

Généalogies de l'État-providence

Jean-Marie Fecteau

Numéro 33, printemps 1995

Généalogies de l'État-providence

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/005153ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/005153ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Fecteau, J.-M. (1995). Généalogies de l'État-providence. *Lien social et Politiques*, (33), 5–9. <https://doi.org/10.7202/005153ar>

Présentation

5

Généalogies de l'État-providence

Le désengagement de l'État, conséquence de la remise en question des systèmes universels de protection sociale à laquelle on assiste depuis vingt ans jusque dans l'Europe qui les a vus naître, sous le double coup des pressions financières et des révisions idéologiques, apparaît comme l'horizon où s'évanouit l'exigence de solidarité associée à l'idéal démocratique. La mondialisation des échanges économiques, l'endettement des États-nations, l'affaiblissement des capacités de payer des citoyens et le vieillissement des populations constituent le paysage argumentaire où vient trop souvent s'épuiser le débat sur l'État-providence. Pourtant, les politiques sociales ne se réduisent pas aux implications des contraintes financières ou aux aléas du commerce international. Elles posent, comme en filigrane, le problème éminemment politique des rapports entre l'individu et la collectivité, de la matérialité du lien social tel qu'il s'exprime dans les formes diverses de protection de l'intégrité physique de la personne.

La question posée est celle, fondamentale, du devenir des démocraties, et il importe d'interroger l'avenir des systèmes de protection sociale que toutes elles ont mis en place, en dépassant les aspects économiques et financiers pour resituer le problème dans ses dimensions véritables. Sans espérer l'épuiser, c'est à ce programme de réflexion que veut contribuer ce numéro, en remplaçant les débats actuels dans la dimension historique et politique qui seule permet d'expliquer comment se sont structurées, suivant les pays, les politiques inscrites au cœur du compromis social exprimé par l'État-providence.

L'apport de l'histoire est essentiel ici. Non pour tracer l'arrière-plan chronologique des angoisses du présent, exercice d'exhumation des précurseurs en fin de compte assez vain, mais pour replacer dans sa dimension temporelle constitutive un problème inhérent à la construction des démocraties contemporaines : comment organiser la nécessaire solidarité d'un corps social, la survie collective des sociétés modernes, tout en assurant à chaque individu un espace de liberté essentiel à son épanouissement ? Le débat entre libéralisme et socialisme n'est au fond que l'une des manifestations de ce problème fondamental. Les rapports entre individu et collectivité, et au premier chef entre individu et État, se sont construits dans un contexte socio-économique précis, caractérisé notamment par le passage du monde féodal au capitalisme industriel du dix-neuvième et du vingtième siècle. Nous savons maintenant que cette transition, en libérant la personne des formes ancestrales de contraintes économiques et politiques, présidait à l'invention difficile de la liberté personnelle dans un monde fondamentalement inégal. L'apparition des sociétés libérales et industrielles du dix-neuvième siècle signifie certes l'extension du salariat et une contractualisation relative du rapport social, mais aussi des formes nouvelles de contraintes collectives face à l'exigence de liberté toujours grandissante et à l'extension graduelle du suffrage populaire.

Au-delà des homologues formelles avec les États monarchiques absolus des dix-septième et dix-huitième siècles, l'État démocratique libéral a constitué, partout en Occident, la forme la plus avancée de réponse à l'angoissante question de la place respective du collectif et de l'individuel dans les sociétés qui se veulent maîtresses de leur destin. Il est apparu en effet très vite que le libre marché et la liberté d'entreprise constituaient des formes particulièrement appauvries, voire déficientes, de socialisation, potentiellement nuisibles à la reproduction stable du lien social. Les années qui vont de 1870 à 1930 révèlent ainsi certaines constantes frappantes. Partout en Occident s'est déployée ce qu'on a appelé la « question sociale », soit la redécouverte des contraintes et des implications de la solidarité dans les sociétés libérales en voie de déstructuration. Bien sûr, et on le verra dans ce numéro (Renard, Valverde, Fecteau, Gibaud), les modalités d'expression et les modes de résolution de cette question sociale varieront selon les espaces nationaux. Mais il n'en reste pas moins que l'on assiste, partout et sans aucune exception, à une croissance de l'implication de l'État dans l'organisation des formes de protection contre les risques sociaux ou naturels. On remarque aussi que le développement de ce que l'on appelé l'État philanthrope s'est heurté partout, avec une intensité variable selon les pays, aux capacités d'organisation de la société civile, génératrices d'associations privées d'entraide (Gibaud) ou d'institutions capables de mobiliser des segments importants de la nation, notamment l'Église (Dumons, Desrochers). L'incontournable « publicisation » de la problématique de la pauvreté et du risque social s'accompagne en effet de la recherche de modes alternatifs de socialisation, du développement de formes diverses de corporatisme, et de l'avènement de ce premier droit social qui prétend réconcilier l'État avec les groupes sociaux. Ainsi, le développement des modèles assurantiels, étayé par la fulgurante ascension de la statistique sociale et du savoir actuariel, permet une relative diversification des modèles d'organisation de la protection sociale, des régimes d'assistance aux assurances sociales, en passant par la charité « scientifique » des philanthropes et la mise en place de services publics d'hébergement. Mais dans ces années d'effervescence, si la providence se doit d'être sociale, elle n'a pas nécessairement à être étatique. La violente remise en question des fondements épistémologiques, philosophiques et économiques du libéralisme classique par un large éventail de pensées sociales alternatives (solidarisme, doctrine sociale de l'Église, socialisme, corporatisme, discours sociologique et juridique, etc.) n'a jamais fait l'économie d'une critique de l'État. Par exemple, le recours systématique aux pouvoirs régionaux et municipaux, de plus en plus grevés de responsabilités financières et organisationnelles en matière d'assistance (Pollet, Fecteau) et de santé publique (Pollet, Gaumer), ne montre-t-il pas que l'insertion des pouvoirs publics dans le domaine de la protection sociale s'accompagne d'une reconnaissance de l'importance première des solidarités locales ?

Pourtant, la crise des années 1930 et surtout la Seconde Guerre mondiale verront l'effondrement brutal de cette recherche de voies médianes entre l'État et l'individu. La pensée d'un Keynes, au cœur des redéfinitions entreprises par un Beveridge, par exemple, est toute axée sur la critique *conjointe* des illusions indi-

vidualistes libérales et des utopies corporatistes. Ces années présideront à l'invention de cette économie spécifique des rapports entre individu et collectivité que les Anglais ont appelée « Welfare State », terme mal traduit par une expression française datant déjà du milieu du dix-neuvième siècle, « État-providence »¹. L'institutionnalisation des groupes de pression et leur intégration dans la prise de décision politique, l'appui étatique, notamment au niveau de l'organisation de la recherche, à la constitution et au développement d'entreprises monopolistes d'envergure nationale et multinationale, la reconnaissance du rôle central de l'État dans la régulation des rapports sociaux, de l'assistance à l'organisation des services en passant par la réglementation préventive des rapports sociaux², tout cela manifeste un déplacement central de la problématique sociale telle qu'elle avait été exprimée à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième. La problématique des droits de l'homme revient en force, les besoins de sécurité sont relus en termes de droits humains fondamentaux, et conséquemment apparaît dans le droit international et dans les droits nationaux un ensemble de droits subjectifs à forte dimension programmatique : cette relecture des modalités de constitution du pacte social est fondamentale, tout comme d'ailleurs l'explosion des dépenses publiques dans le domaine social que connaîtront tous les pays occidentaux dans les quinze ans qui suivent la Deuxième Guerre mondiale.

On pourrait dire, paradoxalement, que cet étatisme nouveau a permis une renaissance du libéralisme, bien exprimée par la pensée d'un Hayek et d'un Rawls. Car la montée (dirons-nous, contre Rosanvallon, l'apparition ?) de l'État-providence (ou plutôt du *Welfare State*) a impliqué un déplacement vers la sphère de l'État des principaux groupements de la société civile. Ce bouleversement des rapports de force entre les groupements « civils » et la puissance publique n'a pu que creuser l'écart entre l'individu et les formes collectives le représentant dans l'espace public. Cette histoire de ce que l'on pourrait appeler la « privatisation de l'individualisme » reste encore à faire. Non seulement provoque-t-elle une relative hypertrophie de l'État central, manifeste depuis un quart de siècle, mais surtout elle génère l'impuissance et la démobilisation du citoyen devant les enjeux de la seconde moitié de notre siècle, d'où un affaiblissement des capacités organisationnelles de la société civile (Laville). Là-dessus les diagnostics ne manquent pas, exprimés de façon parfois lapidaire : « ère du vide » (Lipovetski), « narcissisme » (Lash), « cynisme » (Sloterdijk), « désolidarisation » (Rosanvallon)³.

Mais un fait fondamental subsiste : au dix-neuvième siècle, le libéralisme à son apogée avait réussi à définir la pauvreté comme un manque, comme une carence, comme un vice se dessinant en creux à la surface de la société. La constitution des États-providences n'a fait, au fond que conforter cette notion, en organisant des modes systématiques de protection contre ce manque. Et l'échec de ces politiques, plus peut-être qu'un échec financier ou fiscal, est l'échec d'une conception du lien social qui définit l'égalité comme un problème de ressources, et non comme un problème d'impuissance. En assurant, mal, un minimum matériel aux populations, les États occidentaux n'ont-ils pas aussi sanctionné chez elles un maximum de

passivité et de dépendance ? De sorte que l'État-providence, autant au moment de sa création qu'à celui de sa remise en question, exprime fondamentalement la crise de la socialité qui est en son essence. L'existence même et la durée des États-providences au sein de nos démocraties montrent finalement, plus que toute autre réalité, ce qu'il y a de politique dans la constitution et le maintien du lien social.

C'est avec ces questions en tête, afin de les esquisser (loin de songer à les résoudre), que nous avons conçu ce numéro. Sans vouloir être exhaustifs et en insistant sur les dynamiques politiques dans lesquelles elles s'inscrivent, nous avons choisi de distinguer trois dimensions de la constitution des États-providences et de faire ressortir, pour chacune, les convergences et les différences significatives qui ressortent de l'examen des exemples du Québec, du Canada et de la France.

1. *Approches de l'État-providence.* À moins que l'on réduise le phénomène à la simple mise en place de politiques sociales, le développement de l'État-providence dans l'espace occidental au cours des deux derniers siècles pose avant tout un problème de définition. Qu'entend-on par État-providence et dans quelle mesure peut-on parler d'une structure d'intervention autonome ? Les contributions de Renard, Valverde, Levasseur et Laville montrent la diversité des approches possibles du phénomène et de ses formes de développement.

2. *État-providence et société civile.* Par ailleurs, l'État-providence est avant tout un État aux prises ou en symbiose avec la société civile au sein de laquelle il se constitue. Ce problème des relations entre État et société civile dépasse, et de loin, le simple rapport entre privé et public, comme les textes de Valverde et de Laville ont commencé à le montrer. Il se pose notamment lorsque, du sein de la société, se développent une expertise et des capacités d'organisation autonome capables de rivaliser avec celles de l'État. C'est le cas des mutuelles en France (Gibaud), mais aussi de l'Église, qui s'adapte plus ou moins difficilement aux exigences solidaristes de l'ère nouvelle (Dumons). Dans le cas du Québec, par exemple, la résistance à l'État-providence ne peut être considérée comme un simple réflexe passéiste, relevant plutôt d'une recherche de solutions autres à la dissolution du lien social (Desrochers).

3. *État-providence et dynamiques locales.* L'une des dimensions les plus négligées dans l'analyse de l'évolution des États-providences est la question des rapports entre État central et « communautés locales ». Or on constate que déjà au dix-neuvième siècle certaines communautés faisaient preuve de dynamisme et avaient entrepris un effort d'assistance significatif. L'essentiel du système anglais et américain d'assistance ne reposait-il pas sur elles, en vertu des *Poor Laws* (littéralement : lois sur les pauvres) ? Il faut voir que le rôle des municipalités, notamment, n'a pas cessé, jusqu'à la crise des années 1930 au moins, d'être absolument névralgique en matière d'assistance et de santé publique (Pollet, Fecteau, Gaumer). Le recours au local pour l'organisation globale du développement et la prise en charge des mesures de protection sociale (Klein) n'est pas une idée absolument nouvelle...

Il reste beaucoup à faire dans cette tâche immense que représente la mise en perspective historique des formes de constitution des liens sociaux contemporains. Un des problèmes les plus complexes concerne le poids à attribuer aux spécificités nationales dans la constitution de l'État-providence. Existe-t-il une logique fondamentale présidant à l'organisation capitaliste ou étatique de la solidarité sociale dans les sociétés occidentales, logique dont les politiques sociales nationales ne seraient que des modalités spécifiques masquant plus ou moins la profonde homologie des formes de développement ? Ou au contraire, malgré la poussée plus ou moins homogène et tendancielle du développement capitaliste en fond de scène, la mise en place des politiques sociales ne serait-elle pas essentiellement affaire de luttes politiques internes relevant du rapport de force propre à chaque espace national ? La diversité des formes et des rythmes de développement de l'État-providence serait ainsi le témoignage du caractère irréductible des contraintes politiques internes. On trouvera dans ce numéro matière à réflexion sur ces différentes façons de vivre, en histoire, le problème du général et du particulier. Il reste qu'au-delà de la diversité des accents analytiques ou des cadres théoriques, l'histoire de l'État-providence apparaît comme le lieu obligé d'une réflexion d'envergure sur les formes modernes et futures de l'égalité, de la solidarité et de la démocratie.

Jean-Marie Fecteau
Département d'histoire
Université du Québec à Montréal

Notes

¹ Mal traduit, car l'expression française ne pourra jamais perdre l'aura négative dont elle était entourée lors de son invention. Pis encore, elle met l'accent sur la *continuité* « providentielle » de l'État, soit sur le fait que l'État agit *en direction* du citoyen. Cette insistance, au fondement même du terme, souligne le *degré* d'intervention de l'État dans ce qui est conçu avant tout comme une *relation* entre État et citoyen. L'expression anglaise, au contraire, indique le rôle essentiel et central de l'État dans l'atteinte d'un *état* de bien-être (« welfare »), sans que ce rôle soit réduit à la *provision* de biens ou de services. Le fait que cette dernière expression n'apparaisse que dans les années quarante est loin d'être gratuit.

² Sur ces différents points, voir C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, MIT Press, 1984.

³ G. Lipovetsky, *L'Ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*, Paris, Gallimard, 1983 ; C. Lasch, *The Culture of Narcissism*, N. Y., Warner, 1979 ; P. Sloterdijk, *Critique de la raison cynique*, Paris, C. Bourgeois, 1987 ; P. Rosanvallon, *La Nouvelle Question sociale*, Paris, Seuil, 1994.