

Les origines internationales des réformes sociales

Dorothée BENHAMOU

La revue *Genèses* propose dans son dernier numéro un dossier explorant l'histoire des liens entre les réformes sociales, menées dans le cadre des États-nations, et les échanges internationaux de savoirs et d'expertises. Les contributions réunies mettent en lumière le rôle des institutions et des réseaux de réformateurs transnationaux dans la définition des politiques sociales européennes et nord-américaines depuis le XIX^e siècle.

Recensé : dossier « Actions sociales transnationales », *Genèses : sciences sociales et histoire*, n° 71, juin 2008.

La revue *Genèses : sciences sociales et histoire* consacre son numéro de juin 2008 aux « Actions sociales transnationales ». Les deux articles introductifs¹ présentent un champ de recherche en expansion depuis une dizaine d'années, et s'interrogent sur les enjeux et les méthodes des travaux consacrés à la dimension transnationale des politiques sociales. Il s'agit de mettre en valeur l'importance des échanges et des débats transnationaux en matière de réforme sociale depuis le début du XIX^e siècle, et de montrer que s'élaborent dans ce cadre

¹ Kenneth Bertrams et Sandrine Kott, « Actions sociales transnationales », *Genèses : sciences sociales et histoire*, n°71, Belin, juin 2008, p. 2-3 ; Pierre-Yves Saunier, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *ibid.*, p. 4-25.

des catégories, des méthodes et des savoir-faire qui ont nourri les différents programmes de réforme sociale et économique mis en place dans les pays de l'Atlantique Nord². Les travaux historiques qui adoptent cette perspective, et dont Pierre-Yves Saunier dresse un rapide bilan, s'intéressent notamment aux acteurs de ces échanges et à l'existence de réseaux internationaux d'experts ; en second lieu, ils étudient les lieux de l'échange, qu'il s'agisse d'organisations internationales ou de communautés plus informelles, groupes de réflexion et d'action transnationaux qui recrutent sur l'ensemble du spectre politique et social. Est ainsi mise en évidence la constitution d'un horizon nord atlantique de références en matière sociale, d'un langage commun aux réformateurs des différentes nations dans le cadre duquel s'expriment consensus et désaccords.

Réformes sociales et circulations internationales

Cette démarche présente pour les auteurs du dossier un double enjeu. Elle permet en premier lieu de « dénationaliser l'étude des politiques sociales » et d'aider à une meilleure compréhension des politiques nationales en faisant apparaître les « greffes exogènes », les « apports non domestiques » à leur constitution. Un jeu sur les échelles et un va-et-vient constant entre le local et l'international mettent ainsi en évidence les mécanismes de légitimation transnationaux à l'œuvre dans la construction des réalités nationales. Le processus de « nationalisation » du monde social décrit par Gérard Noiriel peut dès lors se comprendre, selon Pierre-Yves Saunier, comme un « processus de marquage national » qui prend place dans un contexte de développement des échanges transnationaux et des pratiques comparatives. En second lieu, ce courant de recherche doit contribuer à expliquer les convergences qui s'observent entre les politiques sociales nationales des pays de l'Atlantique Nord.

Pierre-Yves Saunier identifie trois « configurations ou régimes circulatoires » apparus successivement dans l'espace nord-atlantique. Le premier se met en place dans les premières décennies du XIX^e siècle, lorsqu'est formulée la question sociale ; la philanthropie privée en est une composante essentielle, et les échanges ont pour objet privilégié le logement. Le deuxième régime prend appui sur une demande institutionnelle émanant des gouvernements municipaux, provinciaux et nationaux dans les dernières décennies du XIX^e siècle, alors que prennent forme des expériences plus vastes de politique sociale. Chômage, logement, santé

² Ce dossier s'inscrit ainsi dans le prolongement de l'ouvrage important de Daniel T. Rodgers, *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge (Mass.), Belknap Press, 1998.

publique sont les domaines privilégiés de ces contacts. Enfin, un troisième régime apparaît au début du XX^e siècle et plus nettement encore après la Première Guerre mondiale. À son origine, la volonté de créer des normes et des standards internationaux ; la philanthropie étatsunienne dans sa composante rockefellerienne, ainsi que les organisations internationales nées du traité de Versailles³, y jouent un rôle actif. L'auteur insiste sur le fait que ces circulations ont pu dépasser l'espace nord-atlantique, et qu'elles ont d'autre part été à l'œuvre simultanément.

Institutions, expertises et politiques sociales

Après cette introduction méthodologique, le numéro de *Genèses* propose trois études de cas présentant des actions sociales transnationales dans l'entre-deux-guerres. L'article de Sandrine Kott⁴ se fonde sur l'analyse de la correspondance relative aux activités du premier comité d'experts de l'Organisation internationale du travail (OIT)⁵, le Comité de correspondance pour les assurances sociales, pour réfléchir à l'importance du savoir expert dans la genèse des politiques sociales. Si l'appel aux experts répond à un besoin d'assistance technique sur la question complexe des assurances sociales et vient conforter la légitimité du travail normatif de l'OIT, son rôle évolue au cours de l'entre-deux-guerres et leur désignation répond, plus fondamentalement, au besoin des fonctionnaires du Bureau international du travail (BIT) de s'assurer des relais influents dans les administrations et les opinions publiques nationales. Sandrine Kott interroge la notion de « communauté épistémique du social » ; elle montre que le savoir collectif international qui se constitue à l'OIT n'est pas réductible à une parole consensuelle en étudiant les conflits nationaux, institutionnels et politiques qui entourent la désignation des experts. La désignation des experts et la formation d'une « communauté épistémique » ont lieu au terme d'une concurrence opposant divers acteurs nationaux, et, partant, différents systèmes d'assurances sociales au sein des espaces

³ Notamment la Société des Nations (SDN), dont la création est prévue par les traités de paix de 1919 pour assurer le maintien de la paix entre les nations par la concertation et le recours à l'arbitrage, et l'Organisation internationale du travail (OIT). Sur cette dernière, voir la note 5.

⁴ Sandrine Kott, « Une "communauté épistémique" du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres », *ibid.*, p. 26-46.

⁵ La partie XIII du Traité de Versailles, déclarant que la « paix universelle [...] ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale » et que « la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays », crée une Organisation internationale du travail (OIT) chargée de promouvoir l'amélioration des conditions de travail dans le monde. L'OIT est rattachée à la Société des Nations mais fonctionne comme un organisme autonome. Organisée sur le principe du tripartisme, elle vote des conventions internationales du travail qui doivent ensuite être ratifiées par les États membres. Elle est dotée d'un secrétariat, le Bureau international du travail (BIT), qui prépare par son travail scientifique les conventions internationales du travail et veille à leur application. De nombreuses associations internationales nées de l'initiative « privée » se créent dans le sillage de la SDN et de l'OIT, et se donnent pour tâche de promouvoir leur action dans l'opinion publique.

nationaux. La désignation des experts allemands intervient ainsi dans le cadre d'un conflit de légitimité entre le Ministère du Travail et les représentants des caisses d'assurance, souvent issus des milieux sociaux-démocrates. L'OIT, soucieuse de s'assurer le soutien d'une opinion publique internationale, a eu tendance à favoriser ces derniers et à promouvoir un modèle social autogéré à l'allemande.

Dominique Marshall⁶ s'intéresse à l'émergence, après la Grande Guerre, d'une diplomatie du bien-être de l'enfance, et au Comité de la protection de l'enfance à la Société des Nations (SDN), créé en 1924. Elle étudie de manière concomitante la dimension locale de son activité, à travers l'exemple canadien, et sa dimension internationale. Les représentants canadiens ont su développer une expertise dans le domaine de la protection de l'enfance et faire valoir leur position d'intermédiaire entre l'Amérique du Nord et l'Europe, acquérant ainsi dans le Comité une place importante. Certains acteurs canadiens, comme le Conseil canadien de sauvegarde de l'enfance, ont su trouver dans les organisations internationales une légitimité qui a consolidé leur position sur la scène nationale. Les activités des représentants canadiens dans le cadre du Comité de la protection de l'enfance à la SDN ont de plus été pour eux l'occasion de théoriser la spécificité d'une « tradition canadienne de bien-être » et d'élaborer des outils, notamment statistiques, qui seront réinvestis lorsqu'il s'agira, après la guerre, de transférer à l'État canadien des compétences sociales qui étaient auparavant du ressort des provinces. Dominique Marshall souligne ainsi que l'étude des réseaux transnationaux de protection des droits des enfants contribue à éclairer l'émergence de l'État social canadien.

Enfin, l'article de Kenneth Bertrams⁷ s'intéresse à l'ancrage transnational des experts du planning. À travers l'étude du personnel des agences de planning états-unienne, il montre que ces acteurs s'insèrent dans des réseaux transnationaux d'étude et de réflexion. L'auteur invalide ainsi le mythe de l'exceptionnalité états-unienne. Il souligne cependant que sont à l'œuvre des mécanismes de « renationalisation » du planning : la rhétorique de ses promoteurs américains affirme en effet la spécificité des réalisations américaines. Kenneth Bertrams met ainsi en valeur un écart croissant entre un contexte d'inspiration du New Deal, d'essence transnationale, et un contexte de légitimation qui reste avant tout national. La mise en

⁶ Dominique Marshall, « Dimensions transnationales de l'histoire des droits des enfants. La Société des Nations et les cultures politiques canadiennes, 1910-1960 », *ibid.*, p. 47-63.

⁷ Kenneth Bertrams, « Une inspiration tout en contrastes. Le New Deal et l'ancrage transnational des experts du planning, 1933-1943 », *ibid.*, p. 64-83.

évidence des réseaux transnationaux du planning contribue à ses yeux à expliquer la convergence des législations européennes et nord-américaines au cours d'un long XX^e siècle.

Ce numéro de *Genèses* souligne ainsi combien l'étude des circulations internationales est essentielle pour comprendre l'émergence des politiques sociales nationales. C'est en effet dans un contexte marqué par l'essor des échanges internationaux que sont formulées les spécificités nationales en matière d'action sociale. Les catégories de l'action sociale s'élaborent dans le cadre de débats qui dépassent largement les frontières de l'État-nation, et l'action des réformateurs sociaux se déploie à plusieurs échelles, locale ou nationale d'une part, internationale de l'autre. Les auteurs du numéro s'intéressent notamment à la façon dont les acteurs ont su réinvestir sur les scènes nationales la légitimité qu'ils tirent de leur action dans les échanges internationaux, et montrent que les organisations internationales ont pu renforcer l'influence de certaines options au sein des espaces nationaux de débat. La prise en compte de la dimension transnationale des actions sociales éclaire ainsi d'un jour nouveau la construction et le fonctionnement des politiques sociales nationales.

Pour aller plus loin :

- la revue *Genèses* : <http://www.iresco.fr/revues/geneses/index.html>
- sur H-Net, une lecture à plusieurs voix du livre de l'historien Daniel T. Rodgers, *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge (Mass.), Belknap Press, 1998 : <http://www.h-net.org/~shgape/disclist/rodgers.html>

Texte publié dans laviedesidees.fr, 28 octobre 2008.

© laviedesidees.fr