventions régulatrices de l'État en matière d'insécurité sociale.

60

⁴ C'est dire qu'on ne peut traiter de l'État en soi, comme s'il existait un appareil de pouvoir doté d'une « nature », d'une configuration et de fonctions que l'on pourrait étudier en elles-mêmes et pour elles-mêmes. Pour reprendre les mots de M. Foucault, « l'État, ce n'est pas un universel : l'État ce n'est pas en lui-même une source autonome de pouvoir ; l'État ce n'est rien d'autre que des faits : le profil, la découpe mobile d'une perpétuelle étatisation ou de perpétuelles étatisations, de transactions incessantes qui modifient, qui déplacent, qui bouleversent, qui font glisser insidieusement, peu importe, les financements, les modalités d'investissements, les centres de décision, les formes et les types de contrôles, les rapports entre pouvoirs locaux et autorité centrale. L'État ce n'est rien d'autre que l'effet mobile d'un régime de gouvernementalité multiple » (Foucault, 1986a : 6).

⁵ D'un côté des États dotés d'une grande capacité d'innovation et de transformation sociales. De l'autre des États qui se bornent, pour l'essentiel, à accompagner le changement sans chercher à prendre des initiatives créatrices et à remodeler activement le tissu social.

⁶ De prime abord, la formule incite à penser que le pouvoir s'articule dorénavant à la gouvernance des processus sociobiologiques. Ce serait en somme une entreprise de gestion minutieuse et méticuleuse des mécanismes qui conditionnent la production et la reproduction de la vie, de la naissance au seuil de la mort. C'est cela, bien sûr, mais c'est bien davantage en fait. Car, après tout, la prise en compte de la vie des individus et des populations a toujours constitué un élémentaire vecteur de pouvoir. Alors pourquoi parler de l'essor d'un bio-pouvoir à partir, disons, de la seconde moitié du dix-huitième siècle ? Pour y voir clair, il faut revenir sur les principes organisateurs de la souveraineté juridique et territoriale. Celle-ci se définit bel et bien comme un pouvoir de vie et de mort. Seulement voilà, la souveraineté délimite, selon Foucault, un diagramme gouvernemental où il s'agit de *faire mourir* ou de *laisser vivre*. Or, par

glissements successifs se met en place un nouvel art de gouverner qui se donne pour consigne de *faire vivre* et de *laisser mourir* (Foucault, 1991).

⁷ Le phénomène bureaucratique paraît crucial ici puisque l'implantation d'un modèle de gestion centralisée, concentrée et impersonnelle semble aller de pair, historiquement, avec la majoration de la puissance de l'État. Encore faut-il préciser que la bureaucratization est foncièrement ambivalente du point de vue de l'innovation administrative. Dans certains cas, une forte armature bureaucratique fait obstacle au changement, mais elle peut aussi permettre une refonte de grande ampleur des actes de gouvernement en période de crise. Par ailleurs, un déficit bureaucratique peut parfois représenter un atout stratégique quand il s'agit de redessiner les contours du système administratif, ou représenter au contraire un blocage décisif.

⁸ Cette nouvelle représentation des rapports sociaux est au cœur des politiques qui font advenir l'État-providence puisqu'elle ouvre la voie à une gestion expertocratique de l'insécurité sociale. Nourrie par les apports de la sociologie et par la révolution intellectuelle associée au keynésianisme, cette reproblématisation de la question sociale engage à traiter les risques et les incertitudes de l'existence non plus comme des données accidentelles et isolées, mais comme des désordres récurrents qui se rattachent à une certaine configuration de l'ordre social ambiant. La désocialisation libérale de l'économie est ici remise en cause et questionnée sur ses fondements et son impact destructeur. La croissance économique et le recul de l'insécurité sociale ne s'excluent pas. Ils doivent être conçus comme des éléments interdépendants d'un système où la production et la consommation de masse cheminent ensemble et rétroagissent l'une sur l'autre. Dès lors, l'économique et le social forment un tout complexe de variables et de flux à manipuler stratégiquement dans le cadre d'une vaste entreprise visant à maximiser la croissance matérielle et à optimiser les chances de vie et le niveau de vie de populations d'êtres vivants. Le bio-pouvoir puise là un nouveau vecteur d'expansion car, à travers cette opération de décodage et de recodage de la question sociale, l'agir gouvernemental trouve des points d'appui et des modes opératoires tout à fait neufs.