

La charité et l'État : un mariage mixte centenaire

Myths of the Welfare State

La caridad y el Estado : los cien años de un matrimonio mixto

Mariana Valverde

Number 33, Spring 1995

Généalogies de l'État-providence

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/005244ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/005244ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Valverde, M. (1995). La charité et l'État : un mariage mixte centenaire. *Lien social et Politiques*, (33), 27–35. <https://doi.org/10.7202/005244ar>

Article abstract

The downsizing and restructuring of welfare states is a global trend that, despite criticisms by trade unions and traditional leftists, is being increasingly accepted and even praised by progressive thinkers and activists wanting to 'empower' community initiatives. This article argues that the devolution of powers over social programs to the philanthropic or community sector is not especially new or original. In countries such as Canada, which lack the historical split between private charity and the Poor Law that distinguishes the emergence of social welfare in Britain, there has always been a 'mixed economy' of social services, with the state usually funding and regulating private charities but without exercising direct control over service delivery. An original historical study of the emergence of the 'mixed economy' of social welfare in the province of Ontario is thus a useful contribution to today's debates about the virtues of non-state initiatives in social programs.

La charité et l'État : un mariage mixte centenaire

Mariana Valverde

Ces vingt dernières années, les vieux pays industrialisés se sont progressivement détournés des stratégies keynésiennes et social-démocrates qui marquaient, depuis la guerre, les rapports des gouvernements avec les pauvres et avec tout le système d'assistance publique. Dans la même foulée, les jugements portés sur le travail des organisations non gouvernementales, tant groupes d'entraide plus ou moins informels qu'œuvres de bienfaisance traditionnelles, ont été révisés. Tandis que les défenseurs de l'État-providence originel ne voyaient dans les organisations privées qu'inefficacité, moralisme, manque de coordination et absence de vision d'ensemble, aujourd'hui, le discours de l'« entreprise », glorification de l'initiative privée, de la concurrence et de l'efficacité,

pénètre le social et sape les programmes d'assistance. L'éloge de la charité privée fait murmurer les fidèles de l'État-providence, qui forment des réserves à l'égard de la privatisation du social comme de l'économique. D'autres au contraire se réjouissent, tel l'important penseur de gauche Paul Hirst (1994). Mais, pour ou contre, tous les partis sont bien obligés d'admettre que le partenariat entre l'État et les organisations charitables ne fait pas simplement partie d'un arsenal de moyens de fortune que l'on mettra de côté après la récession. Beaucoup d'observateurs entendent sonner le glas de l'État-providence et font leur deuil du rêve keynésien de services sociaux assurés par l'État à tous les groupes démunis. Virage vers la privatisation, réduction des services sociaux, coupes aveugles dans les budgets gouvernementaux (et par suite alourdissement de la

charge de travail des organisations charitables) apparaissent comme les signes d'une réorientation fondamentale des modes de gouvernement du social¹.

Sous bien des rapports, je suis d'accord avec ceux qui parlent de rupture entamée depuis dix à quinze ans. Déjà, durant les années soixante-dix, comme à tous les âges du capitalisme, on s'attaquait à la dépendance induite par l'assistance publique². Mais c'était un temps de grâce eu égard aux années de réductions budgétaires brutales dont nous sortons, où du reste le plus étonnant a sans doute été la facilité avec laquelle le gouvernement a été capable de manœuvrer. Il me semble pourtant qu'on a surestimé le changement d'orientation, car si un processus de privatisation s'est bel et bien enclenché, la rupture avec le passé n'est pas aussi radicale qu'on le dit. En fait, vais-je tenter de montrer, ces allégations

de rupture brutale et de mort de l'État-providence sont sous-tendues par des prémisses historiques inexactes concernant l'avènement, le développement et le déclin actuel de processus livrés par erreur, en vrac, à l'enseigne de l'« État-providence ». Comme tous les mythes, celui de l'État-providence — ou l'idée que nous en avons — recèle une part de vérité, mais il faut le soumettre à un décryptage sérieux pour découvrir de nouveaux moyens d'assurer des prestations et des services aux gens qui en ont besoin. En poursuivant cet examen, nous réfléchirons sur le terme privatisation, dont l'emploi fausse gravement les perspectives selon nous, en jetant le voile sur les spécificités des processus de financement, de distribution et de réglementation des services.

Si l'on devait raconter la légende de l'ascension et de la chute de l'État-providence, on dirait probablement qu'à l'aube des lointaines années mil neuf cent, les églises et les organisations de bienfaisance dispensaient, au petit bonheur, la totalité des services sociaux. Mais inexorablement l'État établit sa juridiction sur la pauvreté, par des programmes de pensions et d'allocations aux anciens combattants, aux mères nécessiteuses, aux personnes âgées. À partir de la Deuxième Guerre mondiale appaurent ainsi, au Canada, en Grande-Bretagne et dans d'autres pays occi-

dentaux, l'assurance-chômage et un éventail de programmes de moindre envergure destinés à toutes sortes de clientèles, dont la charge financière et souvent la gestion étaient assumées par les gouvernements nationaux. Fleurons glorieux du social étatisé, ces programmes fournissaient tantôt une sorte de police d'« assurances » aux soutiens de famille (dans certains cas moyennant cotisation), tantôt de l'« assistance » aux personnes sans ressources ni soutien.

Tous les observateurs, tant inconditionnels de l'État-providence et adversaires de la privatisation que thuriféraires de la charité privée, semblent tenir pour acquis que les deux systèmes — le public et le privé — reposent sur des principes et des modes d'organisation complètement différents. Ainsi croient-ils généralement que les prestations et services de l'État aux assurés et aux sans-travail ont sonné le glas des enquêtes moralistes qui allaient de pair avec la charité victorienne. C'est pourquoi les sociaux-démocrates pleurent la disparition de l'État-providence de l'après-guerre, postulant l'inséparabilité des pratiques progressistes de gestion du social et des programmes gouvernementaux. À droite, l'État-providence apparaît plutôt comme la principale erreur historique du vingtième siècle, cause de déficits gouvernementaux astronomiques dans tous les pays développés et de lourdes pertes chez les pauvres à la bourse du capital moral³. Dans l'univers du social, pense-t-on aussi, les travailleurs qui ne relèvent pas de l'État sont l'emblème des vertus d'indépendance, de débrouillardise et d'autonomie qu'ils cherchent à inculquer à leurs clients, parce que justement ils ne sont pas rémunérés par l'État. L'on ajoute que l'aide de l'État, parce qu'elle vient de l'État, ne peut que saper le moral des assistés, faisant de la dépendance

envers l'État le prototype de la dépendance dans ce qu'elle a de moralement, socialement et économiquement insupportable (sans s'arrêter au fait par exemple que la dépendance des femmes sans ressources à l'égard des maris peut être tout aussi intolérable): l'intervention de l'État dans le secteur social est jugée génératrice de dépendance par définition. La gauche et la droite s'entendent donc pour présumer que la sphère publique et la sphère privée s'excluent mutuellement, non seulement au chapitre des sources de financement et du personnel chargé du service social, mais aussi au plan des techniques de gestion et de la rationalité politique⁴.

Comment ne pas s'étonner que la gauche et la droite perpétuent de concert (avec des interprétations différentes) la même vision d'un irréductible conflit entre le public et le privé? J'inscrirai ici ma divergence, non à travers une réflexion purement théorique, mais en prenant appui sur la critique historique. Voyons d'abord comment, au dix-neuvième siècle, supposé âge d'or de la charité, les choses se passaient en Ontario, province canadienne choisie par commodité entre autres endroits susceptibles d'illustrer la même démonstration.

Assistance sociale et charité en Ontario au XIX^e siècle, ou l'« économie sociale mixte »

Au dix-neuvième siècle, en Grande-Bretagne et en d'autres régions (telles que la province canadienne de la Nouvelle-Écosse et certains États du nord-est des États-Unis) où existaient des lois sur l'assistance publique municipale dites Poor Laws, la frontière entre assistance publique et charité privée était nette. De façon générale, la seconde s'occupait des pauvres qui paraissaient les plus aptes à sortir de leur condition ou qui, tels les enfants, n'en étaient pas



tenus aussi directement responsables. Cette aide prenait diverses formes: hébergement en institution, travail, charbon et nourriture, petits prêts. On ne donnait jamais beaucoup d'argent, car les organisations de bienfaisance n'en avaient guère, et l'on craignait que les pauvres s'en servent pour boire. Les laissés pour compte de la charité privée, soit le plus grand nombre, devaient se tourner vers le système d'aide profondément stigmatisant mis en place par la loi sur l'assistance publique, qui accordait de l'argent à certaines catégories de personnes (les veuves, qui par contre devaient souvent mettre de leurs enfants en apprentissage ou à l'orphelinat), mais ne donnait à la plupart des démunis que le gîte et le couvert, dans des hospices ou autres institutions du système comme les hôpitaux et les asiles. Les pauvres connaissaient évidemment les organisations charitables et les agents de l'assistance publique de leur milieu, et essayaient habituellement, une fois épuisée l'aide de leurs amis, parents et voisins, d'obtenir de préférence le secours des organisations privées et en dernier recours celui de l'État.

Ils auraient pu, théoriquement, solliciter alternativement l'assistance publique et la bienfaisance privée, si l'une et l'autre ne s'étaient pas cantonnées dans des univers séparés par un mur invisi-

ble mais idéologiquement infranchissable, marquant le clivage entre le public et le privé qui est au cœur du credo capitaliste libéral. En Grande-Bretagne, l'étanchéité était si parfaite qu'en 1909, au cours de ses recherches sur les œuvres de charité, une grande commission royale d'enquête ne parvint pas à trouver dans les bureaux du gouvernement le moindre renseignement sur les activités des organisations privées: on n'avait même pas la liste de ces dernières⁵.

En Ontario, ainsi que dans la plus grande partie des États-Unis, la situation était tout autre. Dans leur province économiquement prospère et moralement irréprochable, les Ontariens étaient persuadés que l'assistance sociale était inutile car, primo, les pauvres étaient peu nombreux, vu l'abondance et la disponibilité des terres cultivables et les salaires passablement élevés auxquels pouvaient prétendre les ouvriers, et, secundo, les quelques individus qui réussissaient à être pauvres pouvaient s'adresser aux églises et aux organisations charitables. La classe moyenne n'était pas peu fière d'avoir évité les écueils bien connus d'une loi sur l'assistance publique, se berçant de l'impression que les bonnes œuvres veillaient à soulager la pauvreté causée par la maladie, les infirmités et les malheurs familiaux.

Beaucoup d'historiens de l'État-providence ont fait écho au point de vue de la classe moyenne ontarienne du siècle dernier (non sans déplorer, le plus souvent, la dépendance des pauvres à l'égard d'organisations privées œuvrant sans coordination). Or, un examen des sources de financement de l'assistance sociale durant la deuxième moitié du siècle révèle que, contrairement à l'idée répandue d'un âge d'or de la charité, la plus grande partie de l'aide reçue par les démunis ontariens provenait de l'État: souvent dispensée par

des institutions privées, elle comprenait en fait moins de dons de charité que de subventions. La prospère Ontario n'aurait donc jamais joui d'une richesse suffisante pour que la charité privée y soit à même de combler les besoins des pauvres.

Déjà, en 1820, la province subventionnait les entrepreneurs qui engageaient des indigents pour construire des routes. Des sommes importantes furent aussi versées à des organisations d'aide aux immigrants: on a évalué à rien moins que 45 mille livres sterling l'argent dépensé à ce titre entre 1831 et 1834, abstraction faite de l'aide directe aux colons. Ces secours aux immigrants ont d'autant plus de signification qu'ils vont directement à l'encontre de l'idéologie de la colonisation et du mythe de l'autarcie des familles de défricheurs. Cette contradiction échappait sans doute aux intéressés, car l'aide leur parvenait par des agences locales à caractère souvent ethnique (telles que sociétés Saint-Georges pour les immigrants anglais et sociétés Saint-André pour les immigrants écossais).

La principale conséquence de l'absence de loi sur l'assistance publique était que les pauvres ne pouvaient toucher de prestations régulières de l'État, et non pas que celui-ci ne leur procurait aucune aide, car il leur versait occasionnellement de l'argent et leur fournissait souvent des services. Un éventail de programmes financés et gérés par lui visait les immigrants, les pauvres, les veuves, ainsi que de vastes segments de la population. Il est utile de décrire, brièvement, ce qu'étaient en Ontario, au dix-neuvième siècle, le filet public de programmes sociaux et le filet complémentaire de programmes «mixtes» (*mixed-economy*).

Le système carcéral représentait, quantitativement, la part la plus importante du filet public. Chaque

comté ou petite ville avait sa prison, ouverte aux sans-abri — surtout l'hiver — et aux personnes dans le besoin dont aucune famille ni institution ne s'occupait. De plus, le gouvernement de l'Ontario dirigeait une prison provinciale et une maison de correction pour garçons (à laquelle vint s'ajouter, plus tardivement, une maison de correction pour femmes). Des pénitenciers fédéraux prenaient le relais pour les crimes graves, mais ce sont les provinces et les municipalités qui entretenaient les prisons utilisées comme refuges pour les sans-abri, les ivrognes et les malades mentaux.

Née en Ontario en 1840, bien avant l'école publique obligatoire en Grande-Bretagne, l'instruction primaire fait aussi figure de service social assuré par l'État. Sa quasi-universalité exigeait non seulement de grands pouvoirs de taxation, mais aussi un dispositif réglementaire complexe (qu'a analysé Bruce Curtis dans son étude sur les inspecteurs des écoles publiques de l'Ontario avant la Confédération). Il est singulier qu'en Ontario, en plein âge d'or de la charité privée, l'école ne vécût pas de charité mais d'argent distribué par l'État, contrairement à ce qui existait alors presque partout en Europe. Le gouvernement subventionnait même les écoles des communautés religieuses.

Après les prisons et les écoles, le réseau d'asiles est sans doute la troisième plus importante partie de l'État-providence ontarien du dix-neuvième siècle. La maladie mentale étant largement considérée comme incurable, on vit alors affluer vers les asiles un pourcentage de la population plus important que jamais auparavant. En 1880, note S. E. D. Shortt, les asiles d'aliénés constituaient déjà 16,4 % des dépenses de la province, part qui se stabilisera autour de 19 % vers la fin de la décennie⁶. À l'époque, cette très lourde dépense n'était contestée ni par les députés ni par les gens instruits (vers 1970 les choses auront changé...). La folie, définie de façon très large, était reconnue comme une responsabilité de l'État, provincial en l'occurrence. Si John Langmuir, qui fut certes le plus influent Inspecteur des institutions de charité, asiles et prisons de la fin du siècle en Ontario, a souvent cherché à minimiser ou à dissimuler devant l'Assemblée législative certaines sommes dépensées au titre de l'assistance, il n'hésitait pas à présenter les asiles pour aliénés et pour infirmes comme les joyaux de la « couronne de services sociaux » de la province :

De tous les avantages que la Confédération a procurés à l'Ontario, aucun ne devrait avoir plus de prix que la liberté de mettre sur pied les institutions [...] nécessaires pour soigner, traiter et soulager les citoyens déficients mentalement, physiquement ou moralement, sans avoir à demander l'avis ni à attendre les décisions d'une province voisine (Ontario, 1877: 1-2).

Dans ses comptes rendus à la Chambre, l'Inspecteur brossait régulièrement de saisissants portraits d'institutions provinciales telles que l'école Brantford pour enfants aveugles ou les vastes et coûteux asiles pour aliénés de London, Kingston et Toronto.

En complément de ces institutions provinciales, les gouvernements locaux tenaient des « maisons de l'ouvrier » (*Houses of Industry*) où l'on trouvait de la nourriture, du charbon, parfois un lit pour la nuit (dans certaines grandes villes), ainsi que les secours de première ligne généralement prévus par les lois sur l'assistance publique, gérés par la municipalité ou le comté. On est loin du mythe d'une société de pionniers débrouillards à l'esprit conquérant (voir à ce propos Marks, à paraître), ne comptant que quelques pauvres pris en charge par de pieuses personnes : la charité des églises était parcimonieuse dans les petites villes de l'Ontario à la fin du siècle dernier. La plupart des gens qui recevaient de l'aide la devaient au gouvernement local. La province versait une contribution aux maisons de l'ouvrier, mais ne tenait pas à subventionner la charité municipale.

Indéniablement, l'Ontario jouissait au dix-neuvième siècle d'un secteur social public passablement développé, et l'on s'étonne que l'existence de cet État-providence ait apparemment échappé à la plupart des gens, historiens compris. Je soupçonne que cette amnésie collective est affaire de date : les historiens font coïncider la naissance de l'État-providence avec l'implantation des prestations régulières aux personnes et considèrent donc les allocations familiales, les pensions de vieillesse etc. comme les premiers programmes gouvernementaux d'assistance. Ainsi raisonne Jim Struthers (1994), qui amorce par ces programmes datant du début du vingtième siècle son excellente étude du développement de l'assistance sociale en Ontario, et ne fait aucune allusion à des modes d'assistance plus anciens.

Le versement direct de prestations régulières répondant à des normes uniformes ne devint possi-

ble que lorsque les bureaucraties d'État furent techniquement capables d'émettre des paiements en fonction d'un calendrier et de les acheminer à leurs destinataires. L'État du dix-neuvième siècle n'avait pas l'appareillage complexe nécessaire pour recenser, identifier et localiser les gens afin de leur envoyer périodiquement des sommes d'argent. On rétorquera que l'obstacle n'était pas technique mais idéologique: le libéralisme de l'époque était farouchement opposé aux aumônes de l'État à des individus. Mais un simple coup d'œil sur l'histoire de la colonisation en Ontario fait tomber l'objection: la province est née de la générosité de l'État britannique à l'égard de ses officiers en demi-solde, combinée à la (quasi-)gratuité des terres que leur offrait l'État ontarien. Il s'agissait bien d'aumônes, mais données d'un seul coup, à l'issue de processus politiques (tel le lobby des Loyalistes fidèles à l'Empire britannique) plutôt que d'un processus bureaucratique automatique et impersonnel⁷.

L'État du dix-neuvième siècle acceptait donc de donner à certaines catégories de personnes. Il était également disposé à offrir un éventail de services sociaux allant des prisons locales (gîtes des ivrognes et des déficients mentaux) aux asiles d'aliénés en passant par les écoles publiques. Quand les historiens se demandent si l'État-providence remonte à l'assurance-chômage ou au premier programme d'allocations familiales, c'est-à-dire aux années 1920, ce n'est pas de la naissance de l'État-providence qu'ils parlent, mais du moment où les bureaucraties d'État ont acquis la capacité technique de recenser, dépister et rejoindre les prestataires par des méthodes bureaucratiques plutôt que politiques, et bénéficié du soutien d'une volonté politique affirmée de verser des prestations régulières à des assistés.

Tout en soutenant le secteur social public, les gouvernements, et spécifiquement le gouvernement provincial ontarien, participaient à un vaste système moins visible que j'appellerais «économie sociale mixte». Il s'agit d'un ensemble d'agences et de services (à but parfois lucratif) apparentés aux œuvres charitables par leur mode d'organisation, qui livraient des services ou de l'aide à une clientèle donnée, et dont la survie dépendait jusqu'à un certain point des subventions du gouvernement, qui les soumettait à ses contrôles et règlements. Une étude du bureau de l'Inspecteur des institutions charitables de l'Ontario montre en effet que la mise en place du système canadien de subventions gouvernementales aux organisations qui livrent des services sociaux sur une base charitable remonte non pas à la restructuration de l'État-providence, soit aux années 1970, mais aux pratiques adoptées un siècle plus tôt, durant les années 1870.

En 1867, année de la Confédération canadienne, il existait déjà un système informel dans le cadre duquel les municipalités et le gouvernement provincial de l'Ontario faisaient des dons à des institutions comme les hôpitaux, les orphelinats, les hospices pour vieillards et les maternités. Les dons du gouvernement provincial étaient décidés arbitrairement et dépendaient vraisemblablement du capital politique des directions d'institution. L'une des évolutions les plus importantes survenues dans le secteur de l'assistance sociale après la Confédération est la mise en œuvre d'un système permettant à l'État de calculer les sommes à accorder à chaque institution et d'évaluer les services. Pour que ce système fonctionne, il fallait inventer des moyens d'amener les institutions à respecter des règles uniformes de présentation de leurs rapports d'activités afin de faciliter le travail

d'inspection et l'interprétation des rapports. L'architecte de cette rationalisation du système d'aide aux organisations fut le premier Inspecteur des institutions de charité, asiles et prisons de l'Ontario, John Langmuir, homme d'affaires prospère aux idées sociales conservatrices, à qui sans doute l'on doit, plus qu'à quiconque, la forme de l'État-providence canadien originel.

Après un certain nombre d'années de préparatifs, Langmuir avait mis au point les mécanismes de relais entre les fonds publics et la gestion privée des services sociaux et fit adopter la loi ontarienne de 1874 sur l'aide aux institutions charitables. Il cherchait à réaliser le rêve caressé depuis lors par tous les ministres des Affaires sociales: rationaliser et systématiser les secours de l'État aux pauvres tout en créant un système qui, en encourageant les dons de charité au lieu de les décourager, pouvait mener, à terme, à une réduction de l'aide gouvernementale. Il est précisé dans le préambule de la loi (probablement rédigé par Langmuir lui-même) que «tout don de fonds publics destiné à venir en aide à des institutions charitables devra s'inscrire dans un système bien organisé et équitable, et que toutes les municipalités et autres corporations, de même que les personnes, devront être incitées à aider généreusement ces institutions».

Trois mesures complémentaires devaient permettre d'atteindre ces objectifs: l'allocation quotidienne fondée sur le nombre, l'octroi «jumelé» et le système d'inspection et de contrôle, comportant la tenue obligatoire de dossiers. Le mode de calcul de l'allocation quotidienne signifiait que les plus grosses institutions recevraient plus que les autres (ce qui n'était pas le cas jusque-là); on s'attendait sans doute à ce que ce mécanisme parfaitement rationnel oblige les institutions à bien tenir

32

leurs dossiers. D'autre part, en maintenant les allocations au plus bas et en encourageant les campagnes de souscription privées par des octrois d'un montant égal aux sommes recueillies, l'État évitait de créer une dépendance, non pas chez les pauvres eux-mêmes, mais du côté des institutions.

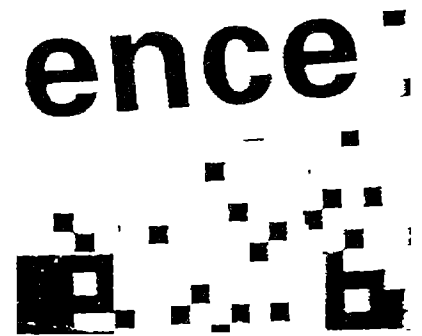
Celles-ci, de toute façon, étaient diverses. Ou, plus exactement, elles étaient soigneusement classées en trois groupes, correspondant à trois barèmes de subventions. Selon le barème A, on allouait aux hôpitaux dix cents par jour par malade, plus un octroi égal aux dons de charité recueillis chez les particuliers. Le barème B accordait aux hospices deux cents par jour par pensionnaire et doublait de même les dons recueillis. Le barème C s'appliquait aux orphelinats et aux refuges pour femmes, qui n'avaient droit qu'à un demi-cent. Cette classification engendrait une politique sociale très particulière : le gouvernement provincial acceptait tacitement une importante responsabilité dans les soins de santé tout en ne contribuant que de façon très faible au soulagement des pauvres par les municipalités. Dix cents ne couvraient pas le coût d'un malade mais, sans tambour ni trompettes, une fois la loi passée, le gouvernement fit plus que doubler les sommes attribuées aux hôpitaux. Puisque cependant l'équilibre prévu par Langmuir fut maintenu

entre les barèmes, la province se trouva à assumer la plus grande part des dépenses des hôpitaux, contre environ cinq pour cent des dépenses des pensionnaires d'institutions telles que les refuges pour femmes « déchuées ». Or, le choix politique capital qui sous-tendait cette distinction entre soins de santé et aide aux démunis n'avait pas été fait par les représentants du peuple au cours d'un débat ouvert permettant de comparer plusieurs possibilités, mais était contenu dans des mesures présentées comme neutres et strictement bureaucratiques.

En contrepartie des sommes modestes qu'il leur donnait, le gouvernement étendait sa mainmise aux institutions même les plus privées du système mixte, celles de la catégorie C. Par exemple, soucieux d'éviter que la poursuite d'objectifs évangéliques nuise au fonctionnement du marché du travail, Langmuir ne cessait d'enjoindre les responsables des maisons pour femmes déchuées, officiellement fondées uniquement dans le but moral de protéger les femmes contre la prostitution, de ne pas se contenter d'accueillir des femmes pauvres et sans abri. La plupart du temps, les remarques de l'Inspecteur des institutions charitables pesaient de tout leur poids, car Langmuir avait vu à ce que la loi de 1874 et les amendements qui lui furent apportés ultérieurement lui confèrent, non pas un mandat purement consultatif, mais « toute autorité pour remédier aux défauts et combler les manques » qu'il aurait décelés.

Le système de gouvernement conçu par Muir pour l'Ontario dans le domaine social faisait pendant au système implanté par Ottawa dans le domaine économique durant la même période (on sait qu'au Canada la pratique gouvernementale en matière économique consiste en octrois, subventions et

tarifs douaniers en faveur des entreprises privées, tel le Canadian Pacific Railway). La présence d'un système mixte public-privé dans ces deux univers est masquée par le discours des politiciens et des porte-parole du secteur privé, qui s'expriment comme si le privé et le public étaient non seulement distincts, mais incompatibles : la contrainte idéologique libérale d'une coupure rhétorique nette entre public et privé n'a pourtant jamais empêché la manne publique de tomber sur des organisations manifestement privées. La nuance est que, s'agissant des organisations privées à visées charitables et sociales, les subventions sont liées à des règlements et à des contrôles beaucoup plus lourds que ceux auxquels sont soumises les entreprises et les sociétés, pour des sommes souvent infiniment plus généreuses.



Ressources publiques et pouvoirs privés au XX^e siècle : l'importance croissante de l'impôt sur le revenu

Le système étatique de contrôle, de réglementation et de financement des organisations de charité existe depuis cent ans. Bien sûr, il a évolué. Par exemple, au vingtième siècle, le gouvernement fédéral est devenu la principale source de financement des programmes sociaux. D'autre part, la masse de formulaires imposée aux organisa-

tions qui touchent des subventions a gagné en volume et en complexité. C'est pourquoi on trouve dans beaucoup d'organisations une personne habile à remplir des demandes de subventions, tandis que derrière chaque ordinateur personnel se cache un consultant « indépendant » disposé à préparer les évaluations de performance dont les gestionnaires du gouvernement ont besoin pour canaliser leur générosité. Mais ces nouvelles catégories d'experts en recherche et attribution de subventions ne représentent pas un phénomène nouveau : elles ne font que prendre le relais des mécanismes de contrôle du siècle dernier.

Si certains modes de collaboration entre les pouvoirs publics et le secteur privé ont évolué, d'autres outils du dix-neuvième siècle, comme l'allocation quotidienne et l'octroi jumelé, ont subsisté sans grandes modifications, bien que le nombre et l'envergure des programmes de subventions aient changé. Mais l'État a étendu son répertoire, notamment à travers la législation touchant l'impôt sur le revenu, qui contient certaines des dispositions les plus importantes de l'économie mixte actuelle, soit les exemptions accordées aux organisations charitables et aux contribuables qui leur font des dons.

L'exemption dont jouissent les organisations charitables depuis l'instauration de l'impôt fédéral sur le revenu, en 1917, est évidemment une subvention indirecte et, comme la plupart des exemptions, elle est régressive dans la mesure où les sommes ainsi économisées sont plus considérables pour les organisations les plus riches, telles les grandes églises chrétiennes, que pour les petites, dont le fardeau fiscal aurait été moindre de toute façon.

À partir de 1930, les particuliers ont été autorisés par le gouvernement fédéral à déduire de leur

revenu les dons faits au cours de l'année à des organisations charitables. En 1980, un comité d'étude sur les organisations bénévoles au Canada a révélé qu'au total les Canadiens font état annuellement, dans leur rapport d'impôt, de plus de 660 millions de dollars de dons de charité (abstraction faite, précisons-le, de la déduction automatique de 100 dollars, qui n'existe plus). Par la même occasion, il a fait mentir le mythe de la philanthropie fécondée par la richesse, car seulement 90 millions de dollars ont été donnés par des personnes gagnant 100 000 dollars et plus : la plus grande part des sommes (et non pas seulement des dons) provenait de gagne-petit. Qui reçoit le plus ? Les grandes églises chrétiennes, qui utilisent l'argent pour payer leurs dépenses, très rarement pour faire du bien aux pauvres. Par ailleurs, une forte proportion des dons — les données disponibles ne permettent pas plus de précision — est destinée non pas aux pauvres, mais aux orchestres symphoniques, galeries d'art, hôpitaux et universités. Or, si tout le monde va à l'hôpital, les autres institutions « charitables » dont il est question ici profitent surtout aux riches.

Ces dispositions de la loi sur l'impôt ont mis en place au Canada un système de subventions indirectes qui a favorisé l'expansion des organisations de charité reconnues officiellement tout en soutenant de nombreuses institutions religieuses et culturelles fréquentées par les classes supérieures⁸. L'importance du rôle de l'État à ce chapitre est difficile à évaluer car, à partir d'on ne sait quel raisonnement, les recherches sur l'État-providence ne tiennent pas compte du financement gouvernemental apporté à des « organismes de charité » privés dont beaucoup, tels les orchestres symphoniques, ne sont charitables qu'aux termes de la loi. Ainsi la plupart des chercheurs croient-ils

que l'avènement de l'État-providence a presque rayé les institutions charitables du paysage social, sans s'arrêter au fait que le budget d'organisations comme l'Armée du salut ou l'Église catholique ne s'accroît pas seulement grâce aux subventions que leur verse directement l'État en échange de leurs services, mais aussi grâce à un système complexe et remarquablement discret d'octrois indirects né de la loi sur l'impôt.

L'économie sociale mixte a certes évolué, changé de forme depuis ses débuts, mais à mon avis elle n'a d'aucune façon été remplacée par les programmes sociaux publics. Quand les chercheurs auront cessé d'adhérer au mythe de l'ascension et de la chute de l'État-providence, ils pourront s'efforcer sérieusement de mesurer la taille de l'économie mixte et de discerner les formes qu'elle a prises au cours de l'histoire.



Conclusion

J'ai voulu montrer ici que le dix-neuvième siècle, loin d'être un âge d'or de la charité, a coïncidé avec la mise en place d'un système d'assistance sociale comportant aussi bien des services entièrement fournis par l'État que des services assumés à la fois par les organisations charitables et par le gouvernement, tandis que se développait l'appareil complexe nécessaire à la rationalisation et à l'évaluation des

34

subventions gouvernementales aux institutions charitables privées. À un niveau plus général, j'ai soutenu que, parce qu'ils ont — comme un peu tout le monde — fait l'erreur de croire que l'État et le secteur social privé sont distincts, séparés et incompatibles, les historiens n'ont pas perçu qu'un État-providence avait existé au dix-neuvième siècle et qu'une économie sociale mixte née avant la Confédération avait survécu jusqu'à nos jours. Que pouvons-nous conclure de cette démonstration? Premièrement que l'on a tort, dans le débat actuel sur l'État-providence, de parler de la privatisation de façon univoque. Il importe de distinguer plusieurs niveaux dans la fourniture des services et des programmes sociaux: 1) le financement; 2) la prestation des services; 3) la réglementation, le contrôle et la délivrance des permis et autorisations. Dans bien des cas, aujourd'hui comme hier, une catégorie de services est fournie par une agence privée autorisée par l'État et financée par lui au moyen de subventions provenant de divers niveaux de gouvernement, auxquelles s'ajoutent des ressources privées telles que dons et travail bénévole. Cette extraordinaire complexité des organisations n'est malheureusement pas captée par les explications simplistes qui ne savent montrer que la séparation voire l'opposition entre le public et le privé⁹.

Quand, cessant de se laisser aveugler par cette mythique opposition public-privé, on jette un regard plus réaliste sur le mélange complexe de savoir-faire et de ressources privés et publics nécessaire à la production des services, on oublie de se demander où en est rendue la privatisation et l'on commence à poser des questions concrètes. L'agence que je vois à l'œuvre est-elle gérée comme une entreprise privée à but lucratif? Est-elle entièrement financée et gérée par le secteur public? Est-elle privée, mais sans but lucratif, autrement dit charitable? Si oui, comment le statut d'organisation charitable lui a-t-il été accordé et comment est-il contrôlé? Y a-t-il financement public dans ce cas? Quelles sont les personnes qui livrent le service? Celles qui administrent et supervisent? Comment se font la réglementation, la surveillance et l'évaluation? Qui établit les priorités?

Chaque réponse pourrait décrire une combinaison différente de ressources et de pouvoirs publics et privés. Les propos vagues sur la privatisation sont donc de peu d'utilité quand on tente de décrire les processus quotidiens de financement et de livraison des services sociaux. Trop de gens négligent d'étudier les processus actuels en se servant de cas concrets, parce qu'ils sont occupés à faire revivre les débats de la fin de l'ère victorienne entre les membres de la Fabian Society et leurs adversaires libéraux sur la question de savoir qui, de l'État ou de la charité privée, devait gérer l'assistance. Nous avons vu ici que l'histoire, spécialement celle des États dépourvus de loi sur l'assistance publique, ne montre pas que les services sociaux gouvernementaux et la charité privée sont des systèmes distincts, et que par conséquent l'on a tort de se lancer dans de vastes comparaisons en postulant qu'il est possible de tirer une ligne entre le public et

le privé. Par exemple, dans les discussions actuelles sur la prétendue privatisation de services comme les maisons de transition ou les centres de réadaptation, on parle volontiers de passage abrupt du public au privé. C'est oublier qu'il y a toujours eu des bénévoles même dans les institutions entièrement publiques (par exemple des membres de l'Armée du salut dans les cours et les prisons). C'est oublier aussi, et peut-être surtout, que la prétendue privatisation en marche ne suit pas un processus de marché basé sur l'individu, car après tout les gens ne paient pas pour se retrouver en prison: c'est l'État qui paie et par conséquent détient l'autorité, même si le service est donné par un certain nombre d'institutions concurrentes. On pourrait aller jusqu'à dire que la prolifération des services sociaux fournis par des agences tant charitables qu'à but lucratif équivaut moins à une privatisation qu'à une étatisation, dans la mesure où c'est l'État, seul client de ces organisations, qui les autorise à exercer leur activité et achète leurs services.

Si je me fais ainsi l'avocat du diable en parlant de réétatisation du social, ce n'est pas pour nier que la position relative des pouvoirs publics et privés soit en train de changer dans le secteur social. Mais il faut voir que le changement est plus complexe qu'il n'y paraît et s'apparente beaucoup moins à une rupture que ne le donnent à penser les dissertations sur la privatisation ou la fin de l'État-providence. Si l'on saisit adéquatement les continuités qui se manifestent dans l'histoire de l'assistance (aide gouvernementale aux démunis dès le dix-neuvième siècle, persistance de l'économie sociale mixte), on est à même de comprendre les différences entre les diverses combinaisons de ressources et de pouvoirs publics et privés mises en œuvre dans le contexte actuel. On peut ainsi songer à mener, en par-

tant de questions précises, des études historiques et des analyses comparatives sur ces associations entre le public et le privé afin de découvrir les modalités les plus propices au libre choix des clients et à la distribution équitable des coûts dans toute la société.

Mariana Valverde
Centre de criminologie
Université de Toronto

Bibliographie

- CURTIS, Bruce. [1992]. *True Government by Choice Men*. Toronto, University of Toronto Press.
- FRASER, Nancy, et Linda GORDON, « A Genealogy of 'Dependency': Tracing a Keyword of the US Welfare State », *Signs*, 19, 21 (hiver).
- HIRST, Paul. 1994. *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Londres, Polity.
- MARKS, Lynne. À paraître. « The Private and the Public in Poor Relief in Small Town Late 19th-century Ontario », *Studies in Political Economy*.
- MORGAN, C. 1994. « 'Of Slender and Delicate Frame': The Placing of Laura Secord in the Narrative of Canadian Loyalist History ». Communication présentée devant la Canadian Historical Association, Calgary, juin.
- ONTARIO. 1877. Report of the Inspector of Asylums, Prisons, and Charities.
- REKART, Josephine. 1994. *Public Funds, Private Provision: The Role of the Voluntary Sector*. Vancouver, University of British Columbia Press.
- ROSE, Nikolas, et Peter MILLER. 1992. « Political Power Beyond the State: Problematics of Government », *British Journal of Sociology*, 43, 2: 173-205.
- SHORTT, S. E. D. 1968. *Victorian Lunacy: Richard Maurice Bucke and the Practice of Late Nineteenth Century Psychiatry*. Cambridge, Cambridge University Press.
- STRUTHERS, James. 1994. *The Limits of Affluence: Social Welfare in Ontario 1920-1970*. Toronto, University of Toronto Press.
- VALVERDE, Mariana. 1994. « Moral Capital », *Canadian Journal of Law and Society*, 9, 1 (printemps): 213-232.

Notes

- ¹ Merci à Mitchell Dean, Lynne Marks, Nikolas Rose et William Walters, qui ont contribué à la réalisation de cet article. Traduction : Johanne Archambault.
- ² Pour une excellente analyse des processus par lesquels le terme dépendance a fini par n'avoir que des sens péjoratifs, voir Fraser et Gordon, 1994.
- ³ Pour une réflexion théorique sur le terme capital moral, voir Valverde, 1994.
- ⁴ On trouvera dans Rose et Miller (1992) une réflexion sur l'importante distinction entre rationalité politique et techniques de gouvernement (qui a au moins le mérite de dépasser l'inutile distinction entre idéologie et pratique).
- ⁵ Quoi qu'il en soit, les commissaires entreprirent avec diligence des recherches exploratoires sur les institutions charitables: voir les comptes rendus de leurs visites dans les institutions de l'assistance publique et les institutions de charité, ainsi que les comptes rendus relatifs à certaines institutions anglaises soutenues par des fondations ou reposant sur le bénévolat (British House of Commons, *Parliamentary Papers*, 1909, liv: 1 et suiv., et xlii: 677 et suiv.).
- ⁶ Shortt, 1968: 26. Ce livre montre que, sans être généreux (il s'en faut), les soins donnés dans les asiles à une clientèle largement constituée d'indigents se comparaient avantageusement avec ceux d'autres institutions, tels les orphelinats. Diverses tentatives visant à faire travailler les pensionnaires pour leur subsistance n'eurent guère de succès, bien que tous les asiles fussent propriétaires de fermes assez grandes pour leur permettre de diminuer leurs frais généraux.
- ⁷ Cecilia Morgan (1994) fait remarquer que Laura Secord, la célèbre héroïne ontarienne, s'est justement fait valoir comme héroïne afin d'augmenter ses chances d'obtenir une pension du gouvernement du Haut-Canada.
- ⁸ Je remercie Neil Brooks, de la faculté de droit Osgoode Hall, qui a illustré pour moi, par des exemples et des explications, comment les préjugés favorables à certaines classes sociales sous-tendent les lois régissant les institutions de charité.
- ⁹ J. Rekart (1994) livre, sans toutefois l'analyser, une très utile documentation sur les effets contradictoires du processus de « privatisation ». Ainsi relève-t-elle que lorsque les contrats gouvernementaux en viennent à constituer une part trop importante de leur budget, les organisations charitables privées sont à toutes fins utiles étatisées... Et parmi les agences de services sociaux dont elle a étudié le fonctionnement en Colombie-Britannique, beaucoup

ont jugé bon de recruter un fonctionnaire comme directeur car, toutes privées qu'elles soient, les agences sont de plus en plus occupées à fournir aux clients de l'État les services auxquels ils ont droit.