

Entrevue avec Cory Verbauwhede

Benoit Marsan, doctorant en histoire à l'UQÀM

Cory Verbauwhede est avocat et candidat au doctorat en histoire à l'UQÀM sous la direction de Martin Petitclerc (CHRS, UQAM) et Marie-Claude Prémont (ENAP). Ses principaux intérêts de recherche sont le droit social, l'histoire du droit et l'État providence. Dans le cadre du colloque [Question sociale et citoyenneté](#), il propose une communication intitulée « Claude Castonguay, champion du social malgré lui : réflexions sur le “welfare state moment” québécois ». Dans cette présentation, il cherche à questionner les fondements de l'État providence en problématisant le mythe du héros fondateur de l'assurance maladie québécoise¹.

Benoit Marsan : Pourquoi étudier un personnage comme Claude Castonguay ?

Cory Verbauwhede : Claude Castonguay, le mal-nommé « père » de l'assurance maladie qui a inspiré le nom, à une époque très répandue, de la carte donnant droit à des services médicaux et hospitaliers universels et gratuits, la « castonguette », est un acteur tout à fait fascinant pour qui veut comprendre les complexités et ambiguïtés de l'État providence, et ce pour plusieurs raisons. Étant un immigrant au Québec, je ne l'ai « rencontré » qu'au sortir de mes études de droit, alors que mon intérêt pour le droit social m'avait amené à voir le système public de santé comme le programme le plus abouti de l'État providence québécois et canadien. L'arrêt *Chaoulli c. Québec* de la Cour suprême du Canada, publié en 2005 pendant l'été de ma dernière année d'études, a remis en question ce programme en ouvrant l'assurance maladie à une concurrence potentiellement fatale de la part des assureurs privés, une décision que les trois juges dissidents (sur sept !) ont comparé aux décisions réactionnaires de la Cour suprême des États-Unis cent ans plus tôt qui avaient notamment invalidé des lois établissant un nombre quotidien maximal d'heures de travail au nom de la liberté contractuelle. C'est cet arrêt tout à fait absurde en termes de droits humains qui a lancé ma croisade pour tenter de sauver l'assurance maladie universelle des puissantes forces qui le menaçaient, et en premier plan... de Claude Castonguay lui-même.

Benoit Marsan : En quoi le revirement de Castonguay permet-il de mieux comprendre l'État providence ?

Cory Verbauwhede : En fait, plus j'avance dans mes recherches sur la question, plus je me rends compte qu'il ne s'agit pas du tout d'un revirement ! En effet, contrairement à la légende entourant Castonguay – véhiculée notamment par lui-même dans plusieurs ouvrages autobiographiques récents – ses interventions depuis le tout début ont souvent cherché à mettre en échec la logique universaliste qui animait l'extension de l'assurance maladie, une extension qui était d'ailleurs tout à fait indépendante de lui. C'est de là que vient l'expression « malgré lui » dans le titre de ma présentation. Mon hypothèse de travail actuelle est qu'en réalité, pour comprendre le rôle de personnages comme Castonguay, et donc des

¹ Cette entrevue a été publiée, à l'origine, sur le blogue [Question sociale et citoyenneté](#). C'est avec l'accord des responsables que ce texte est ici reproduit. Vous trouverez d'ailleurs d'autres entrevues et contributions de ce blogue sur [l'espace qui leur est réservé sur notre site](#).

« technocrates » de la providence et plus largement de l'État qu'ils ont contribué à façonner, il vaut mieux partir de la présomption que ce sont les conditions sociales qui changent, et non eux – quitte à nuancer par la suite.

Ce qui m'a mis la puce à l'oreille c'est un discours de 1906 de William Beveridge, sur lequel je suis tombé au hasard de mes lectures, où celui-ci appelait à ce que toute personne qui n'arrive pas à trouver d'emploi soit privée de ses droits civils et, en gros, enfermée. Venant de la figure mythique de l'État providence, c'est une déclaration proprement choquante qui appelle une explication. Le « grand-père » des États providence modernes et l'initiateur du National Health Service – le premier système universel de santé – avait-il réellement pu affirmer une idée aussi anathème au projet qui a fait sa renommée mondiale? En fait, une bonne façon d'expliquer ce « revirement » apparent ne vient pas de lui, mais bien de l'évolution générale d'approche sur la politique de l'emploi suite aux crises économiques qui ont suivi la Première Guerre mondiale. Dans ses écrits des années 1940 et plus particulièrement dans son rapport légendaire de 1942, il arrive à contourner le problème de l'enfermement des sans-emploi en appelant à la mise en œuvre d'une société de plein emploi.

Dans le cas de Castonguay, plusieurs épisodes permettent de remettre en doute son dévouement à l'universalité tout au long de sa carrière. L'exemple le plus notable arrive au début de son mandat comme ministre de la Santé. Quoique se disant à l'époque « radicalement opposé » au principe de la surfacturation – c'est-à-dire le fait, pour un médecin, de facturer des honoraires non définis aux patients, en plus des montants négociés avec l'assurance maladie publique – il a tout de même tenté de changer le projet de loi de l'assurance maladie, qui avait été déposé par le gouvernement de l'Union nationale avant les élections du printemps 1970 qui ont fait entrer les Libéraux, afin de permettre cette pratique à un certain nombre de médecins. Les syndicats sont tout de suite partis en guerre contre Castonguay et les médecins spécialistes au sujet de cette brèche importante au principe d'universalité, qui requiert des services uniformes en fonction des besoins de la population et non en fonction de leurs moyens financiers. La question n'a été résolue qu'au moment de la Crise d'octobre, alors qu'un grand nombre de médecins spécialistes étaient partis en Ontario pour mettre de la pression sur le gouvernement québécois afin d'avoir le droit de pratiquer la surfacturation. Face à la proclamation de la *Loi sur les mesures de guerre*, la grève des spécialistes paraissait déplacée et les médecins ont perdu sur ce point : la possibilité de surfacturation n'a pas été incluse dans la loi finale. Mais on voit bien là que Castonguay est tout au plus un acteur ambigu, déjà en 1970. Par la suite, son rapport de 1996 menant à la mise en place d'un régime d'assurance médicaments où le monopole sur les bons risques a été octroyé aux assureurs privés, ou encore celui de 2008 qui appelle à ce qu'un tel modèle vienne remplacer l'assurance maladie universelle, permettent de conforter l'hypothèse de son anti-universalisme et donc de remettre en cause un des mythes fondateurs tenaces de l'État providence québécois.

Car ce qui est tout à fait fascinant au Québec, c'est que, du fait de la relative jeunesse de son État social, les acteurs qui ont joué des rôles clés lors de la mise en place de celui-ci sont encore très actifs à ce jour et bénéficient, du fait de leur implication antérieure, d'une aura qui leur donne un pouvoir d'intervention considérable. C'est un atout pour les chercheurs d'ici par rapport à leurs collègues qui doivent s'aventurer à comprendre un Beveridge, par exemple, ou dans le cas français, un Pierre Laroque, surnommé « père » lui aussi, mais dans son cas de la Sécurité sociale française au grand complet! L'hypothèse d'une approche cohérente à travers les années permet d'établir une sorte d'étalon à partir duquel juger les événements historiques, même si celui-ci ne sera valable qu'à mesure de la robustesse de

l'hypothèse. Ainsi, les objections récentes que Castonguay a fait valoir à l'encontre de projets de ministres de la Santé tant du côté péquiste (assurance autonomie non universelle) que du côté libéral (abolitions de contre-pouvoirs au sein du réseau public de santé) en disent à mon avis plus long sur le virage à droite de la société actuelle que d'un quelconque virage à gauche de Castonguay.

Benoit Marsan : Comment croyez-vous que l'étude des débats autour de la naissance de l'assurance maladie, dans les années 1960, nous permet de mieux comprendre la crise actuelle de l'État providence québécois ?

Cory Verbauwheide : La première question à se poser c'est d'abord si ce sont réellement les années 1960 qui comptent pour comprendre la formation de l'État social québécois. Pour l'assurance maladie, en tout cas, l'universalisme dont celle-ci fait preuve en 1970 est beaucoup plus facile à expliquer comme l'apogée de courants qui ont commencé à prendre de l'ampleur bien plus tôt, dans les années 1930, que d'un début de quelque chose de nouveau. Comment expliquer autrement que l'expansion éventuelle de la couverture universelle aux médicaments et aux soins dentaires, qui était prise pour acquise par Castonguay en 1970, soit mise en échec dès le début des années 1980 (rappelons que le régime d'assurance médicaments de 1996 n'est pas universel en ce qu'il prévoit des modalités différentes selon le statut professionnel de l'assuré) ? En matière de soins dentaires, par exemple, si l'âge d'admissibilité a été graduellement relevé tout au long des années 1970, celui-ci baisse drastiquement dès 1982 et n'a jamais été relevé depuis. L'idée-force universaliste n'aurait-elle alors duré que 12 ans ? Poser la question c'est y répondre : il faut chercher l'origine de l'État social ailleurs. Je propose qu'on se tourne pour ce faire aux tumultueuses années de ce que certains, comme Alain Supiot dans *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, ont appelé la « Guerre de trente ans » du XX^e siècle, de 1914 à 1945. Ken Loach a sorti un inspirant petit documentaire, *L'Esprit de 45*, qui donne corps à cette idée pour le cas britannique.

Trouver l'origine de l'État providence québécois ailleurs que dans les années 1960 implique aussi que l'on analyse sa mise en place, puis sa « crise », différemment. Parce que si les années 1960, et plus largement ce qui au Québec a été appelé la « Révolution tranquille » – mais dont les grandes lignes se retrouvent à travers le monde occidental à partir des années 1930 – ne sont pas ce qu'elles paraissent être, alors que sont-elles ? Car on ne peut évidemment pas les ignorer non plus ! C'est là qu'un autre regard sur des commis d'État comme Castonguay peut nous aider à voir le projet providentialiste – et donc sa crise subséquente – plus clairement. Si les jeux en matière d'universalisme étaient déjà faits avant les années 1960, quelque chose de nouveau s'est passé pour changer la donne durant cette décennie-là. Cette chose, je pense, il faut la chercher dans la notion d'une récupération technocratique de la démocratie sociale et de l'éventuelle perversion de cette dernière. On n'est pas tout à fait dans la notion de « contrôle social » chère aux marxistes durs, mais on n'est pas loin. Le filon théorique que j'explore en ce moment, c'est l'École française de la régulation sociale (Michel Aglietta, Robert Boyer,...), qui a notamment inspiré la fondation du Centre d'histoire des régulations sociales (CHRS) par Jean-Marie Fecteau dans les années 1980.

Benoit Marsan : Dans le résumé de votre communication, vous opposez d'un côté libéralisme et providentialisme et de l'autre universalisme. Pouvez-vous expliquer la distinction entre ces concepts et comment ceux-ci s'articulent dans la constitution de l'État providence québécois ?

Cory Verbauwheide : Ultiment, l'idée-force universaliste est née, pour l'époque moderne, avec les révolutions du siècle des Lumières. On oublie trop souvent que la démocratie, ce que Carol Levasseur a appelé « le droit d'avoir des droits », est un concept radical et que l'État social – en tout cas là où il n'est pas encore démantelé ou neutralisé – en est son expression historique la plus aboutie à date. Quant au libéralisme, il entre en conflit avec la démocratie dès les premières décennies des nouveaux régimes démocratiques, en ce que son appel à la liberté illimitée des uns mène rapidement à un déni total des droits des autres. C'est ce que les débats épiques sur l'incorporation des compagnies au milieu du XIX^e siècle au sein même des mouvements libéraux, et que Fecteau a brillamment analysés, révèlent. D'un côté il y avait les « anciens » libéraux, qui s'identifiaient encore à l'anti-corporatisme issu des luttes amères contre les anciens régimes et se méfiaient donc des aspects corporatistes des entités émergentes qui deviendraient des « personnes morales à responsabilité limitée ». De l'autre, il y avait les libéraux qui se tournaient vers le futur, où ils anticipaient – souvent de manière intéressée – que de puissantes sociétés dotées de capitaux énormes décuplèrent le potentiel économique des nations, qui était encore souvent sévèrement limité par un manque chronique de fonds.

Le providentialisme – ce que Karel Williams et John Williams, dans *A Beveridge Reader*, appellent le « collectivisme libéral » – est pour sa part une tentative d'allier les deux forces en tension que sont la démocratie et le libéralisme, et c'est la clé pour comprendre l'incarnation matérielle des États providence du milieu du XX^e siècle et leur crise subséquente. Levasseur avait vu juste lorsqu'il posait le diagnostic d'une fin d'époque en 1987 (pas tout à fait par coïncidence, c'est cette même année qui a vu les auteurs du *Beveridge Reader* qualifier le projet de Beveridge comme « intenable ») : le projet qu'on appelle « néolibéral » est en fait né *en même temps* que l'État providence ! Fecteau en disait autant lorsqu'il reprochait au « welfare state moment » de dépolitiser le social : tant le providentialisme que le néolibéralisme doivent être compris comme des tentatives de réguler – et par là même de limiter – la demande d'émancipation sociale. La générosité des régimes mis en place cache le fait que ceux-ci représentaient *déjà* une limitation des attentes sociales dans un contexte où les mouvements démocratiques étaient, pour quelques années encore, en position de force relative.

Loin d'un début, les années 1960 et 1970 étaient en fait une fin de partie : en 1987, celle-ci était déjà perdue. Il n'y a qu'à se rendre compte de la déconnexion presque totale entre, d'un côté, le langage de revendication des droits des syndicats, qui exigeaient « une société bâtie pour l'homme » et de l'autre, celui d'un Castonguay qui ne jugeait comme recevables que les arguments où le « développement social » pouvait se conjuguer avec le développement économique. D'où l'idée de Levasseur selon laquelle l'enjeu de fond de notre époque n'est pas l'opposition entre les individus ou la société civile et l'État, comme veulent le faire croire les néolibéraux, mais bien entre deux « modèles de gestion » du développement de l'État social. Veut-on un État « technobureaucratique » qui ne s'occupe que de ce que nous produisons ? Ou ne voudrait-on pas plutôt un État qui donne corps à nos aspirations d'autonomie individuelle et collective ? Les États sociaux effectivement mis en place présentent des éléments de chacun de ces courants, mais aujourd'hui le courant néolibéral est en voie d'anéantir tout ce qui reste du courant émancipateur.

Benoit Marsan : Sous quels aspects votre formation en droit et votre pratique en tant qu'avocat influencent-elles votre pratique historienne ?

Cory Verbauwheide : En tant que praticien du droit, je suis plutôt sur un mode revendicatif. Mon travail exige que je donne l'interprétation la plus complète des idéaux affirmés, notamment dans les textes de loi des années 1960 et 1970, même là où la réalité sur le terrain n'a jamais reflété ces belles aspirations. En droit, ce qui compte c'est l'« intention du législateur », un principe auquel on peut toujours revenir pour exiger des changements de pratique et auquel je suis effectivement revenu dans le cadre de plusieurs actions collectives mettant en jeu l'interdiction originale de surfacturation, menacée par la facturation aux patients de la part des médecins depuis le tout début, même si le phénomène n'a pris de l'ampleur que dans les 10 à 15 dernières années. La recherche académique exige pour sa part une approche plus objective et c'est à la transition d'une approche à l'autre qu'ont servi mes premières années d'études doctorales. Je dois ainsi radicalement séparer la sphère de ce qui devrait être, qui est l'apanage du droit, de celle portant sur ce qu'il en a effectivement été, dont s'occupe le champ de recherche historique. Un des aspects les plus difficiles dans cette transition a été de mettre de côté mon idéalisation relative des années de formation des États sociaux afin de comprendre les luttes de pouvoir qui s'y jouaient évidemment déjà et comment des notions apparemment neutres comme « universalisme » et « père de l'assurance maladie » peuvent cacher des réalités bien moins reluisantes.