HAL
open science

Politiques sociales et marché(s). Filiations et variations d'un registre transnational d'action du BIT des années 1920 à la construction européenne et à la Chine contemporaine

Thomas Cayet, Paul-Andre Rosental

To cite this version:

Thomas Cayet, Paul-Andre Rosental. Politiques sociales et marché(s). Filiations et variations d'un registre transnational d'action du BIT des années 1920 à la construction européenne et à la Chine contemporaine. Le Mouvement social, 2013, 3 (244), pp.3 - 16. 10.3917/lms.244.0003 . hal-03460777

HAL Id: hal-03460777

https://sciencespo.hal.science/hal-03460777

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉDITORIAL

Politiques sociales et marché(s). Filiations et variations d'un registre transnational d'action, du BIT des années 1920 à la construction européenne et à la Chine contemporaine

par Thomas Cayet* et Paul-André Rosental**

La protection sociale nationale, symbolisée et ancrée au cœur de la plupart des pays anciennement industrialisés par les systèmes de Sécurité sociale, aurait pour mission centrale, au-delà de la diversité de ses attributions fonctionnelles (le secours économique, l'accompagnement des projets individuels et familiaux, la prévention et les soins sanitaires), de compenser les inégalités provoquées par le jeu du marché[1]. Cette définition des objectifs de la régulation sociale, à la racine en France d'appels mi-radicaux mi-nostalgiques à en revenir à « l'esprit de 1945 » ou, au contraire, à « rompre avec le programme du Conseil national de la Résistance » au nom d'une nécessaire adaptation libérale, est en réalité une représentation récente qui a commencé à s'imposer dans les années 1970. À cette date, la nécessité de redistribuer les fruits de la croissance vers une classe ouvrière qui, comparativement aux employés et aux cadres, en avait peu profité, fait des dispositifs sociaux, qui s'étaient considérablement développés depuis la Seconde Guerre mondiale, un instrument commode pour réordonner l'échelle des revenus aux côtés de la fiscalité et de la politique salariale.

Alors que les pays européens entrent dans une crise durable, la progression des dépenses sociales jusqu'aux années 1980 renforce cette attente. À partir du moment où, à la fin du XXe siècle, un tiers environ de leur

* Historien, chercheur associé au Centre d'études européennes de Sciences Po et membre du groupe de recherches Études sociales et politiques des populations, de la protection sociale et de la santé (Esopp, CRH-CNRS/EHESS).

** Professeur des universités en histoire contemporaine à Sciences Po et chercheur associé à l'Institut national d'études démographiques ; codirecteur de l'équipe Esopp.

1. Cet article s'appuie sur les recherches menées respectivement dans le cadre du projet « Universalisation, fragmentation ou individualisation ? Définition, redéfinitions et gestion des populations vulnérables depuis 1900 » (programme « Vulnérabilités » de l'Agence Nationale de la Recherche) par le groupe Esopp du Centre de Recherches Historiques, et du projet « Que doit la construction européenne à l'OIT ? » (programme SAB de la Direction scientifique de Sciences Po). Le dossier présenté dans ce numéro est issu du colloque « Travail, migrations, souveraineté des États. Histoire sociale et relations internationales » qui s'est tenu à Sciences Po en mai 2011, avec le soutien du Centre d'études européennes et du Centre d'histoire de Sciences Po, de l'UR 11 de l'INED, de l'IDHE et d'Esopp.

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte

PIB leur est consacré, il devient d'autant plus tentant de penser la régulation sociale comme outil de redistribution que, dans le même temps, le partage entre revenus du capital et revenus du travail s'opère au détriment de ces derniers. La lecture qui, dans les sciences sociales de l'époque, retient de Karl Polanyi l'idée d'un « désencastrement entre l'économique et le social », légitime la dissociation ainsi produite entre le marché et la correction de ses effets, tout en étant le produit de ce nouvel équilibre modifiant en profondeur des sociétés qui sont désormais pour deux tiers « capitalistes » et pour un tiers « sociales »[2]. Les contrecoups de l'apparition dans les années 1970 du chômage durable jouent ici un rôle déterminant. Ils se traduisent en particulier par le retour à des formes d'assistance (certes désormais construites comme un droit national clairement défini), là où on escomptait que les prestations acquises par le travail et les formes de citoyenneté sociale dont elles s'accompagnent allaient l'emporter de manière exclusive. À mesure que la question sociale se déplace du sort de la classe ouvrière à celui des pauvres et des exclus[3], cette désillusion consacre l'image d'une protection sociale vouée à la redistribution. Quoique budgétairement presque dérisoires par rapport aux volumes financiers des grandes branches de la sécurité sociale, les sommes consacrées à l'assistance réveillent des débats anciens sur la légitimité et l'illégitimité de l'aide[4] et concentrent les polémiques politiques.

D'un point de vue historique, cette représentation de la protection sociale comme système de redistribution est cependant coûteuse puisqu'elle fait des politiques sociales une essence atemporelle, tout au plus segmentée par des variations nationales. Il en résulte à la fois des difficultés à saisir les dispositifs qui étaient à l'œuvre dans les sociétés passées ; à comprendre les filiations qui en découlent, parfois jusqu'à nos jours ; à identifier et interpréter enfin les formes nouvelles émergeant aujourd'hui dans les pays nouvellement industrialisés. L'objet du présent dossier est de se situer à trois moments clés pour saisir ces différentes dimensions : l'engendrement des politiques sociales européennes au milieu du XXe siècle ; leur remise en cause libérale par les organismes économiques internationaux des années 1980 ; le laborieux mais irrésistible avènement d'un droit social dans la Chine en expansion du nouveau millénaire.

C'est au premier de ces trois processus, la façon dont la communauté européenne naissante prend le relais des politiques sociales conçues par le

2. Sur la lecture, par les sciences sociales, de la situation ouverte par la crise économique des années 1970, voir A. Doering-Manteuffel et L. Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2008.

3. J. Lazarus, « Les pauvres et la consommation », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n°91, juillet-septembre 2006, p. 137-152, et, pour une synthèse récente sur les fondements de cette représentation sociale, J. Damon, *L'exclusion*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 3e éd., 2011.

4. A. Groppi, *Il welfare prima del welfare. Assistenza alla vecchiaia e solidarietà tra generazioni a Roma in età moderna*, Rome, Viella, 2010 ; K. Snell, *Parish and Belonging. Community, Identity and Welfare in England, 1700-1950,* Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte

Bureau international du travail (BIT) de l'entre-deux-guerres, que nous allons consacrer la plus grande partie de cette introduction. S'il mérite une longue explicitation, ce n'est pas seulement parce qu'il constitue le socle des deux autres, mais surtout parce qu'il est désormais le plus éloigné des représentations contemporaines. Autre difficulté, il nécessite de relier deux domaines de recherche en expansion mais qui tendent à s'ignorer : l'histoire des organismes internationaux et en particulier du BIT dans l'entre-deux-guerres d'une part, l'histoire de la construction européenne d'autre part.

Ressaisir l'importance qu'a revêtue le BIT est un fruit récent de l'historiographie[5], une conquête longtemps différée par le spectacle de la déliquescence de l'ordre international dans les années 1930, puis de la confrontation, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, entre États-Unis et Union soviétique. Pour comprendre cette occultation, il faut relever la façon dont, des décennies durant, les études historiques sur la Société des Nations ont donné à voir une institution impuissante à influencer les négociations internationales[6]. Il a fallu que les historiens se mettent à analyser, depuis moins d'une génération, les organisations « techniques » de la SDN pour que commence à se répandre une perception différente. Sans parler de leur bilan souvent substantiel, leur mode de fonctionnement a fourni la matrice du modèle décentralisé d'action internationale de l'ONU. Ainsi, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) s'inscrit en partie dans la continuité de l'Office d'hygiène de la SDN, le Haut-Commissariat aux réfugiés dans celle de l'Office Nansen des réfugiés[7]. Des chercheurs se sont également intéressés aux liens entre l'Institut international de coopération intellectuelle et l'UNESCO, installés à Paris, ou encore entre l'Institut international d'agriculture et la FAO, à Rome[8].

---

5. J. Van Daele *et al.* (eds.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World During the Twentieth Century*, Berne, Peter Lang, 2010 ; A. Aglan, O. Feiertag et D. Kevonian (dir.), *Humaniser le travail : régimes économiques, régimes politiques et Organisation internationale du travail, 1929-1969*, Berne, Peter Lang, 2011 ; I. Lespinet-Moret et V. Viet (dir.), *L'Organisation internationale du travail : origine, développement, avenir*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011 ; S. Kott et J. Droux (eds.), *Globalizing Social Rights: The ILO and Beyond*, Londres, Palgrave Macmillan, 2013.

6. F.-S. Northedge, *The League of Nations : its life and times, 1920-1946*, Leicester, Leicester University Press, 1986. Pour une critique des nouveaux travaux sur la SDN, S. G. Pedersen, "Back to the League of Nations", *American Historical Review*, Vol. 112, No. 4, octobre 2007, p. 1091-1117.

7. P. Weindling (ed.), *International Health Organisations and Movements, 1918-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Concernant le rôle de l'Organisation d'hygiène dans la création de l'UNICEF, voir la biographie de son directeur entre 1921 et 1939 : M. Balinska, *Une vie pour l'humanitaire : Ludwik Rajchman (1881-1965)*, Paris, La Découverte, 1995.

8. J.-J. Renoliet, *L'Unesco oubliée : la Société des Nations et la coopération intellectuelle (1919-1946)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2000 ; L. Tosi, « L'Italia e l'Istituto Internazionale di Agricoltura », in *id.* (a cura di), *L'Italia e le Organizzazioni Internazionali : diplomazia multilaterale nel Novecento*, Padoue, CEDAM, 1999, p. 3-24.

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte

Au lendemain de la guerre froide, l'importance donnée à la mondialisation et à ses effets a attiré l'attention de nombreux historiens sur les rôles joués par ces organisations, à la fois comme un point d'aboutissement des réseaux réformateurs transnationaux qui avaient commencé à gagner en consistance depuis la fin du XIXe siècle et comme un facteur d'extension de ces réseaux et de déploiement de leur influence[9]. Il en est peu à peu issu une réévaluation du bilan de la SDN : des réalisations qui avaient été attribuées à un vague jeu d'« influences » transnationales sont finalement apparues comme le fruit de convergences interétatiques qui n'avaient pu avoir lieu qu'au sein du système de la Société des Nations. Ces résultats ont nuancé la séparation entre structures « techniques » et « politiques » dans l'ordre international de l'entre-deux-guerres, tout en faisant émerger un modèle complexe où, loin de viser une cohérence *a priori*, l'action de la SDN et de ses organes s'exerçait par l'affirmation concurrentielle de leurs compétences respectives, en poussant à la limite les marges d'interprétation de leurs prérogatives[10].

C'est à la fois dans le cadre de cette réévaluation d'ensemble, et en parallèle avec elle, qu'a pu être exhumée la place majeure occupée dans l'entre-deux-guerres par le BIT. Par le développement qu'il a donné au droit du travail et aux assurances sociales, on peut désormais affirmer qu'il a créé l'une des conditions de possibilité de l'institution ou de l'extension des régimes de sécurité sociale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans les pays industrialisés[11].

Or, la conception des politiques sociales que porte le Bureau international du travail avant 1945 ne recoupe qu'en partie celle qui prévaut en ce début de XXIe siècle. Certes, elle partage avec elle l'importance donnée au dialogue entre partenaires sociaux, au droit syndical, à la codification du travail, à l'instauration de systèmes nationaux de prestation sociale qui soient de l'ordre du droit plutôt que de l'assistance discrétionnaire, et qui ne soient pas confiés à des organismes privés[12]. Sur tous ces points, essentiels, la protection sociale d'aujourd'hui est fille de celle que prônaient les réformateurs sociaux internationalistes réunis dans les années

9. A. Iriye, *Global Community: the Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, University of California Press, 2002.

10. S. Strange, "Why do international organizations never die?", in B. Reinalda et B. Verbeek (eds.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Londres, Routledge, 1998, p. 213-221.

11. C. Conrad *et al.* (Hrsg.), « Sozialpolitik transnational », *Geschichte und Gesellschaft*, 32 (2006), 4 ; *id.*, "Social policy history after the transnational turn", in P. Kettunen et K. Petersen (eds.), *Beyond Welfare State Models: Transnational Historical Perspectives on Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, p. 218-240.

12. En 1919, le traité de Versailles (partie XIII) avait réservé à l'OIT (Organisation internationale du travail, dont le BIT est l'instance administrative) trois domaines d'action : la réglementation de la durée du travail, la sécurité sociale et la liberté syndicale. Voir : M. Tortora, *Institution spécialisée et organisation mondiale : étude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU*, Bruxelles, Bruylant, 1980 ; V.-Y. Ghebali, *L'Organisation internationale du travail*, Genève, Georg, 1987.

1920 autour d'Albert Thomas, et auparavant, depuis les années 1890 et 1900, de celles que défendaient les grandes associations transnationales de réforme sociale dans lesquelles le premier directeur du BIT choisit ses collaborateurs : Association internationale pour la protection légale des travailleurs, Association pour la lutte contre le chômage, Association pour le développement des assurances sociales, Commission internationale permanente pour la médecine du travail, Union internationale des villes. Cet idéal est partagé par les dirigeants des syndicats réformistes et des responsables de ministères sociaux qu'Albert Thomas s'adjoint également (nombre d'entre eux, du reste, sont membres de ces réseaux transnationaux). Relais directs avec la société civile, ils permettent de cultiver une logique de confiance et de compétence destinée à s'accommoder des exigences diplomatiques et à assurer au BIT une certaine marge de manœuvre[13].

Pour autant, ces grands acteurs de la réforme sociale transnationale portent une vision qui se différencie des représentations contemporaines sur un point crucial. Ils revendiquent explicitement, à la fois comme principe et comme *modus operandi* de l'extension des droits liés au travail, l'articulation entre régulation sociale et marché. La vision dualiste qui voit dans la première un simple correctif du second ne permet pas de comprendre la façon dont, historiquement, a été parcouru le chemin qui a mené à l'instauration des régimes de sécurité sociale, que l'on se situe dans une perspective d'histoire longue remontant à l'époque moderne[14] ou que l'on se concentre sur les deux décennies décisives de l'entre-deux-guerres.

De manière délibérée, conceptualisée et exprimée par les réformistes sociaux, la protection sociale telle qu'on la connaît aujourd'hui s'est construite dans une interaction étroite, conflictuelle et multiforme avec le fonctionnement du marché économique, ce que nous avons eu l'occasion de montrer pour un certain nombre de secteurs comme la politique migratoire ou la médecine du travail[15]. De nombreux dispositifs sociaux (parmi lesquels les allocations familiales, le logement social ou les services sociosanitaires en entreprise) sont d'originale patronale, les employeurs y voyant un moyen d'améliorer la rentabilité et de stabiliser la main-d'œuvre – sans compter que beaucoup constituent en soi de nouveaux

13. F. de Felice, *Sapere e politica: l'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre, 1919-1939*, Milan, Franco Angeli, 1988 ; nouvelle édition posthume avec un chapitre inédit, *Alle origini del welfare contemporaneo : l'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre, 1919-1939*, a cura di M. Santostasi, Rome, Istituto della Enciclopedia italiana, 2007.

14. L. Fontaine, *L'économie morale. Pauvreté, crédit et confiance dans l'Europe préindustrielle*, Paris, Gallimard, 2008.

15. P.-A. Rosental, « Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres », *Annales HSS*, janvier-mars 2006, p. 99-134 et *id.* (ed.), "Health and Safety at Work: A Transnational History", *Journal of Modern European History*, Vol. 7, No. 2, 2009.

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte

marchés[16]. Cet encastrement s'observe dans les modalités les plus profondes de l'action publique. En France, jusqu'au milieu du XXe siècle, assurances privées et assurances sociales sont ainsi mêlées au plus haut niveau, aussi bien administratif (Direction des assurances issue de l'action de l'Office du travail, haut lieu de la réforme sociale dans les années 1890) que politique (commission parlementaire), l'assurance privée étant considérée comme une composante à part entière de la prévoyance sociale[17]. C'est bien cette idée d'une articulation globale entre « l'économique » et « le social » qui guide l'œuvre réformatrice du BIT, directement mais aussi indirectement, via les effets du cadre tripartite qu'il promeut avec succès.

Si son objectif affiché était la mise au point et la ratification de conventions internationales destinées à faire évoluer les législations sociales nationales, le BIT savait en effet qu'au-delà de sa dimension « formelle », l'application de ce nouvel ordre social international dépendait de l'efficacité des processus de production. Puisqu'il attendait aussi que chaque avancée dans un pays donné se diffusât internationalement au nom du principe libéral de concurrence, sinon « pure et parfaite », du moins équitable entre les entreprises, les déséquilibres économiques entre pays limitaient la portée de son action. Le BIT a dès lors affirmé une compétence économique, bien qu'elle fût en théorie l'apanage de l'Organisation économique et financière de la SDN[18]. Ce que donne à voir son action est une intégration entre politiques sociales et économiques, entre modernisation de la production, ouverture des marchés et développement de la législation internationale du travail, selon un processus dont la compréhension présente un intérêt évident pour le monde contemporain[19].

Le fonctionnement d'un tel cercle vertueux supposait de rapprocher des pays ayant des niveaux de développement économique et social relativement comparables. Aussi, alors que l'OIT avait pour vocation l'établissement de règles universelles, s'est posée très tôt la question de la prise en compte de dynamiques régionales particulières : c'est à l'échelle du Vieux

---

16. S. Pedersen, *Family, Dependance, and the Origins of the Welfare State: Britain and France, 1914-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993 ; H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1989, rééd. 2004 ; H. Frouard, *Du coron au HLM. Patronat et logement social (1894-1953)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008 ; S. Buzzi, J.-C. Devinck et P.-A. Rosental, *La santé au travail, 1880-2006*, Paris, La Découverte, 2006.

17. B. Stüdli, « Wirtschaftsverwaltung im Wandel: Die französische Versicherungsdirektion (1900-1950) », communication à la journée annuelle de la Société suisse d'histoire économique et sociale, « Nouvelles recherches en histoire économique », 14 juin 2013.

18. Voir l'article fondateur de M. Fine, "Albert Thomas, a reformer's vision of modernization, 1914-32", *Journal of Contemporary History*, Vol. 12, 1977, p. 545-565. Sur l'Organisation économique et financière, voir P. Clavin et J.-W. Wessel, "Transnationalism and the League of Nations", *Contemporary European History*, Vol. 14, 2005, p. 465-492.

19. T. Cayet, « Travailler à la marge : le Bureau international du travail et l'organisation scientifique du travail (1923-1933) », *Le Mouvement Social*, n°228, juillet-septembre 2009, p. 39-56 et *id.*, *Rationaliser le travail, organiser la production ? Le Bureau international du travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte

Continent que les solutions à la crise économique ont été envisagées au début des années 1930. La réévaluation historiographique qui en découle est multiple.

En premier lieu, en montrant l'importance des politiques sociales transnationales jusque dans le contexte difficile des années 1930, dont d'excellents analystes ont eu tendance à négliger l'importance, elle prend le contre-pied de travaux récents qui voient dans la construction européenne des années 1950 le retour à un internationalisme abandonné lors de la Première Guerre mondiale ou de la crise économique mondiale de la fin des années 1920[20]. Politique ou économique, le cataclysme aurait ouvert jusqu'aux années 1940 le triomphe de l'État-nation, après quoi la construction européenne serait venue proposer un modèle nouveau de régulation interétatique. En second lieu, elle met en évidence le tropisme européen du BIT, lui-même prolongement d'une ambiguïté ancienne entre « l'universel » et l'Europe : à l'image de l'histoire longue du droit international, celle-ci a durablement servi de synecdoque à celui-là[21]. La conséquence de cette révision n'est pas minime, puisqu'elle invite pour partie à repenser la création dans les années 1950 de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), institution continentale, comme un prolongement du BIT, organisme international à vocation planétaire.

Quelle échelle, pour quelle régulation ? L'Europe à l'OIT

Pour Albert Thomas, les déséquilibres révélés par la crise des années 1930 se jouaient à l'échelle européenne. Réfutant les logiques de protection nationale, il prônait plutôt la lutte contre le partage inégalitaire des richesses produites qui provoquait selon lui une sous-consommation ouvrière : les systèmes de protection sociale en amortissaient temporairement les effets, mais leur développement était encore insuffisant pour jouer un rôle stabilisateur. Thomas souhaitait des réponses communes à l'échelle européenne, de nouvelles formes de coopération économique promues par la SDN et l'OIT[22].

À partir de 1930, il engage le BIT dans l'élaboration de programmes de grands travaux publics européens pour lutter contre le chômage. Dans son dernier grand discours (il décède brutalement en 1932), il évoque une « économie organisée » par des négociations tripartites à l'échelle du continent[23]. Son successeur, le Britannique Harold Butler, obtient en

20. S. Berger, *Notre première mondialisation. Leçons d'un échec oublié*, trad. de l'américain par R. Robert, Paris, Le Seuil, 2003.

21. M. Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law, 1870-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

22. « Rapport du directeur », in SDN, *Conférence internationale du travail*, sessions annuelles, Genève, BIT, 1932.

23. D. Guérin, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932 : de l'internationalisme à l'Europe*, Genève, Institut européen de l'Université de Genève, 1996 ; J. Schot et V. Lagendijk,

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte

1935 la création d'un service d'études économiques et aussitôt le BIT envisage la mise en place de commissions tripartites permanentes qui articuleront, branche industrielle par branche industrielle, politiques sociales et régulation économique. Significativement, le charbon et l'acier figurent parmi les premières commissions proposées. Sans forcer le trait ni sacrifier au finalisme, alors que toute coopération économique européenne est pour l'heure vouée à l'échec par les tensions internationales, ces initiatives, comme les principes qui les sous-tendent, sont très proches de ceux que portera quinze ans plus tard le plan Schuman. Or les travaux sur les origines de la CECA ont surtout mis l'accent sur l'existence, dans les années 1930, de puissants cartels internationaux ayant organisé la coopération entre les producteurs[24].

Au début des années 1920, c'est dans une optique européenne que le BIT promeut le lien entre modernisation de la production, ouverture des marchés et développement des politiques sociales. Son levier – comme son originalité – est la représentation tripartite des États, des syndicats et du patronat. Dans les années 1930, sa marque de fabrique est de penser la « modernisation économique » en concomitance avec l'amélioration des conditions de vie et de travail des salariés, dans le contexte tendu et énigmatique à l'époque d'un chômage de masse persistant[25]. Dans les années 1950, certains fonctionnaires de la CECA s'inspirent du travail de l'OIT mais passent sous silence les références d'avant-guerre qui pourraient être associées à l'échec politique de la SDN[26]. Interroger les liens entre les réseaux constitués dès l'entre-deux-guerres par l'OIT et ceux mobilisés dans la création de la CECA ne vise pas à désigner rétrospectivement ces réseaux comme « européens », mais à mieux comprendre les fondements des initiatives européennes au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, à la convergence entre politiques économiques et sociales[27].

"Technocratic Internationalism in the Interwar Years: Building Europe on Motorways and Electricity Networks", *Journal of Modern European History*, Vol. 6, No. 2, 2008, p. 196-217.

24. J. Gillingham, *Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991 ; M. Kipping, *La France et les origines de l'Union européenne*, trad. de l'allemand par O. Mannoni, préface de R. Barre, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002 ; Ph. Mioche, *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration (1941-1947)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1987.

25. Voir par exemple les discussions et les résolutions votées à la suite du rapport de la Commission sur les travaux publics internationaux in SDN, *Conférence internationale du travail*, sessions annuelles, Genève, BIT, 1937.

26. L'historiographie oublie volontiers qu'après son ouvrage fondateur, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958, E. B. Haas a rendu justice au rôle majeur de l'OIT comme modèle d'organisation internationale dans *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964, 2e éd., introd. par P. Haas, J. G. Ruggie, Ph. Schmitter et A. Wiener, Colchester, ECPR Press, 2008.

27. Sur cette convergence, voir B. Palier, « L'Europe et les États-providence », *Sociologie du travail*, vol. 51, n°4, 2009, p. 518-535.

Les objectifs que s'était fixés l'OIT, les institutions techniques et les procédures de travail qu'il a construites, la façon dont il a tenté de concilier les points de vue respectifs des employeurs et des salariés, la place qu'il a donnée à l'expertise ont dans une large mesure trouvé des prolongements après-guerre dans la philosophie et le mode d'organisation de la CECA. Or, hormis pour la Haute Autorité, dont le fonctionnement a été bien étudié, la focalisation historiographique sur le culte des grands hommes, la recherche des « pères fondateurs »[28] et la vision finaliste de « la marche vers l'Europe » ont laissé dans l'ombre cette histoire qui superficiellement semble extérieure à celle des institutions européennes et des principes qui les conduisent[29].

L'autre mécanisme qui a nui à l'étude de cette filiation est la réorientation profonde que suit le BIT après la Seconde Guerre mondiale. Certes, son bilan et les structures de soutien qu'il a construites dans le monde entier lui permettent alors de survivre au naufrage de la SDN. Mais sa place relative dans l'architecture globale des organismes internationaux est considérablement modifiée. Sa revendication d'une compétence économique est obérée par la création de nouvelles institutions comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Surtout, la coordination des institutions « techniques » du système onusien, à laquelle il aspirait, est confiée à un Conseil économique et social (ECOSOC)[30]. Un repli continental du BIT sur sa terre d'élection, l'Europe, ne peut suffire à répondre à ces mutations globales. L'ONU est une organisation plus décentralisée que la SDN et les offices régionaux y jouent un rôle majeur : il en résulte une concurrence plus forte entre les institutions à différentes échelles. À partir des années 1950, l'adhésion de l'URSS et des démocraties populaires de l'Europe de l'Est, puis des pays du Sud nouvellement indépendants, bloquent encore davantage toute solution « européenne » pour l'OIT, qui développe alors massivement des programmes de coopération technique en direction des pays les plus pauvres[31].

C'est dans ce contexte général que la création de la CECA porte un coup décisif à l'ancrage du BIT sur le Vieux Continent. Mieux financée, objet des attentions des États fondateurs, dotée de larges compétences en matière économique mais aussi sociale, la CECA, tout en sachant

28. Y. Conrad, *Jean Monnet et les débuts de la fonction publique européenne. La Haute Autorité de la CECA (1952-1953)*, Bruxelles, CIACO, 1989. Des travaux plus récents ont étudié les parcours des membres de la Haute Autorité : M. Carbonell, *Des hommes à l'origine de l'Europe*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 2008.

29. Pour une critique polémique de ces origines « choisies », A. Cohen, *De Vichy à la Communauté européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 2012.

30. V.-Y. Ghebali, « Aux origines de l'ECOSOC : l'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations », *Annuaire français de droit international*, vol. 18, 1972, p. 469-511 ; P. Gerbet *et al.*, *Société des Nations et Organisation des Nations unies*, Paris, Éd. Richelieu, 1973.

31. F. Blanchard, *L'Organisation internationale du travail : de la guerre froide au nouvel ordre mondial*, préface de Ph. Séguin, Paris, Le Seuil, 2004.

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte

au besoin collaborer avec le BIT, se substitue largement à lui dans l'aire géographique qui fut son berceau. Idéologiquement, l'universalisme des droits de l'homme bouleverse la subtile balance que le BIT s'efforçait depuis l'origine de tenir entre principes humanitaires et utilitarisme économique. La CECA récupère ce principe d'action, qui a de longue date démontré son efficacité.

Si nous avons pu contribuer à établir cette continuité de manière circonstanciée mais sectorielle, à travers l'histoire de la lutte contre les maladies professionnelles[32], le présent article de Lorenzo Mechi revient sur la question avec une optique complémentaire, plus générale et plus étendue dans le temps puisqu'elle se prolonge jusqu'aux années 1980. Quelle que soit la perspective retenue, l'enjeu est à la fois historique et contemporain. S'il y a débat sur l'existence même de politiques sociales européennes[33], c'est que les catégories selon lesquelles elles ont été conçues ne sont plus directement compréhensibles aujourd'hui, surtout si l'on adopte une démarche méthodologique régressive.

Tout porte la CECA à considérer comme « sociales » les politiques de formation professionnelle et de libre circulation de la main-d'œuvre justement mises en exergue par Lorenzo Mechi, et auxquelles on pourrait ajouter d'autres priorités de politiques publiques comme la « réhabilitation » des travailleurs victimes d'accidents du travail ou de maladies et infirmités professionnelles. Ces domaines d'action ne font que prolonger, et systématiser dans le contexte de politique de plein-emploi de l'après-guerre, les conceptions que le BIT avait dans une large mesure promues dans l'entre-deux-guerres. À ses yeux, elles sont tout d'abord directement « sociales », par un principe d'intérêt bien compris qui veut que l'investissement sur la main-d'œuvre soit une manière de concilier un principe de justice sociale et humaniste, une exigence de régulation sanitaire et un impératif économique[34].

Mais « sociales », elles le sont aussi indirectement en promettant d'assurer par contrecoup, via l'augmentation de la productivité et donc des marges de profit, l'expansion des régimes de protection sociale plus sûrement que par une politique de redistribution dont Lorenzo Mechi montre qu'elle est expressément rejetée. Sans doute faut-il voir dans les termes de cette équation un effet des circonstances particulières de l'après-1945 : la volonté de reconstruction ; le souci de développer la consommation et le plein-emploi ; la vogue du keynésianisme. La façon de percevoir et de réagir aux conditions du moment porte en fait l'empreinte des nombreux canaux de l'influence américaine en Europe, que symbolise l'arrivée

32. T. Cayet, P.-A. Rosental et M. Thébaud-Sorger, "How International Organizations Compete: Occupational Safety and Health at the ILO, a Diplomacy of Expertise", *Journal of Modern European History*, Vol. 7, No. 2, 2009, p. 173-193.

33. F. Denord et A. Schwartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Liber, Raisons d'Agir, 2009.

34. A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Le Seuil, 2010.

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte

à la tête du BIT de David Morse, ancien sous-secrétaire au Travail de Harry Truman et « supporteur convaincu des principes productivistes » (Mechi). Mais elle reste entièrement structurée par l'alliage d'utilitarisme, de construction des droits sociaux et de respect des principes humanitaires que la nébuleuse réformatrice transnationale a forgé à la fin du XIXe siècle, que l'organisation scientifique du travail est venue mâtiner de productivisme dans les premières décennies du XXe et que le BIT a su rendre opérationnel dans l'entre-deux-guerres.

Ce que montre le présent dossier est que cet alliage, dans lequel ont été forgés les grands systèmes nationaux de sécurité sociale, est à la fois robuste et plastique. Non seulement il se transporte et se transpose dans des situations économiques, politiques et sociales aussi différentes que celles des années 1920, des années 1930 et des années 1950 en Europe, mais on le retrouve à l'œuvre dans la Chine du XXIe siècle. L'article de Chloé Froissart et de Leïla Choukroune, nourri d'une observation précise des évolutions contemporaines du droit du travail dans la nouvelle « fabrique du monde », outre qu'il apporte une contribution importante aux débats actuels sur la « démondialisation », permet de retrouver les composantes essentielles du développement du modèle social dans l'Europe de l'entre-deux-guerres : l'importance de la codification du droit du travail et du contrat de travail comme pierre angulaire des rapports entre salariés et employeurs, le développement des instances de médiation (« consultations collectives »), la conscience croissante, de la part des travailleurs, de bénéficier de *droits*, processus dans lequel, comme dans l'Europe du premier XXe siècle, les problèmes posés par l'inégalité de traitement à l'encontre des travailleurs migrants jouent un rôle décisif[35]. Le souci d'étendre la protection sociale afin de maintenir la croissance économique par le développement de la consommation intérieure fait, pour sa part, songer davantage à la période des Trente Glorieuses.

Ces ressemblances ne sont pas le fait d'un processus de génération spontanée ; elles ne sont pas non plus seulement le fruit des circonstances politiques et économiques de la Chine d'aujourd'hui. Bien au contraire, l'histoire que nous venons d'évoquer pèse de tous côtés sur le régime autoritaire chinois. Elle inspire pour partie sa politique de droits sociaux, soit par des filiations directes instituées dans le droit international (rôle des conventions contemporaines du BIT), soit par les relais du droit social du bloc soviétique[36]. Elle est active – et se transforme – dans les valeurs et les programmes mis en œuvre par les organisations non gouvernementales

35. P.-A. Rosental, « Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIXe siècle à nos jours », *Annales HSS*, avril-juin 2011, p. 335-373 ; C. Froissart et P.-A. Rosental, « Migrations de travail et droits sociaux de l'Europe de 1900 à la Chine d'aujourd'hui », interview croisée par N. Delalande et I. Jablonka, *La Vie des Idées*, 31 mai 2012, http://www.laviedesidees.fr/Migrations-de-travail-et-droits.html.

36. S. Kott, « Par-delà la guerre froide. Les organisations internationales et les circulations Est-Ouest (1947-1973) », *Vingtième siècle. Revue d'histoire,* n°109, janvier-mars 2011, p. 142-154.

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte

présentes en Chine et les fondations américaines qui les financent. Même la question fascinante de l'adaptation des droits sociaux dans une société régie par un pouvoir non démocratique, dans lequel les syndicats sont rémunérés par les employeurs et les employeurs soumis au contrôle du Parti, ne sont pas sans précédent historique si l'on songe à la place, conflictuelle mais parfois centrale, qu'occupa jadis l'Italie fasciste au sein du BIT[37]. Dans la Chine de 2013 comme dans l'Europe des années 1950, les principes socio-utilitaristes du premier XXe siècle permettent le développement conjoint de la protection sociale, du droit du travail et de la croissance économique, non pas de manière incidente mais en vertu d'un paradigme politique qui ne voit aucune contradiction entre ces dimensions, aucun « Grand Partage » entre l'économique et le social.

Ce constat invite dès lors à inverser les termes du problème que nous avons posé au début de cet article. Si la combinaison réformiste du début du siècle, avec ses mises à jour successives depuis les années 1920, a effectivement accompagné la croissance et permis d'en répartir les fruits, pourquoi est-elle devenue opaque aux yeux des contemporains ? Comment saisir la part d'étrangeté que revêtiraient les conceptions contemporaines aux yeux d'un Albert Thomas, inlassable propagandiste du droit aux assurances sociales, d'un Pierre Laroque ou d'un William Beveridge, fondateurs de systèmes de sécurité sociale sur des bases qui, malgré les nostalgies d'aujourd'hui, sembleraient fort choquantes aux yeux des citoyens de 2013 ? L'historiographie n'est sans doute pas encore en mesure de répondre dans le détail à une question qui suppose une compréhension profonde des changements politiques qui se sont produits dans les années 1980. Mais l'article de Matthieu Leimgruber dans le présent dossier en pose quelques jalons, à partir de l'étude des alarmes qui se développent alors face aux effets du vieillissement des populations des pays industrialisés sur la protection sociale.

Son intérêt est de rendre directement visible le déplacement des arènes qui se produit durant cette décennie cruciale. Certes, les organismes internationaux comme l'ONU et l'Organisation mondiale de la santé demeurent des lieux centraux de l'élaboration transnationale des politiques sociales et sanitaires. Mais les nouvelles institutions créées depuis la Seconde Guerre mondiale, institutions économiques ou financières comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou l'OCDE, prennent un poids croissant. Symbole de la montée en puissance des sciences économiques

37. Dans l'entre-deux-guerres, Albert Thomas n'est pas dupe des assauts d'amitié de Mussolini mais il prône une « politique de présence ». Il voit un temps dans le corporatisme fasciste l'essai brutal et maladroit de la canalisation d'un mouvement de masse. Cette modernisation en trompe-l'œil pourrait se retourner contre le régime. Dans cette perspective, il lui paraît important de cultiver des relations avec les différentes factions se disputant le pouvoir et de pointer les grandes déclarations d'intention du régime pour mieux souligner les contradictions de sa politique et obtenir son soutien pour l'adoption de certaines conventions. Voir le *Journal du voyage d'Albert Thomas en Italie en mai 1928*, Archives BIT, CAT 1-28.

comme outil privilégié de gouvernance, elles parviennent à marginaliser le BIT, pourtant premier responsable des « questions sociales » dans l'architecture internationale. Si elles réussissent à se saisir de la thématique des politiques sociales, c'est en en dramatisant les termes, en présentant l'État-providence comme une institution en crise dont la viabilité et à terme la survie sont menacées.

Nous n'entrerons pas ici dans les débats démographiques et économiques sur les conséquences prévisibles de la baisse du ratio entre populations en âge de travailler et populations dépendantes des revenus de transfert, baisse dont on s'attend à ce qu'elle se prolonge durant plusieurs décennies et qu'elle entraîne, sauf relance économique durable[38], une détérioration des droits actuellement alloués par les systèmes de retraite et de protection sociale. Ce que l'on doit retenir de l'article de Matthieu Leimgruber, qui porte sur les aspects idéologiques de la question, est la façon dont les positions se polarisent dans les années 1980. Désormais, à mesure que la place relative du modèle keynésien tend à reculer devant les approches monétaristes, s'opposent de plus en plus une « logique économique », insistant sur l'équilibre financier des régimes de retraite par répartition, et une « logique sociale » mettant l'accent sur les droits acquis par les travailleurs au cours de leur existence et les menaces que feraient peser sur eux une privatisation partielle ou totale de ces régimes. Les deux registres de légitimité qui, depuis près d'un siècle, avaient trouvé à s'articuler se trouvent ainsi dissociés.

Non moins digne d'observation, au second degré pourrait-on dire, est le regard porté par l'auteur : dans une large mesure Matthieu Leimgruber épouse ces évolutions en opérant une déconstruction critique des dénonciations économicistes des excès et dangers de la protection sociale. Sans doute cette prise de position est-elle en phase avec le débat politique contemporain, dans lequel les « partisans de l'État-providence » insistent sur ses capacités redistributives pour maintenir la cohésion des sociétés civiles. Il reste, au terme de la brève exploration que nous avons menée, à nous interroger sur un point que seules les recherches en cours permettront d'élucider. Ce que l'on retient le plus volontiers de la mutation idéologique des années 1980 est la remise en cause, par les partisans de l'économie de marché, de l'intervention de l'État et de l'importance des transferts assurés par l'État-providence. Mais la focalisation sur les aspects les plus explicites de cette « révolution conservatrice » laisse dans l'ombre le sous-entendu et la conséquence de cette réévaluation. Au vu de l'histoire longue de la protection sociale, il serait fructueux d'examiner dans quelle mesure, par l'affirmation d'une dichotomie manichéenne entre les vertus du jeu économique et les vices de la protection sociale collective, les « néolibéraux » n'ont pas surtout subrepticement cherché à accaparer

38. L'effet à long terme de l'immigration sur l'équilibre des systèmes de retraite est plus conditionnel. X. Chojnicki et L. Ragot, « Immigration, vieillissement démographique et financement de la protection sociale », *Revue économique*, vol. 63, n°3, 2012, p. 501-512.

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte

pour leur usage exclusif un outil, le marché, que la gauche réformatrice avait depuis des décennies partagé avec eux et utilisé avec succès comme moteur de ses politiques. On peut raisonnablement parier que, sous l'effet de la crise économique, l'interrogation centrale que porte le présent dossier, à savoir la part de l'utilitarisme dans le progrès social, est appelée à redevenir une problématique centrale des recherches sur l'histoire des politiques sociales ainsi que du débat politique.

Le Mouvement Social, juillet-septembre 2013 © La Découverte