

**La crise du Welfare State sous l'angle de la gestion de
l'inquiétude et de la peur**
**The Welfare State Crisis and the Management of Fear and
Worry**
**La crisis del Estado-benefactor desde en ángulo de la inquietud
y del miedo**

Claude Gilbert

Numéro 19 (59), printemps 1988

Repenser les solidarités étatiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034243ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034243ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gilbert, C. (1988). La crise du Welfare State sous l'angle de la gestion de l'inquiétude et de la peur. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (19), 83-87.
<https://doi.org/10.7202/1034243ar>

Résumé de l'article

La crise des systèmes de protection sociale dans les pays occidentaux est habituellement appréhendée en fonction de critères économiques, sociaux et politiques. Une autre donnée mérite d'être prise en compte pour une analyse plus complète, à savoir la place de ces systèmes de protection dans le traitement de la peur, de l'inquiétude. Un tel traitement est non seulement une constante des sociétés mais aussi, comme le notait Talleyrand, la source de toute légitimité.

Dans cette perspective, l'auteur considère que la mise en place du Welfare State correspond à la définition d'une nouvelle citoyenneté en même temps qu'elle confirme un choix d'organisation pour la société. Après avoir rappelé ce qui caractérise la forme du Welfare State sur les plans idéologique et symbolique, l'analyse porte sur sa crise, définie en termes de perte d'efficacité ou de déficit symbolique. Cela conduit l'auteur à examiner les signes de l'émergence d'un dispositif de remplacement.

La crise du Welfare State sous l'angle de la gestion de l'inquiétude et de la peur

C. Gilbert

La crise des systèmes de protection sociale dans les pays occidentaux est habituellement appréhendée en fonction de critères économiques, sociaux et politiques. Une autre donnée mérite d'être prise en compte pour une analyse plus complète, à savoir la place de ces systèmes de protection dans le traitement de la peur, de l'inquiétude. Un tel traitement est non seulement une constante des sociétés¹ mais aussi, comme le notait Talleyrand, la source de toute légitimité².

Risque et Welfare State

Les systèmes de protection sociale, tels qu'ils ont été progressivement mis en place dans les pays occidentaux et notamment dans des pays européens comme la France à compter du début de ce siècle, ont contribué à modifier

l'appréhension de l'inquiétude et de la peur. Avec la prise en compte des risques a été introduite l'idée d'un possible découpage, d'une possible maîtrise donc d'une fatalité qui se donnait de façon globale. Ainsi y a-t-il eu un effritement des vieux mécanismes de traitement de l'inquiétude et de la peur encore partiellement opérants dans nos sociétés, qui passaient à la fois par la soumission à la fatalité et par le report sur certaines catégories d'individus, sur certains groupes sociaux, du « poids du monde », de ce qui ne paraissait pas traitable à l'échelle des sociétés humaines. Des « fous » aux « classes dangereuses », nombreux ont été les groupes humains sur lesquels s'est fixée l'inquiétude (voir Foucault, 1961, et Chevalier, 1958).

Avec l'avènement de la protection sociale, il y a moins report qu'absorption, dès lors qu'à chaque grand risque inhérent à la condition humaine ou à la vie en société correspond l'ouverture de droits sociaux. Cette opération, étalée dans le temps, a permis une conversion progressive et massive du négatif en positif, les nouveaux droits établissant la valeur sociale de risques clairement reconnus comme tels et traités dans un cadre juridique. Par l'émergence des droits sociaux, la protection sociale devient l'instrument privilégié de la transformation de l'inquiétude (un transformateur donc). Mais ce n'est qu'avec l'avènement du Welfare State que cette opération a acquis tout son poids symbolique.

Dans le cadre idéologiquement cohérent du Welfare State ont été intégrés l'ensemble des résultats

des négociations ainsi que des conflits qui, parfois depuis la fin du siècle dernier, ont lié et opposé les représentants des classes populaires et des classes privilégiées. L'intégration des « acquis sociaux » dans le Welfare State a cependant été plus qu'un compromis, plus aussi qu'un simple enregistrement. On sait aujourd'hui quelles sont les filiations entre Welfare State et « Warfare State », comment donc l'appréhension globale du risque en état de guerre sous l'égide de l'État a pu se transformer en projet de maîtrise globale du risque en état de paix (voir Gilbert et Saez, 1982). À bien des égards, les systèmes de protection sociale contemporains semblent résulter d'une conjonction entre l'irrésistible avancée des « assurances sociales », au sens large du terme, et l'avènement de la guerre totale.

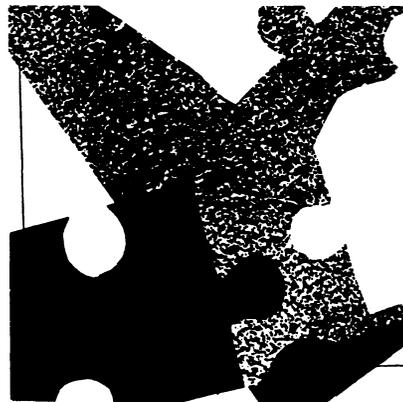
La principale conséquence de cette rencontre, du point de vue qui nous intéresse, est l'établissement d'un lien étroit et fort entre administration des systèmes de protection sociale et gestion du risque. La mobilisation correspondant à la mise en place du Welfare State paraît en effet différente, par sa nature, de la mobilisation qui a accompagné la progressive instauration des assurances sociales : l'intérêt poursuivi n'est plus seulement celui des « classes laborieuses » victimes d'un capitalisme dont on cherche à limiter les

effets, mais celui de la société même, entrant en guerre avec ce qui constitue un danger potentiel pour ses membres. La mise en place du Welfare State est d'ailleurs l'occasion d'une confrontation des différentes options sur l'organisation de la société, ainsi que d'un essai de définition d'une nouvelle citoyenneté aux droits étendus. En d'autres termes, l'instauration d'un système global de protection sociale sous l'égide de l'État conduit à un questionnement sur les fondements mêmes de la société, la prise en compte des risques valant comme traitement de l'inquiétude qui pèse sur la société. Il y a là un saut qualitatif que seule autorise l'implicite référence au risque absolu lié à la guerre moderne, ainsi qu'aux formes de mobilisation qu'elle implique.

Si l'on s'en tient au cas français, la dynamique de ce dispositif s'est maintenue jusqu'au début des années 1960. L'investissement, souvent militant, d'acteurs attachés à affermir et à étendre le nouveau système de protection sociale a fait du Welfare State un des grands enjeux socio-politiques de l'après-guerre. C'est d'ailleurs sur ce terrain que les gouvernants ont, de façon privilégiée, négocié leur rapport aux gouvernés, sachant la légitimité qui s'attachait au renforcement du système de protection sociale, et cela dans un contexte où le risque lié à la guerre, aux guerres, était extrêmement présent.

Enveloppés par l'idéologie du Welfare State, les systèmes de protection sociale des pays occidentaux se sont donc imposés comme les principaux transformateurs de la peur et de l'inquiétude. Devenues de véritables combustibles du Welfare State, celles-ci ont en partie cessé d'être logées, par leurs causes, dans un au-delà des sociétés humaines et d'être fixées, par leurs effets, dans des groupes humains spécifiques. Ainsi, à tra-

vers le Welfare State, la protection sociale a bouleversé l'économie du dispositif symbolique inscrit de longue date dans les sociétés occidentales en faisant de la peur et de l'inquiétude les ennemis d'une possible guerre.



La perte d'efficacité symbolique du Welfare State

La prospérité engendrée par la période de croissance du début des années 1960 a permis l'achèvement du système de protection sociale tel que, grosso modo, il prévaut aujourd'hui. Les droits ont été étendus, des populations restées à l'écart ont été intégrées et les organismes assurant la gestion de la protection sociale sont devenus des quasi-institutions souvent confondues avec celles de l'État, que celui-ci joue ou non un rôle tutélaire comme c'est le cas en France.

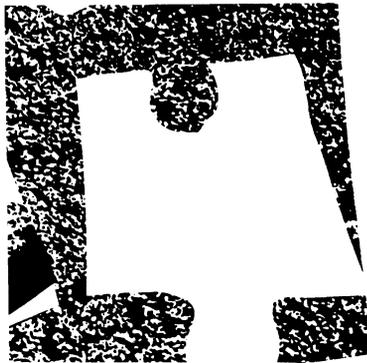
Mais bien qu'assurant une protection de plus en plus large, bien que prenant en charge une population de plus en plus nombreuse, le Welfare State a connu un « déficit symbolique » progressif, surtout à partir des années 1970. Par déficit symbolique nous entendons la disproportion existant entre la capacité pratique du système de protection sociale de prendre en charge les risques, dans leur diversité, et sa capacité d'apparaître comme appréhendant l'inquiétude ou tout au moins une partie significative de cette inquiétude à l'échelle de la société. Tout semble

s'être passé comme si, une fois conclue la période d'installation (de fondation ?), le système de protection sociale s'était transformé en un simple système de gestion des risques, déconnecté à la fois du mouvement socio-politique ayant porté les « assurances sociales » et de l'idéologie globalisante du Welfare State.

Pour expliquer la perte d'efficacité symbolique du système de protection sociale diverses raisons sont habituellement avancées, notamment la bureaucratisation des organismes qui gèrent ce système et l'accoutumance de la population à des droits qui, les grandes périodes de lutte sociale ou de pénurie s'éloignant, apparaissent comme simplement dus. Quelques signes sont caractéristiques de ces évolutions, comme la difficulté qu'éprouvent les responsables des organismes de protection sociale à mobiliser les « bénéficiaires » lorsqu'existent des procédures électorales, comme dans le cas français : le Welfare State apparaît davantage comme un acquis que comme l'objet de possibles choix. De même, le droit à un certain nombre de prises en charge fait désormais trop partie des droits élémentaires pour donner lieu à de véritables remises en question.

Le paradoxe est donc qu'un réel attachement au Welfare State, aux droits qu'il délivre — comme le prouvent les mobilisations auxquelles donne lieu la défense de la protection sociale — ne s'accompagne que d'un médiocre investissement « militant » sur le plan social et politique : le Welfare State est moins qu'auparavant l'objet privilégié à travers lequel est questionnée la nature du lien social et politique dans nos sociétés. De même n'apparaît-il plus aussi nettement comme le principal lieu de transformation de l'inquiétude. Il est d'ailleurs caractéristique que le Welfare State ait retrouvé, lors de cette période de prospérité, un peu

de son efficacité symbolique originelle en prenant en compte des risques relevant jusqu'alors de l'aide sociale (comme certains handicaps). De même constate-t-on que d'autres questions — comme la question culturelle — ont alors accaparé l'idéologie du Welfare State en désignant de nouveaux dangers pour la société comme la modernité naissante. Le report à la marge du Welfare State ou hors de ce dernier, au sens strict du terme, de la réalisation d'une plus-value symbolique est symptomatique des changements de fonction des systèmes de protection sociale dans les pays occidentaux. Faisant désormais l'objet d'un moindre investissement sur le plan social et politique, ces systèmes perdent aussi une partie de leur efficacité symbolique.



L'émergence d'un nouveau dispositif

Depuis quelques années on assiste, dans le champ du social, à la multiplication des procédures d'urgence concernant des situations qui, par nature, semblent échapper à un traitement normal dans le cadre du système de protection sociale établi. Le « quart monde », les « nouveaux pauvres » ou les personnes affligées de certains handicaps, de certaines maladies incurables, etc., tendent à faire l'objet de procédures d'urgence. Une partie de ces procédures se situe hors du Welfare State et correspond à un regain des actions chari-

tables. Une autre partie se situe dans le Welfare State et correspond à un fonctionnement inhabituel des organismes de protection sociale. Dans les deux cas, une même logique porte ces innovations : devant les situations souvent tragiques révélées à l'ensemble de la population, notamment par les médias, il convient d'agir vite, sans attendre la mise en oeuvre des moyens lourds et hypothétiques des systèmes de protection sociale (il y a valorisation de l'action volontaire), sans respecter les démarches habituelles (valorisation du court-circuit), de façon à obtenir des résultats à la fois immédiats et visibles. Tout cela s'inscrit dans un refus global de la médiation et de la recherche d'une transparence sur tous les plans.

L'avènement de ces procédures est habituellement rapporté à une défaillance progressive du système de protection sociale qui, pour reprendre une expression courante, laisserait passer de plus en plus de personnes dans les mailles trop larges de son filet. Ainsi, de scandale en scandale, car toute révélation de situations tragiques est scandaleuse, on prend conscience des limites du Welfare State en période de crise. Le bénéfice de la protection sociale, notamment en France, apparaît comme étroitement lié à une insertion économique : plus on s'éloigne d'une possibilité d'insertion ou de réinsertion dans l'économie, plus on est conduit, par cercles concentriques successifs, à sortir des zones de protection habituelles pour entrer dans celles de l'incertitude et de la précarité. On n'est pas très éloigné des cercles de l'enfer de Dante.

Les mesures prises pour pallier les insuffisances de la protection sociale apparaissent donc comme de simples mesures d'urgence visant à parer au plus pressé, de façon plus ou moins provisoire, en attendant d'hypothétiques solu-

tions définies dans le cadre d'un règlement global de type économique et politique. Perçues comme les signes évidents de l'échec des politiques mises en oeuvre par les pays occidentaux, ces actions n'apparaissent qu'assez rarement comme les éléments d'un nouveau mode de traitement de l'inquiétude. Or, il est possible qu'elles acquièrent ainsi une certaine fonctionnalité.

Le premier signe de l'émergence d'un nouveau dispositif est l'installation à la frontière du Welfare State de populations de plus en plus larges — ne parle-t-on pas de plusieurs millions d'exclus en France — subissant cruellement la pression du besoin, de la nécessité. Apparaissent donc, au sein même de nos sociétés, des catégories contraintes d'assumer, jusque dans des limites extrêmes, les risques inhérents à la condition humaine ainsi qu'à la vie en société. On remarque qu'en assez peu de temps s'est opéré un véritable transfert puisque, jusque dans un passé récent, c'était plutôt aux populations du Tiers monde, et plus particulièrement du Tiers monde en proie aux catastrophes, qu'il revenait de porter le poids du monde³.

Le second signe d'émergence d'un nouveau dispositif est bien sûr la multiplication de procédures dont la faible efficacité sur le plan technique (définition variable des nouveaux risques selon des

critères de mode, prise en charge limitée ou temporaire, etc.) est largement compensée par l'efficacité symbolique. La prise directe sur des besoins essentiels, donc incontestables, les réponses immédiates et visibles qui peuvent être données, font que ces procédures absorbent l'essentiel du travail symbolique, tel qu'il est effectué dans nos sociétés. Là s'est reportée la transformation de l'inquiétude. De même remarque-t-on que le débat sur « la » société tend à se greffer aujourd'hui sur ces questions.

Ces déplacements d'intérêt s'expliquent par le caractère à la fois criant et urgent des problèmes rencontrés par les fractions de la population progressivement exclues des circuits du Welfare State. Mais ils répondent aussi à d'autres nécessités. Dans le cadre d'un nouveau mode de gestion de l'inquiétude, la majorité de ceux qui bénéficient intégralement du Welfare State ont « besoin » d'un mode d'articulation à la minorité de ceux qui ne reçoivent que les miettes de ces bénéfices. Et dans le cadre du nouveau dispositif qui semble se mettre en place, il ne s'agit probablement pas d'une simple « décharge », comme c'est le cas dans les procédures classiques de l'exorcisme de l'inquiétude.

De ce dispositif, on peut d'abord dire qu'il repose sur une nouvelle perception de l'altérité, l'Autre étant moins l'être lointain, confusément attaché à la nature (bienfaisante ou malfaisante), que l'être proche risquant à tout moment d'être rattrapé par la nature (plutôt malfaisante) à travers la pression des besoins. La normalité se définit non seulement par la double articulation à l'économique et au Welfare State, mais aussi, en creux, par une sorte de démarquage, l'être normal étant celui qui échappe à une définition univoque par le besoin, l'identité, etc. Il s'agit

d'une définition en creux dans le sens où l'être normal est d'abord celui qui ne risque pas l'absolue détermination. Il s'agit aussi d'une définition dynamique puisque, rien ne venant asseoir l'existence de l'être normal (il est ce qu'il n'est pas), celui-ci court toujours le risque d'être marqué, déterminé, de franchir l'étroite frontière qui sépare la majorité des êtres normaux de la minorité qui, à un moment donné, porte le poids du monde. On est là dans une configuration extrêmement différente de celle où l'altérité lointaine (le « tout Autre »?) assurait à l'être normal une pleine existence au-delà de tout aléa. Dans le nouveau dispositif il y a un lien permanent entre l'un et l'autre.

La communication entre ces deux états qui constituent les deux grands possibles des individus vivant dans nos sociétés est assurée par les procédures d'urgence aujourd'hui mises en oeuvre. Au-delà des remèdes (des palliatifs plutôt) qu'elles apportent, ces procédures assurent, à l'échelle de la société, une continue visibilité, une continue possibilité d'atteinte des populations marginalisées. Les procédures d'urgence peuvent ainsi être assimilées à des modes d'accès, quasi permanent, aux « conservatoires » d'altérité que sont les populations en marge ou vivant hors du couple activité économique-protection sociale. Conservatoires dont la double fonction symbolique est à la fois d'assurer l'ancrage dans le besoin par lequel est préservée la mémoire du besoin véritable, incontestable, et de fixer la limite au-delà de laquelle se perd le statut d'être normal.

La conséquence de la mise en place d'un tel dispositif est que le traitement symbolique, bien qu'étroitement articulé au Welfare State, s'effectue pour l'essentiel hors de ce cadre, selon des procédures aussi rapides que sim-

plifiées, et finalement peu coûteuses pour la collectivité. En d'autres termes, on peut faire l'hypothèse que sous la double pression de la crise économique et de l'accentuation d'une certaine division des « gestions », la marginalisation d'une fraction de la population a acquis une certaine fonctionnalité du point de vue du traitement symbolique.

Conclusion

Analyser l'évolution du Welfare State dans le cadre de l'économie du risque permet peut-être d'aller au-delà des limites que rencontrent des approches trop strictement économiques ou socio-politiques. La référence à l'économique conduit habituellement à appréhender les difficultés rencontrées par les systèmes de protection sociale principalement sous l'angle de la gestion de ressources amoindries. De même, la référence au social, au politique conduit à privilégier la question de la régulation sociale compte tenu de l'inégalité de plus en plus criante de la répartition des richesses. La prise en compte du traitement de l'inquiétude, sorte d'invariable des sociétés, qu'elles soient en crise ou non, peut utilement compléter ces approches. Notamment, elle permet de constater que la crise du Welfare State, qui marque l'échec des grandes politiques dans les pays occidentaux, a peut-être facilité l'installation d'un nouveau mode de traitement de l'inquiétude. En d'autres termes, la recherche souvent confuse d'une efficacité symbolique pourrait s'accommoder d'importants dysfonctionnements sur le plan social, politique et économique, voire de procédures massives d'exclusion. C'est une façon comme une autre de dire que le symbolique, en renvoyant au traitement de l'inquiétude, a une logique propre qui, dans certaines circonstances, peut s'imposer à toute autre logique et

peut donc contrarier la recherche d'une certaine équité sociale.

La perte d'efficacité symbolique du Welfare State ne doit cependant pas être analysée en tant que telle. Il convient probablement de la relier à celle de l'instance politique qui, dans les sociétés occidentales, n'a trouvé qu'un temps un remède avec la mise en place de systèmes globaux de protection sociale. La crise du Welfare State, la progressive autonomisation du symbolique, marquent peut-être avant tout l'impossibilité où se trouvent les démocraties modernes d'articuler au sein d'une même instance la gestion du lien social, la gestion du lien politique et celle de l'inquiétude, qui renvoie à ce qui demeure extérieur aux sociétés humaines, à ce qui pèse donc sur elles⁴.

Claude Gilbert
CERAT
Institut d'études politiques
Grenoble

Notes

¹ Jean Delumeau (1987 : 15) relève que « dans l'histoire des collectivités, les peurs se modifient — et encore pas toujours —, mais (que) la peur demeure. L'homme est engagé dans un dialogue permanent avec elle. Il nous faut donc toujours surmonter les peurs anciennes ou nouvelles, qui risquent de nous paralyser ».

² Voir l'ouvrage de Roberto Calasso (1987) sur Talleyrand.

³ Un signe assez évident de ce changement est la façon dont des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées dans l'aide d'urgence aux populations du Tiers monde ont rapatrié une partie de leurs activités mais aussi de leurs « façons de voir » en venant en aide aux exclus du Welfare State.

⁴ Peut-être faut-il s'attacher, comme Claude Lefort (1981), à « cette singularité de la démocratie moderne : de tous les régimes que nous connaissons elle est le seul dans lequel soit aménagée une représentation du pouvoir qui atteste qu'il est un *lieu vide*, qui maintienne ainsi l'écart du symbolique et du réel ».

Bibliographie

- CALASSO, Robert. 1987. *La Ruine de Kasch*. Gallimard.
- CHEVALIER, L. 1958. *Classes laborieuses et classes dangereuses pendant la première moitié du XIX^e siècle*. Plon.
- DELUMEAU, Jean. 1987. *Les Malheurs du temps. Histoire des fléaux et des calamités en France*. Larousse.
- FOUCAULT, Michel. 1961. *Histoire de la folie à l'âge classique*. Plon.
- GILBERT, Claude et Guy SAEZ. 1982. *L'État sans qualité*. PUF.
- LEFORT, Claude. 1981. « Permanence du théologico-politique », dans *Le Temps de la réflexion*. Gallimard.