Zeitschrift: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 18 (2002)

Artikel: Pour une généalogie de l'Etat social

Autor: Procacci, Giovanna

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871973

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Giovanna Procacci

Pour une généalogie de l'Etat social

Ce titre nous engage dans une réflexion sur l'Etat social au moment même où le débat politique et des sciences sociales paraît entièrement focalisé sur sa crise, ou prétendue telle. Dans les débats actuels autour de la crise du *welfare* et du renouvellement des politiques sociales, on retrouve de plus en plus souvent l'idée que la responsabilité d'une telle crise touche à la perspective de *socialisation* qui en aurait fait un dispositif difforme, absorbant de manière indue les prérogatives des individus tout comme celles du marché. Par socialisation, j'indique ce processus qui, en particulier entre la fin du XIXe siècle et la Seconde Guerre mondiale, a progressivement limité les bases individualistes de nos systèmes sociaux pour affirmer, au contraire, la nécessité de fonder l'organisation de l'intérêt collectif sur des bases directement sociales, c'est-à-dire référées à des groupes ou des catégories d'individus. C'est un processus qui a trouvé dans la science sociologique ses fondements théoriques, et qui s'est traduit politiquement par des dispositifs à la fois légaux (les droits sociaux) et institutionnels (la protection sociale). Aujourd'hui, on a plutôt tendance à voir dans une telle socialisation un obstacle à l'efficacité économique, une incitation à la croissance incontrôlée de l'Etat, un élément d'oppression de l'individu par excès de protection. A la socialisation, un tel débat oppose des perspectives de marketisation, de contractualisation, en un mot d'*individualisation,* qui devraient rétablir les choses à leur juste dimension. C'est la conjoncture analytique connue sous la devise de «la mort du social».[1] On voit ainsi que l'analyse même des problèmes de pauvreté, à la lumière des nouvelles politiques contre l'exclusion sociale, se retranche volontiers dans la dimension individuelle – les «parcours d'exclusion» dont on parle tant de nos jours. Il reste à s'interroger si l'individualisation est une bonne réponse aux difficultés sur lesquelles la socialisation avait buté, si les politiques sociales qu'elle inspire sont en mesure d'assurer un contrôle politique des problèmes sociaux de la même manière dont les institutions dérivées de la socialisation l'ont fait.

La stratégie de socialisation

La socialisation n'a pas représenté un excès de l'Etat social, elle en a été plutôt sa genèse même. J'ai essayé de montrer, par mes recherches sur le «gouvernement de la misère»,[2] que la naissance des politiques sociales, c'est-à-dire d'une intervention publique en matière de protection sociale, a été liée à une stratégie de socialisation – à vrai dire, à la construction même de la société comme objet de politique et de savoir. La référence au travail de Michel Foucault sur l'art du gouvernement et la biopolitique m'a permis d'inscrire d'emblée ce processus de socialisation dans une idée régulative propre: la *sécurité* (du territoire, de la population). Si la liberté avait été le principe d'une émancipation politique et économique des individus, la sécurité concerne la population: puisque la population fait la richesse d'un Etat, ses transformations, ses besoins, ses régularités, etc., jouent un rôle crucial dans sa sécurité. A partir du moment où les phénomènes propres à une population (santé, hygiène, longévité, race, etc.) ont investi la pratique gouvernementale, la rationalité politique a consisté à remplacer le vieux pouvoir de faire mourir par le pouvoir de faire vivre; le pouvoir politique s'est donné pour tâche de gérer la vie, et la sécurité en est devenue une condition. Ce pouvoir s'est exercé sur deux pôles: le corps individuel et la population, la biologie et la démographie. La rationalisation politique des liens entre ces deux niveaux a obligé à faire les comptes avec la société et ses processus spécifiques, de la même manière dont leur rationalisation scientifique a créé l'espace propre aux sciences sociales.

En effet, la sécurité est une catégorie autre que celles de la loi et du marché; elle a à faire avec des événements possibles, des calculs des risques et des coûts comparés, traite des questions agrégées et estime le poids relatif des différentes composantes. Elle demande une maîtrise des risques qu'une population pourrait encourir, par une capacité de prévention qui consiste avant tout dans le contrôle des facteurs impersonnels qui les rendent probables et l'identification de lieux statistiquement significatifs.[3] Dans son couplage avec la notion de risque, la sécurité a été à l'origine des politiques aussi bien que des sciences sociales: autour de ce couple sécurité-risque s'est organisé le dispositif de gouvernement qui devait prendre en charge les problèmes ouverts par l'ordre libéral, auxquels cependant ce dernier n'était pas en mesure de répondre. On y retrouve les matériaux d'une réaction contre les limites de l'individualisme – charitable, économique et juridique – qui pointent l'insuffisance de la liberté et la nécessité de la sécurité comme condition indispensable pour l'autonomie effective des individus. L'analyse de la pauvreté moderne, liée à l'industrialisation et à la concentration des populations, a été au cœur de cette stratégie politique, dans la mesure où dans une société d'égaux les problèmes d'inégalité soulevaient des difficultés inédites de gouvernement.

Une telle stratégie s'est alimentée à trois sources principales d'inspiration: la science économique, la tradition philanthropique et celle de la police médicale. Elles avaient toutes pour objet un phénomène agrégé: le fait industriel, le contrôle des pauvres, la santé publique. Le savoir composite qui a ainsi pris forme, que j'ai appelé «le savoir de l'ordre» – pour le distinguer des sciences de l'économie et du droit qui ont pour objet l'individu – garde en lui les traces de cette généalogie. L'analyse scientifique et empirique du paupérisme comme une pathologie sociale fait fonction de support à la reconnaissance d'une pauvreté normale, compatible avec l'ordre social; l'inclusion politique des pauvres demande l'expulsion d'un tel excès et des pratiques qui lui sont propres. S'impose le constat que les processus sociaux ont une nature propre, irréductible aux processus individuels; que la nature s'arrête là où la société commence et, partant, que le laisser-faire – principe libéral de critique du gouvernement et de son excès – ne saurait suffire pour passer de l'ordre des droits subjectifs à celui d'une organisation sociale; que si la société n'est pas ordonnée, il faut l'amener à l'ordre, il faut l'y amener politiquement. En un mot, que la «fraternité» que la Révolution avait promise, avec l'égalité et la liberté, restait encore à faire, mais ne saurait être éternellement renvoyée. Le programme éducatif, centré sur l'instruction gratuite mais aussi sur la prévoyance et l'épargne, l'hygiène publique, l'assistance, tout comme les moyens d'encadrement des rapports de travail sont autant de pièces qui accompagnent la construction d'une relation politique autre que celle reposant uniquement sur le droit.

Le déplacement vers le couple sécurité-risque ouvre en effet une autre dimension du politique, parallèle à celle centrée sur le droit et la loi, une dimension centrée cette fois sur la norme. La norme est un concept dynamique et polémique; elle n'est pas originaire comme la loi, mais commence par l'intention de corriger l'infraction: l'anormal la précède logiquement, la norme est un moyen d'unifier des différences qu'on a repérées dans la réalité sociale. La nécessité de normaliser le corps social pousse à intervenir dans les processus sociaux, une intervention qui fait glisser le droit et l'Etat lui-même vers une dimension sociale, administrative, notamment par un dispositif de services publics par lesquels la sécurité va être gérée. François Ewald a analysé ce passage au tournant du XIXe au XXe siècle, marqué par les grandes lois sociales qui devaient poser les bases des services publics modernes en France.[4] Partant de l'accident du travail, on identifie d'autres phénomènes qui représentent des risques dans une situation de salariat industriel: la vieillesse, la maladie, l'incapacité, etc. Ils vont être construits en «risques sociaux» dont on peut répartir les coûts pour en atténuer les conséquences individuelles. Le principe de socialisation du risque afin de garantir la sécurité sociale prend ici la forme d'une technique assurantielle que nous connaissons encore de nos jours; c'est bien l'assurance sociale qui a offert une voie intermédiaire, à mi-chemin entre un modèle strictement libéral de laisser-faire et une option

socialiste de tutelle étatique. La société reconnaît des risques qu'elle doit éviter pour sa propre sécurité et en redistribue, par un calcul d'assurance, les coûts; elle fonde ainsi pour les assurés un droit socialement reconnu à la prévention dudit risque et à la protection vis-à-vis de ses conséquences.

Cependant, nos systèmes modernes de protection sociale n'ont jamais été uniquement assurantiels, comme l'a fait remarquer Colette Bec:[5] à côté de l'assurance, l'assistance est restée comme une pièce du dispositif. En définitive, la protection sociale a été organisée comme une sorte d'équilibre entre un dispositif dominant d'assurance sociale (salarié) et un dispositif complémentaire d'assistance, fondée elle aussi sur le besoin d'éviter le risque d'une pauvreté qui pourrait déterminer une condition d'insécurité pour la société tout entière. L'assistance ne relevait donc plus d'une volonté charitable individuelle, mais d'une politique de prévention des risques sociaux; elle perdait le caractère stigmatisant du secours et assumait la figure d'un droit (de la société et par conséquent de l'individu) à être protégé du risque de pauvreté.

A l'autre bout de la chaîne, on voit alors que le droit aussi s'était socialisé, en adoptant la forme des «droits sociaux» dont Thomas Humphrey Marshall a montré la spécificité par rapport aux droits civils et politiques.[6] Le droit s'est socialisé en s'ordonnant à la notion métajuridique de *solidarité:* le droit social comporte un changement dans les rapports entre le tout (la société) et les parties (l'individu). D'abord parce que le tout n'est plus simplement l'Etat, mais la société, laquelle a une existence indépendante des individus qui se lient entre eux seulement par elle, puisque c'est d'elle qu'ils tirent leurs droits et leurs obligations. Les droits sociaux médiatisent les rapports individuels par le collectif, ils fondent l'idée d'interdépendance des individus par leur insertion dans le tout de la société, dans la mesure où les droits et les obligations doivent être référés au fonctionnement social et non, comme dans le contrat libéral et dans la responsabilité individuelle, à des comportements individuels.

Il en découle que, la misère ou les catastrophes n'étant que les conséquences du développement d'un ordre productif, il devient possible de penser les problèmes sociaux comme des aléas ou des accidents par rapport auxquels bâtir des régimes d'indemnisation et de rétribution. L'idée de responsabilité et de faute individuelles est remplacée ici par celle de risque social; ces risques n'entraînent pas une réparation individuelle, mais une protection qui vise les effets sociaux d'un événement; ils se réfèrent à un contrat collectif de solidarité, qui suggère que les conséquences individuelles d'un dommage susceptible de représenter un risque social soient réparées par la société elle-même.

Le droit qui s'établit sur cette base est un droit *sui generis,* supporté par une logique de la libération (du besoin) davantage que par celle de la liberté (comme pour les droits de la personne). Il vise à rétablir un équilibre susceptible d'être

troublé; pour ce faire, il ne met pas en place des dispositifs juridiques fondés sur la liberté individuelle, ni sur l'égalité, mais au contraire part du constat d'inégalités de fait, de différences, de discriminations, bref un droit de protection. C'est un droit «réaliste» qui repose sur une sociologie[7] et en particulier sur une sociologie des groupes. Mais qui, de ce fait même, est tout entier traversé par une tension entre sa finalité – réaliser une plus grande égalité afin de mieux intégrer la communauté des citoyens – et sa méthode, qui l'amène au contraire à distinguer des collectifs concrets. Cette tension inspire sa visée universaliste, d'un droit de tout un chacun à la participation et à l'intégration, qui lui permet de dépasser le différentialisme de sa pratique.

A côté donc des acquis politiques dus à la socialisation du risque, à l'origine des politiques sociales, il y a eu aussi un processus de socialisation du droit, dont les droits sociaux sont le résultat et les systèmes de solidarité sociale l'infrastructure institutionnelle. Il est vrai que de tels processus n'allaient pas sans problèmes. D'une part, il y a les difficultés propres au traitement politique des questions de sécurité. Le problème de la sécurité, comme le remarquait déjà Michel Foucault,[8] concerne essentiellement ses rapports avec le couple autonomie-dépendance: les politiques de sécurité s'imposent au nom du besoin de favoriser la réalisation de l'autonomie, là où on décèle des situations susceptibles d'inférioriser; en revanche, un système institutionnel de Sécurité sociale peut avoir un effet pervers par lequel davantage de sécurité se traduit en une plus grande dépendance. Il s'agit d'une contradiction intrinsèque à la logique sécuritaire: la difficulté consiste à concevoir un système de couverture sociale qui se conjugue avec une exigence d'autonomie. Qu'on songe au droit à la santé: le besoin de santé tend inévitablement à se développer indéfiniment, alors que le droit s'insère dans un système de services forcément fini. De telles contradictions ne sont pas éliminables, on peut seulement se donner des critères pour définir à chaque fois la norme du droit social; en revanche, les nouvelles politiques sociales semblent poursuivre l'autonomie individuelle en soi, détachée de toute considération des conditions dont elle dépend.

D'autre part, l'organisation sociale de la solidarité a atteint, elle aussi, ses limites, qui semblent ici venir surtout de son caractère universaliste. La montée des différenciations entre les ayants droit aux services et aux prestations de protection sociale a rendu énormément plus complexe la définition d'une règle d'universalité et a accru les discriminations entre différents groupes ou catégories. Cela demanderait une révision assez fondamentale des rapports entre particularités et universalisme, alors que les nouvelles politiques semblent renoncer à toute visée universelle, accusée d'abstraction, et s'orienter plutôt vers un recentrage de la protection sociale sur les plus démunis, par l'attribution sous conditions d'un nombre accru de prestations.

La crise actuelle de l'Etat social est à situer au point de croisement entre ces deux ordres différents de difficulté, les difficultés propres à une société qui prend en charge la sécurité et qui prétend l'organiser comme un système de solidarité. C'est la raison du succès de la notion d'exclusion sociale: les nouvelles politiques contre l'exclusion, promues par l'Union européenne, en appellent à l'autonomie contre la dépendance et aux particularités contre l'universalisme. Plus concrètement, elles semblent surtout aboutir à une désocialisation de la pauvreté et du droit.

La politique européenne contre l'exclusion sociale

Les politiques anti-exclusion sont de nos jours promues par l'Union européenne qui, depuis l'adoption de la lutte contre l'exclusion sociale comme l'une des priorités de recherche de la Communauté européenne en 1989 et la création de l'«Observatoire européen sur les politiques nationales pour combattre l'exclusion sociale» en 1990, essaie d'amener les Etats membres à adopter une action homogène contre l'exclusion sociale. Elles sont une partie essentielle de ce qu'on appelle, dans la littérature communautaire, le «Modèle Social Européen». Elles offrent ainsi un exemple significatif des orientations prises par les politiques sociales actuelles, du moins sous deux aspects essentiels: par le fait 1) de se centrer sur des mesures dites d'activation du travail, et 2) de se fonder sur un droit fondamental de la personne qui les encadre dans une logique des droits de l'homme.

1) D'une part, la lutte contre l'exclusion sociale identifie dans l'exclusion du marché du travail le mécanisme essentiel d'exclusion et tend pour cela à concevoir les mesures aptes à favoriser la réinsertion comme des mesures d'activation du travail. Du point de vue conceptuel, cela revient à nier, tout d'abord, que dans nos sociétés non seulement le manque de travail, mais le travail lui-même créent souvent des conditions de pauvreté, et tout particulièrement le travail précaire. Qu'on songe au phénomème des *working poor,* bien connu depuis longtemps aux Etats-Unis, mais de plus en plus important aussi dans nos sociétés européennes, où leur nombre croît davantage que toute autre catégorie de pauvres. D'après Eurostat, sur les 65 millions de pauvres (18%) dans l'Union européenne, 53% vivent dans des familles où il y a un emploi quelconque; environ deux tiers des personnes travaillant à plein temps et vivant dans des familles pauvres sont employées à des travaux à bas salaires; plus de la moitié des individus pauvres sont employés (28%) ou retraités (24%).[9] En second lieu, cela revient à nier que les processus qui génèrent l'exclusion ne sont pas uniquement économiques, que l'exclusion dépend aussi de l'accès inégal aux droits, ou de facteurs tels que le genre, l'âge, la solitude ou une protection sociale insuffisante. Du point de vue politique, cette position produit un modèle d'insertion centré sur la réintégration dans le marché du travail à tout prix,

qui se traduit concrètement dans une panoplie de stages et formations divers et variés, incapables pour la plupart de créer véritablement de nouvelles possibilités de travail. En fin de compte, ces politiques contribuent à consolider une «condition intermédiaire» de travail, un espace rempli de travaux atypiques, sponsorisés par l'Etat, sous-payés, sous-productifs, sous-estimés socialement, en un mot du *sous-travail*. Il apparaît alors qu'on qualifie souvent d'exclus les destinataires des politiques sociales, alors qu'il s'agit bien en fait de travailleurs, pour légaliser sous couvert de la lutte contre l'exclusion des formes atypiques de travail, et bien sûr de rétribution, en dérogation aux lois du travail.

On fait recours alors à un double concept d'insertion, à la fois professionnelle et sociale: alors que la première consiste en pratiques de formation, la seconde est largement conçue en termes d'action sur l'individu et son environnement, afin de responsabiliser le pauvre dans sa propre réinsertion. De telle sorte qu'on transforme ce qui relevait d'une fracture des solidarités due aux mécanismes collectifs de fonctionnement d'une société en une intervention sur l'individu; le risque de société devient une carrière personnelle. La réinsertion ne saurait avoir un sens que si elle constitue un objectif transitoire; or, elle devient permanente, elle représente un «transitoire durable».[10] C'est le statut nouveau de quelqu'un qui est constamment sous insertion, statut qui coïncide avec le champ du travail assisté. La désocialisation du salaire s'accompagne ainsi d'une désocialisation de la pauvreté et de l'action politique pour la réduire.

2) D'autre part, à partir de la moitié des années 1970 et pendant toutes les années 1980, on a assisté à la remise en cause de l'équilibre entre assurance et assistance dans les systèmes de protection sociale et au retour en force de l'assistance – y compris surtout de l'assistance privée et religieuse – avec les effets qu'on connaît: stigmatisation, extension de la conditionnalité pour l'attribution de ressources, etc. Cette dérive n'a pas impliqué seulement un changement dans la forme de financement, relevant de plus en plus de la fiscalité générale, mais aussi l'érosion des fondements juridiques des droits sociaux, qui étaient d'ailleurs souvent accusés d'une faiblesse juridique fondamentale, voire même de ne pas être de vrais droits. D'où une déstabilisation du droit, du droit social vers les *droits de l'homme*. Les nouvelles politiques d'assistance s'appuient en effet sur le droit fondamental d'une personne aux moyens minimaux de subsistance. Cela est notamment très clair dans les textes de l'Union européenne à propos du prétendu «Modèle Social Européen»[11] et des politiques sociales qui en découlent. Or, il y a pas mal de sympathisants d'une telle dérive, et de bonnes raisons pour saluer cette nouvelle popularité des droits de l'homme. Le juriste italien Luigi Ferrajoli,[12] à partir d'une conviction progressiste quant à l'importance de la protection sociale, voit dans ce glissement des droits sociaux vers les droits de l'homme la source de nouvelles garanties, dans la mesure où les droits de l'homme offriraient une base plus forte

que les droits sociaux pour les politiques sociales. Mais les droits de l'homme représentent aussi la rhétorique du citoyen émancipé, qui devrait finalement remplacer les catégories collectives telles que classes, femmes, noires, etc.; leurs défenseurs les plus enthousiastes, tel David Beetham,[13] exaltent leur capacité à devenir la véritable base de la politique et souhaitent, par conséquent, qu'ils gagnent une place toujours plus importante.

Mais les droits de l'homme ne sont porteurs d'aucun projet de société, en ce qu'ils ne disent rien sur la manière de créer ou de recréer des liens, ni sur la position des personnes dans le cadre social. C'est pourquoi les droits de l'homme ne sont pas une politique, comme l'explique Marcel Gauchet.[14] En revanche, ils tendent à se substituer au discours social comme au discours politique et ils jouent un rôle important dans l'identification de plus en plus exclusive de la démocratie avec le droit et le juridique. Ils remplacent la recherche d'un équilibre entre les différents groupes sociaux et des bases pour la coexistence politique avec la réparation pragmatique d'injustices que les individus peuvent subir. Ce faisant, ils contribuent à une juridicisation fondamentale de la vie sociale, à une définition toute procédurale de la démocratie, jusqu'à la vider de tout sens; ils re-proposent l'idée d'un individu émancipé du besoin de faire ses choix quant aux arrangements collectifs, de faire des choix éthiques. Il y a donc aussi, à côté de la désocialisation du salaire, un processus de désocialisation du droit, dont nous ne saisissons pas toujours les enjeux parallèles.

Notes

1 Nikolas Rose, «The Death of the Social?», *Economy & Society* 25 (1996), p. 327-356.
2 Giovanna Procacci, *Gouverner la misère. La question sociale en France,* Paris 1993.
3 Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale,* Paris 1995.
4 François Ewald, *L'Etat providence,* Paris 1986.
5 Colette Bec, *L'assistance en démocratie,* Paris 1998.
6 Thomas Humphrey Marshall, *Class, Citizenship and Social Development,* Westport 1963.
7 Michel Borgetto, Robert Lafore, *La république sociale*, Paris 2000.
8 Michel Foucault, «Un système fini face à une demande infinie», *Sécurité sociale: l'enjeu,* Paris 1983, p. 39-63.
9 Eurostat, *Statistics in Focus* 1 (2000), cité dans *Building an Inclusive Europe,* Commission des Communautés Européennes, COM 79 (2000), p. 17.
10 Richard Roche, «De l'exclusion à l'insertion», *in* Saül Karsz (dir.), *L'exclusion, définir pour en finir,* Paris 2000, p. 81-98.
11 Commission of the European Communities, COM/98/774, Rapport au Conseil sur la mise en œuvre de la Recommandation EEC/92/441.
12 Luigi Ferrajoli, «Cittadinanza e diritti fondamentali», *in* Danilo Zolo (dir.), *La Cittadinanza: appartenenza, identità, diritti,* Bari 1994.
13 David Beetham, *Democracy and Human Rights,* Cambridge 1999.
14 Marcel Gauchet, «Quand les droits de l'homme deviennent une politique», *Le Débat,* mai - août 2000, p. 258-288.