

Projet du Centenaire de l'OIT



Bureau
international
du Travail

De l'assurance à la sécurité sociale (1919-1944). L'OIT comme acteur international

Sandrine Kott
Université de Genève



Ceci est un document de travail préliminaire mis à disposition sur le site du Projet du Centenaire pour information et commentaires. Il ne peut être cité sans la permission de son ou ses auteur(s).

Ce document de travail préliminaire n'engage que son ou ses auteur(s), et son inclusion sur le site ne signifie pas que le Bureau international du Travail ou le IIES souscrivent aux opinions qui y sont exprimées.



Institut
international
d'études sociales

Dans les ouvrages produits sous l'égide du BIT ou d'organisations proches on lit souvent que les assurances sociales ont constitué un domaine central de l'action de l'OIT entre 1919 et la seconde guerre mondiale. Les auteurs soulignent généralement que l'Organisation a, grâce à une activité conventionnelle considérable, pu jouer un rôle pionnier précédant, voire même impulsant nombre d'évolutions nationales¹. Le domaine des assurances aurait permis à l'Organisation d'exercer un important rayonnement international ce qu'Albert Thomas appelle en 1931 « la vertu organisatrice de ces conventions consacrées aux assurances sociales »². Pourtant la législation américaine de 1935 puis le rapport Beveridge de 1942 sont élaborés sans tenir compte des conventions de l'OIT et privilégient le label « sécurité sociale » sur celui « d'assurances sociales » promu et diffusé par l'Organisation jusqu'au milieu des années 1930. Le triomphe du modèle de « sécurité sociale » est finalement entériné en 1952 par le vote de la convention 102. L'OIT semble ici avoir poursuivi une évolution initiée en dehors d'elle et qui remet d'ailleurs partiellement en cause certains éléments fondamentaux du programme qu'elle avait développé depuis les années 1920, comme l'obligation³ et la gestion paritaire⁴. Cette double constatation nous conduit à réfléchir sur les conditions et les contextes d'action dans lesquels l'OIT peut initier et structurer une réflexion internationale et en diffuser, -voire en promouvoir- les résultats.

Cette interrogation est d'autant plus légitime que, l'intense activité déployée dans le champ des assurances sociales dans la phase de construction de l'Organisation, a contribué à faire de ce domaine un instrument essentiel dans la fixation des règles de fonctionnement de l'OIT et permet d'ouvrir une réflexion sur ses capacités d'action. Suivre les discussions et les procédures mises en place autour des assurances puis de la sécurité sociale conduit donc à s'interroger sur l'Organisation elle-même⁵.

¹ Voir à titre d'exemple Guy Perrin, « Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale », in *Revue internationale du travail*, 1969, 99, ici, p.286-287 ou Pierre Laroque, « L'organisation internationale du travail et la sécurité sociale », in *Revue internationale de sécurité sociale*, 4, 1969, p.513-524.

² Bureau International du Travail, *Dix ans d'organisation internationale du travail*, Préface par Albert Thomas, Genève, BIT, 1931.

³ Article 5 de la convention 102 de 1952 (<http://www.ilo.org/ilolex/french/convdsp1.htm>) : « Lorsqu'en vue de l'application de l'une quelconque des Parties II à X de la présente convention visées par sa ratification, un Membre est tenu de protéger des catégories prescrites de personnes formant au total au moins un pourcentage déterminé des salariés ou résidents, ce Membre doit s'assurer, avant de s'engager à appliquer ladite Partie, que le pourcentage en question est atteint. »

⁴ Article 72 de la convention 102 de 1952 : « Lorsque l'administration n'est pas assurée par une institution réglementée par les autorités publiques ou par un département gouvernemental responsable devant un parlement, des représentants des personnes protégées doivent participer à l'administration ou y être associés avec pouvoir consultatif dans des conditions prescrites; la législation nationale peut aussi prévoir la participation de représentants des employeurs et des autorités publiques. » Cet article est clairement un retour en arrière sur le principe de cogestion des caisses vu pourtant comme un élément central de démocratie sociale dans les années 1920 et 1930. Il traduit une modification de l'équilibre des forces.

⁵ Par ailleurs la stricte description de l'action entreprise par l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale a été largement livrée dans les ouvrages anniversaires récurrents ou les documents et rapports (série M) cités en notes. Voir en particulier les différents articles parus dans la *Revue internationale de sécurité sociale*, 1969, 4.

Afin de mener cette réflexion, l'OIT sera saisie à travers la diversité de ses acteurs. Les types de savoirs qu'ils élaborent, les valeurs qu'ils promeuvent ainsi que les formes d'actions qui leur permettent de les diffuser seront précisément étudiées. Ces différents éléments seront analysés dans les contextes socio-économiques, politiques et intellectuels de leur émergence; l'efficacité du travail des acteurs sera mesurée à l'aune de leur capacité à s'appuyer sur des réseaux plus vastes, voire à les mobiliser autour des objectifs fixés par l'Organisation⁶. C'est à travers ce prisme qu'on tentera de saisir les modalités d'élaboration d'un programme spécifique en matière d'assurances sociales et qu'on essaiera de dessiner les contours des soutiens dont il a pu -ou non- bénéficier. A cet égard, par delà les rapports avec les acteurs gouvernementaux, souvent les plus visibles, je tenterai de m'interroger sur les capacités et les modalités de constitution d'une « opinion publique » mondiale susceptible d'orienter les choix du Bureau en amont et en aval des discussions officielles qui se déroulent lors des Conférences Internationales du Travail⁷. A cette fin, les archives produites par les fonctionnaires du Bureau seront largement utilisées dans la mesure où elles permettent de mieux prendre en compte l'action d'acteurs moins visibles : fonctionnaires et experts qui jouent, à mon sens, un rôle essentiel dans ces formes de mobilisation. En les suivant, je serai amenée à réévaluer la portée des choix conventionnels en faveur des assurances sociales et la signification du changement de paradigme opéré entre 1942 et 1943. Cette analyse précise permet d'interroger ce qui apparaît trop souvent comme des ruptures et conduit à remettre en cause une vision « héroïque » de l'histoire qui tend à présenter le triomphe de la « sécurité sociale » comme le fruit d'un progrès continu vers le mieux-être.

Afin de conduire cette réflexion je commencerai par présenter les formes d'action de l'OIT dans le domaine de l'assurance et/ou de la sécurité sociale, puis je m'attacherai à définir les acteurs qui sont à l'origine de l'élaboration de ces orientations avant de m'interroger sur les conditions de possibilité, pour l'Organisation, de promouvoir, voire d'impulser des directions spécifiques en matière d'assurances puis de sécurité sociale.

⁶ La perspective adoptée se situe à la croisée d'une approche socio-historique et de sociologie des organisations.

⁷ Il faudrait réfléchir sur les formes de ritualisation donc s'entourent ces conférences, constituées en une sorte de parlement mondial du travail.

1. Les assurances comme champ d'action de l'OIT

1.1. La législation internationale sur les assurances sociales dans l'histoire

Le travail conventionnel est souvent présenté comme le cœur de l'activité de l'OIT⁸ ; c'est souvent à travers cette activité normative et les ratifications qui en sont le corrélat attendu que l'on mesure le travail et l'influence de l'Organisation⁹. Il est vrai que la période considérée est particulièrement productive en matière d'assurances sociales. Entre 1919 et 1936 la Conférence internationale du travail a adopté 16 conventions et 13 recommandations qui couvrent les trois branches de l'assurance classique : accidents (1925 et secondairement 1921), maladie (1927), invalidité- vieillesse décès (1933)¹⁰. Ce travail normatif a concerné diverses catégories de population : ouvriers d'industrie, mais aussi travailleurs de la terre (convention 12 en 1925 et 25 en 1927), travailleurs migrants (19 en 1925 et 48 en 1935)¹¹. Entre 1919 et 1935 les assurances sociales ont figuré d'une manière ou d'une autre presque chaque année au programme des discussions de la Conférence Internationale du Travail¹². Après une interruption de 10 ans le travail normatif reprend avec l'adoption de plusieurs recommandations en 1944 et 1945 (en particulier R67 et R69) qui préfigurent la convention 102 « concernant la sécurité sociale » en 1952. Celle-ci rassemble en un seul texte les conventions d'assurance des années antérieures tout en revenant sur certaines dispositions. Sans réellement promouvoir un système intégré - les Etats signataires peuvent s'engager sélectivement- elle rassemble les indemnisations classiques (maladie, chômage, vieillesse, accidents et maladie professionnelles) auxquelles s'ajoutent de nouvelles prestations : familiales, maternité et la mise en place d'un système médical.

⁸ Outre les questions d'équilibre des pouvoirs au sein de l'Organisation elle-même, cette importance accordée à l'action conventionnelle est également liée au fait que c'est celle qui est la mieux documentée par les imprimés du BIT tant les Procès verbaux du conseil d'administration que des Rapports de la Conférence internationale du travail.

⁹ Voir à cet égard le numéro cité de la *Revue internationale de sécurité sociale*. Voir surtout Guy Perrin, *Histoire du droit international de la sécurité sociale*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1993 qui a l'immense avantage de faire un état des lieux très complet du travail conventionnel de l'OIT. Voir aussi parmi les ouvrages plus généraux Jean-Michel Bonvin, *L'organisation internationale du travail : étude sur une agence productrice de normes*, Paris : Presses universitaires de France, 1998, VII-338.

¹⁰ Je ne traiterai pas ici de l'assurance chômage qui fait l'objet d'une réflexion autonome et n'est pas prise en charge par la section des assurances sociales. Sur le chômage à l'OIT, voir les travaux de Ingrid Liebeskind, *L'organisation internationale du travail face au chômage : compétences normatives et contribution à l'évolution de la pensée économique, 1919-1939*, Thèse de doctorat non publiée, Genève, 2005.

¹¹ Pour une liste détaillée de ces conventions et recommandations et les textes voir l'excellent site http://www.ilo.org/global/What_we_do/International_LabourStandards/lang--fr/index.htm

¹² Un état général des lieux dans BIT, "L'Organisation internationale du travail et les assurances sociales", in *Etudes et rapports*, Série M (assurances sociales) 12, Genève, 1936.

Comme dans les autres domaines, la législation internationale fut étroitement corrélée à l'état des législations nationales ce que les fonctionnaires du Bureau¹³ résument de la manière suivante en 1931 : « La réglementation internationale des assurances sociales est faite des éléments des règles nationales qui ont le mieux résisté à l'épreuve de l'expérience, elle est comme l'intégration de toutes les tendances qui caractérisent le mouvement d'assurance »¹⁴.

Pour comprendre le travail de l'OIT durant l'entre-deux-guerres, il importe donc de repartir de l'état de ces législations. En 1919, des législations d'assurances sociales obligatoires, largement réservées aux populations ouvrières, existent dans certains pays d'Europe du Centre et du Nord. Mais alors que les risques accidents et maladie ont donné lieu à une législation dans de nombreux pays, l'assurance obligatoire contre l'invalidité-vieillesse-décès est encore très largement une spécificité allemande¹⁵. Dans ce domaine, le gouvernement impérial et plus particulièrement les fonctionnaires prussiens du ministère de l'intérieur ont fait œuvre de précurseurs en faisant adopter dans les années 1880 trois lois successives sur l'assurance obligatoire des ouvriers contre le risque accident (1883), maladie (1884) et invalidité-vieillesse (1889)¹⁶, bientôt imité par les gouvernements environnants : Autriche impériale, Bohême et Hongrie pour la partie maladie. Bien que novatrice, cette législation allemande et centre-européenne constitue en fait une généralisation et une codification de pratiques diverses qui lui préexistaient et qui puisent à trois traditions¹⁷.

La première, la plus ancienne, la plus visible aussi, est la tradition mutualiste, celle des caisses des syndicats qui couvrent surtout les risques maladie mais aussi, plus rarement, invalidité et chômage ; elles s'inscrivent elles-mêmes dans la tradition des caisses de secours des compagnons dont on peut tracer l'existence dès le Moyen Age. Leur exclusivisme social, le fait

¹³ Les ouvrages publiés par le BIT ne sont pas « signés » d'où l'utilisation du terme générique et trop vague de « fonctionnaires ».

¹⁴ Bureau International du Travail, *Dix ans d'organisation internationale du travail*, Préface par Albert Thomas, Genève, BIT, 1931, p.185.

¹⁵ La loi britannique de 1908 par son fonctionnement, comme par la nature des prestations offertes, est une loi d'assistance ; quant à la loi française de 1911 sur les retraites ouvrières et paysannes, après avoir fait l'objet de longs débats, elle ne sera finalement pas appliquée. A cet égard, il faut se méfier des larges tableaux comparatifs qui existent dans de nombreuses publications et qui donnent une vision fautive des réalités de terrain. En particulier la loi allemande de 1889, réduite à sa dimension vieillesse est généralement mal comprise ; il s'agit d'abord d'une loi d'invalidité au travail et c'est seulement ainsi qu'on peut en comprendre toute la portée.

¹⁶ Sur la législation sociale allemande voir parmi d'autres Sandrine Kott, *L'État social allemand, représentations et pratiques*, Paris, Belin, 1995. et Florian Tennstedt, *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Göttingen, 1981, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesarchiv (Hrsg.): *Grundlagen der Sozialpolitik, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, 1, Baden-Baden: Nomos Verlag 2002.

¹⁷ Pour une mise en perspective historique longue voir ; Gerhard-A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, Oldenburg, Munich, 1991, François-Xavier Merrien, Parchet R., Kern A., *L'Etat social. Une perspective internationale*, Paris, Colin, 2005. Voir aussi Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Classe Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge University Press, 1990 qui défend une thèse intéressante mais dont certaines conclusions sont contestables.

qu'elles assurent surtout les ouvriers qualifiés et masculins constituent à l'orée du XX^e siècle autant d'éléments qui perpétuent ces pratiques plus anciennes.

La seconde tradition est celle de l'intervention publique. La plupart des Etats territoriaux ont développé depuis l'Ancien Régime, des fonds de pension pour certaines catégories de population : fonctionnaires, mineurs, marins dont la loyauté leur était particulièrement précieuse. Localement dans un certain nombre de pays, les communes doivent garantir assistance et soins à leurs habitants tombés dans la misère. Certaines autorités communales, en particulier dans les zones industrielles (tout particulièrement dans les « grands villages » de la Ruhr allemande) afin d'alléger le fardeau de l'assistance obligatoire ont, dès le milieu du XIX^e siècle, imposé aux ouvriers vivant sur leur territoire l'obligation de s'assurer dans des caisses communales.

Enfin et c'est la troisième tradition, dans les grands centres industriels, les patrons ont développé leurs propres institutions sociales, parmi lesquelles figurent diverses caisses de secours (maladie, et parfois vieillesse) dans le but de fidéliser, de discipliner la main-d'œuvre et de garantir la paix sociale. La législation d'assurance contre les accidents de fabrique allemande avec son système d'inspection spécifique s'est ainsi beaucoup inspirée de l'Association pour prévenir les accidents de machines mise en place dans les années 1860 par les patrons mulhousiens qui ont d'ailleurs été consultés lors de la préparation de la loi de 1883¹⁸.

A ces trois inspirations qu'on retrouve à des degrés divers dans la plupart des pays européens à la fin du XIX^e siècle, s'ajoute dans le monde anglo-saxon et en Suisse, le développement d'un secteur assurantiel privé qui acquiert rapidement des positions importantes dans la couverture des risques maladie et invalidité¹⁹.

Sauf dans des contextes spécifiques comme les périodes de guerre ou de reconstruction durant lesquelles les responsables politiques disposent d'une plus large autonomie, les législateurs des différents pays ont dû tenir compte de ces configurations préexistantes et des rapports de force qu'elles induisent au moment de la mise en place des systèmes de protection sociale. L'obligation s'est donc heurtée à de fortes résistances là où des groupes de pression puissants étaient déjà constitués comme en Suisse. Dans les pays où l'obligation a été imposée, ce fut au prix de divers compromis, ce qui explique le caractère apparemment « bricolé » des législations d'assurance mises en place avant la première guerre mondiale et durant l'entre-deux-guerres.

¹⁸ Sandrine Kott, « De la philanthropie patronale aux assurances sociales bismarckiennes. Le cas des accidents du travail en Haute-Alsace. » in *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale de Strasbourg en 1988*, Paris, 1989, p.187-208.

¹⁹ Sur la Suisse voir Matthieu Leimgruber, *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*, Cambridge, university Press, 2008 et aussi Jean-Pierre Tabin, Frauenfelder Arnaud, Carola Togni, Véréna Keller, « Les destinataires de l'assistance publique. L'exemple de deux cantons suisses vers 1890 », in *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 2006/3, 64, p. 88-109.

Elles ont en effet dû tenir compte de la coexistence de multiples institutions, héritées des périodes antérieures. Dans la loi d'assurance maladie allemande de 1884 coexistent ainsi trois sortes de caisses ; communales, de métier et de fabrique dont le fonctionnement comme les bénéfices versés sont différents et qui sont gérés de manière autonome. En Angleterre, la loi de 1911, laisse coexister les caisses syndicales avec une multitude de *friendly societies* et de caisses d'assurance privées qui renforcent leur position dans les années 1930²⁰. Dans d'autres pays, la tradition d'assistance aux pauvres qui fait dépendre les prestations d'un examen des ressources est privilégiée sur la solution assurantielle. C'est tout particulièrement le cas de la France où les élites républicaines s'appuyant, sur le « solidarisme » de Léon Bourgeois constitué en corps de doctrine, développent à la fin du XIX^e siècle des lois d'assistance sous condition de ressources. Ils les voient comme une alternative républicaine et citoyenne à l'assurance impériale allemande fondée sur une conception de la société organisée autour du travail salarié²¹. Pour des raisons liées aux traditions de l'aide sociale, comme aux équilibres socio-économiques de ces pays, le modèle assistantiel est également à l'origine de la loi anglaise de 1908 ou de diverses dispositions prises dans les pays du Nord de l'Europe²².

Au sein de ce maquis législatif, les conventions de l'OIT ont clairement fait des choix ce dont témoigne d'ailleurs, à mon sens, le faible nombre de ratifications de ces conventions durant la période considérée²³. Ces choix sont le résultat d'un travail de sélection opéré en amont par les fonctionnaires du BIT lors du patient travail de documentation qui accompagne la préparation des conventions et qui, bien qu'invisible, constitue peut-être le cœur de l'activité du Bureau en matière d'assurance dans ces années là.

²⁰ Voir à cet égard Humphrey Southall, « Ni l'État ni le Marché. Les premières prestations sociales en Grande-Bretagne », in *Genèses*, 1995, 18, p.6-29 et Noelle Whiteside, « Private Agencies for Public Purposes: Some New Perspectives on Policy Making on Health Insurance Between the Wars », *Journal of Social Policy*, 1983, 12, p. 165-193.

²¹ Colette Bec, *L'assistance en démocratie : les politiques assistantielles dans la France des XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Belin, 1998.

²² Sur ce dernier point, voir Peter Baldwin, *op. cit.*, 55-94. Il me semble que les choix spécifiques de ces pays du Nord (également liés à la dispersion, souvent discutée au BIT, de la population) expliquent la faible implication (soulignée et regrettée par les fonctionnaires) des pays nordiques dans la période d'élaboration conventionnelle. Voir à cet égard ABIT, SI 1000/15/1 et en particulier voir lettre de Tixier du 7 juillet 1929 : "Nos conventions traitent exclusivement de l'assurance obligatoire des salariés, alors que dans les pays du Nord prédomine encore l'assurance libre et que de nombreux projets d'assurance obligatoire en préparation tendent à dépasser le cadre du salariat pour réaliser une assurance populaire. On nous accuse de ne penser dans tous nos travaux et nos textes internationaux qu'aux pays fortement industrialisés. Des explications d'ailleurs difficiles à donner sont nécessaires pour dissiper les malentendus et les préventions ».

²³ Trois ratifications seulement pour les conventions de 1933 sur l'invalidité vieillesse votées il est vrai dans une période de crise économique, 12 pour la grande convention de 1927 sur l'assurance maladie.

1.2. Le BIT comme agence d'information ou d'expertise sur les assurances sociales.

L'activité de rassemblement de la documentation est un préalable nécessaire à l'action conventionnelle de l'OIT dont les règles se stabilisent dans le courant des années 1920. Elle procède d'un savant va et vient entre divers acteurs gouvernementaux et les fonctionnaires internationaux qui rédigent des rapports successifs sur la base des informations collectées auprès des différentes administrations nationales²⁴. Mais les fonctionnaires ne se sont pas contentés de compiler les différentes législations nationales, ils ont utilisé les nations comme des réservoirs d'expériences dans lesquels ils ont puisé de manière sélective.²⁵ Le sérieux de ce travail documentaire -et surtout le fait qu'il puisse constituer une référence indiscutable- a été essentiel tant pour les chances de succès des conventions proposées au vote de la Conférence internationale du travail que pour la pérennité de l'Institution dans son ensemble. C'est en effet la qualité de ce travail documentaire qui permet au Bureau d'asseoir sa légitimité auprès des différents gouvernements qui, via la SDN, financent l'Organisation.

Cette collecte fait d'ailleurs officiellement partie des missions du Bureau au terme de l'article 396 du traité de paix. Les activités du Bureau prolongeaient, à cet égard, celles de l'Office du travail de Bâle qui depuis 1901 jouait le rôle de bibliothèque européenne du social²⁶. Ce travail -collecte des documents et confection de rapports- occupe rapidement une place centrale dans l'activité des fonctionnaires du Bureau. Dans les années 1930, alors que la plus grande partie du travail conventionnel est achevée, le Bureau tend ainsi à se transformer en une sorte d'agence d'expertise ou de centre d'échange et de documentation internationale en matière sociale. Cela se traduit par le traitement d'une information pléthorique, la publication de dix-huit rapports et documents (série M) entre 1919 et 1942 qui ont été largement diffusés, la réponse à d'innombrables demandes de renseignement, souvent très techniques, émanant de fonctionnaires nationaux mais également d'autres acteurs ; les gouvernements ont en effet été loin de constituer les seuls interlocuteurs du Bureau.

²⁴ Pour une description précise de cette procédure voir OIT, "L'OIT et l'assurance sociale", in *Etudes et rapports*, M12, Genève, 1936, p.22-25.

²⁵ Outre la bibliothèque, dont le nombre de volumes s'accroît rapidement, la section des assurances sociales dispose rapidement d'un petit centre de documentation dans lequel les législations des différents Etats sont collectées, ce qui lui permet de répondre aux demandes d'informations émanant de différentes administrations nationales (non sans les avoir préalablement traduites dans les deux langues officielles), in Archives du BIT (désormais ABIT), lettre de Tixier à Thomas le 13 janvier, SI 1/0/24.

²⁶ Sur ces continuités entre les organisations volontaires d'avant guerre et l'OIT, voir Madeleine Herren, *Internationale Politik vor dem Ersten Weltkrieg*, Berlin, Duncker & Humboldt, 1993, Rainer Gregarek, "Le mirage de l'Europe sociale. Associations internationales de Politique sociale au tournant du 20^e siècle", *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 1995, 48, p.103-118, Malcolm Delevingne, "The Pre-War History of International Legislation" in James Thomson Shotwell (ed.), *The Origins of the International Labor Organization*, New York, Columbia University Press, 1934, p.19-55.

Le cas états-unien est à cet égard particulièrement intéressant. En 1935, dans un rapport qu'il adresse à John Winant, directeur adjoint de l'OIT, Adrien Tixier, alors chef de la section des assurances sociales, recense 60 demandes d'informations depuis 1924 et déplore que, pour la plupart, elles émanent d'associations privées, voire même de particuliers²⁷. Les relations avec l'administration états-unienne se développent avec l'entrée de ce pays à l'OIT en août 1934, le lancement du plan de sécurité sociale et la constitution du Social Security Board (SSB) qui, sous la direction de John Winant, est composé de personnes ouvertes aux expériences étrangères²⁸. En novembre 1935 Adrien Tixier se rend à Washington, comme conseiller, pour participer à la mise en place de l'assurance vieillesse ; à cette fin il fait prendre des renseignements par Oswald Stein auprès des administrations d'assurance de Vienne et de Prague. En août 1936, la section centralise les demandes de visite des membres et conseillers techniques du SSB et du Social Science Research Council. Reçus à Genève pendant une semaine, ils y sont initiés aux différentes législations avant d'être envoyés, sur recommandation des fonctionnaires du Bureau, dans différents instituts d'assurance préalablement sélectionnés pour eux en Tchécoslovaquie, Autriche, Allemagne, Angleterre et Suisse²⁹. Dans ce cas, et dans le contexte privilégié du New Deal, les fonctionnaires du Bureau ont déployé une énergie considérable pour devenir des intermédiaires incontournables entre les experts américains et leurs homologues européens. La lecture des correspondances, semble toutefois suggérer qu'ils jouent ce rôle comme pas défaut, conscients de la faible influence du travail normatif de l'OIT sur la législation de sécurité sociale des Etats-Unis³⁰.

Ce même souci de présence (plutôt que d'influence) commande aux relations que le Bureau entretient avec la Grande-Bretagne dans la phase de préparation du rapport Beveridge. En juin 1941, c'est Edward Phelan qui prend l'initiative de télégraphier à Arthur Greenwood, Ministre travailliste sans porte-folio, pour offrir les services du Bureau dans le cadre de l'enquête qu'il commande sur les systèmes d'assurances sociales³¹. C'est en réponse à cette offre de service et avec la mission explicite d'apporter du matériel sur les expériences étrangères qu'Oswald Stein et Maurice Stack sont invités à prendre la parole devant le « Beveridge

²⁷ ABIT, SI 2/61/1. Ce qui reflète la situation des années 1920 durant laquelle les présidents républicains des Etats-Unis ont délibérément négligé le développement de programmes sociaux fédéraux au profit des initiatives des industriels ou celles des différents Etats. Cette orientation va contribuer à bloquer la mise en place de programmes nationaux par la suite. Ann Shola Orloff, « The Political Origins of America's Belated Welfare State » in Margaret Weir, Ann Shola Orloff, Theda Skocpol (ed), *The politics of Social Policy in the United States*, Princeton, UP, 1988, p.37-80.

²⁸ Daniel Rodgers, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge Mass; London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1998, p.441.

²⁹ ABIT, SI 2/61/3/1.

³⁰ Voir rapport d'Adrien Tixier déjà cité.

³¹ ABIT, SI 2/0/25/1

Committee on Social Insurance and Allied Services ». Des termes très précis de la mission qui leur est confiée, il ressort clairement qu'ils ne sont pas appelés comme porte-parole d'une organisation qui produit des normes internationales en matière d'assurance sociale mais comme les gardiens d'un « savoir social international ».

Outre la situation particulière des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne sur laquelle nous reviendrons, cette position « en retrait » doit s'apprécier dans le contexte spécifique des années 1930. Le cadre conventionnel a été fixé tandis que la législation sociale est menacée par la crise économique³² et la diffusion des renseignements mais aussi la mise sur pied de missions techniques prend alors le pas sur l'activité normative. Adrien Tixier qui dirige la section depuis les origines en redéfinit lui-même les missions en 1930 : « A la première phase de fabrication d'une abondante réglementation internationale de textes et de statistique doit succéder la phase des études plus limitées et véritablement techniques sur des problèmes déterminés faisant l'objet des préoccupations actuelles des grandes institutions d'assurances sociales. Au cours de mes voyages j'ai acquis la certitude que nous devons avant tout seconder les efforts des pays qui ont le désir de créer des systèmes nouveaux d'assurance ou de réformer les systèmes existants et qui, surtout hors d'Europe manquent d'expérience et de techniciens. »³³

Cette aide technique va toutefois plus loin que la seule diffusion d'informations. Dans cette Europe moins avancée, qu'après Francis Delaisie, Albert Thomas appelle l'Europe B³⁴ et tout particulièrement dans les pays des Balkans, les fonctionnaires du BIT remplissent une véritable mission de conseillers techniques³⁵. Adrien Tixier est en relation répétée avec le gouvernement roumain au début des années 1930 dans le but d'établir une législation d'assurances sociales unifiée.³⁶ Il est très investi dans la rédaction de la législation grecque après le retour au pouvoir du libéral Eleftherios Venizelos. En 1929, il se rend en Grèce et la même année la section livre un rapport de 100 pages sur la première version de la loi d'assurances sociales. Il fait ensuite deux voyages d'étude à Athènes pour aider le directeur de l'office des assurances à venir à bout du projet de loi. Le professeur de Mathématiques et directeur de l'actuariat et de la statistique à l'Institut général des pensions de Tchécoslovaquie Emil Schönbaum est ensuite envoyé comme expert du Bureau pour conseiller le gouvernement grec. Il

³² Voir les discours des directeurs généraux (Thomas puis Butler) devant la CIT durant toutes ces années.

³³ ABIT, SI 0/1/1 lettre de 1935 (sans date exacte). Programme de travail.

³⁴ Delaisie Francis, *Les deux Europes*, Paris, Payot, 1929. Voir le discours d'Albert Thomas à « l'Alliance française de Sofia », 26.2.1930, ABIT, Cat 1/30/1/3.

³⁵ Sur cette conception de l'Europe, voir Denis Guérin, *Albert Thomas au BIT : 1920 - 1932 ; de l'internationalisme à l'Europe*, Genève : Institut européen de l'Université de Genève, 1996, p.77et suiv.

³⁶ ABIT, SI 2/52/2

joue un rôle important dans la mise en place de la loi de 1932³⁷. C'est ce même Emil Schönbaum, sorti de Tchécoslovaquie en 1939 grâce à l'aide d'Oswald Stein, qui devient ensuite conseiller technique dans de nombreux pays d'Amérique latine (Mexique, Equateur, Bolivie, Chili, Paraguay, Vénézuéla) durant la seconde guerre mondiale³⁸. Complétant et diffusant l'action conventionnelle de l'OIT, cette aide technique³⁹, constitue un véritable préalable à la politique qui sera développée après la Seconde Guerre mondiale en direction des nouveaux pays indépendants.

Ce travail souterrain, dont on ne peut mesurer l'ampleur qu'en se plongeant dans les sources non imprimés : rapports internes, correspondance etc... propulse les fonctionnaires et les experts dont ils s'entourent comme acteurs centraux de l'action sociale internationale.

2. Les fonctionnaires et « leurs » experts au centre de réseaux

2.1. Les fonctionnaires de la section des assurances sociales

L'importance de la thématique « assurances sociales » à l'OIT durant la période de l'entre deux guerre se marque par la constitution précoce d'un service en 1920, qui devient une section en 1923. Ses deux chefs successifs, Adrien Tixier et Oswald Stein seront d'ailleurs amenés à exercer des fonctions importantes au sein de l'OIT. La section des assurances naît de la transformation progressive du Service d'assurances et des mutilés dirigé par Adrien Tixier, lui-même mutilé de guerre⁴⁰. Il dirige la section jusqu'en 1937, date où il devient directeur adjoint de l'OIT en remplacement de Ferdinand Maurette. Oswald Stein devient alors le chef de la section, poste qu'il cumulera avec celui de directeur adjoint de l'OIT en 1942-1943. Stein est entré au Bureau en 1922 dans le service des mutilés (il est lui-même mutilé à 60%).

A la différence d'Adrien Tixier, ancien instituteur socialiste proche d'Albert Thomas dont la nomination est plus politique, Oswald Stein⁴¹ est choisi par Tixier (sur une liste de cinq candidats) sur la base de compétences exceptionnelles. Né en Bohême en 1895, il a fait des études de droit, d'économie et de mathématiques à Prague et à Vienne où il devient, après la Première guerre mondiale, un collaborateur important du Ministère de la politique sociale. Il a

³⁷ Sur tout ceci voir ABIT, SI 2/26/3.

³⁸ ABIT, P 3926. Schönbaum est alors payé par l'OIT mais il présente ses missions comme un signe de sa grande reconnaissance à l'égard de Stein. « What I have done on my many missions to South America to further the prestige of the ILO (I hope with some success) I regard as only small repayment of my great obligation to him [Oswald Stein] ». Lettre du 11.1.1944 à Stack, ABIT P 3962.

³⁹ ABIT, SI 1/0 lettre de 22 janvier 1930 d'Adrien Tixier chef du service des assurances sociales

⁴⁰ ABIT, P217 et Adrien Tixier, in *Revue internationale du travail* (désormais RIT), janv.-fév. 1946, p.1-5 et Henry Hauck, « En souvenir d'Adrien Tixier » in *La revue socialiste*, février 1956, p.175-188.

⁴¹ ABIT, P 1289 et "Oswald Stein" in *RIT*, février 1944, p.139-144.

publié dans des revues allemandes spécialisées dans les questions d'assurance, activité académique qu'il poursuit d'ailleurs durant les années 1920 ; en 1927 il dispense des cours sur les assurances sociales à l'Académie de droit international de La Haye. Il parle parfaitement le tchèque, l'allemand, le français et connaît bien le hongrois, le russe et l'anglais. Stein est donc parfaitement en mesure de développer les relations du Bureau avec les administrations d'assurance des pays de l'ancien Empire austro-hongrois : Autriche et Tchécoslovaquie mais aussi avec l'Allemagne. Il meurt précocement en décembre 1943 dans un accident dont les causes ne sont pas totalement élucidées. Il est alors remplacé par Maurice Stack⁴².

Stein et Stack sont nés la même année mais ils présentent des profils presque opposés. Stack, qui est entré dans la section en 1923 comme rédacteur après un an passé au service des traductions, en a gravi les échelons sous le regard souvent sévère de Tixier⁴³. Contrairement à Stein qui arrive au Bureau avec des compétences avérées et reconnues, il s'est formé « sur le tas » et, à la différence des deux premiers directeurs de la section, il ne dispose pas d'un réseau dans les milieux politiques ou de spécialistes de l'assurance. Pour cela il peut s'appuyer sur Rudolf Aladar Métall, spécialiste de droit international qui a enseigné à Vienne puis Cologne. Métall est membre de la section entre 1931 et 1949, les lettres de soutien de son dossier⁴⁴ révèlent que, comme Tixier, ou Stein il est lié à la mouvance socialiste et réformiste internationale⁴⁵.

Les correspondances conservées dans les archives soulignent l'importance de ces hommes pour les orientations de l'OIT en matière d'assurance. Incontestablement, leur socialisation nationale et internationale, intellectuelle et politique leur font privilégier certaines solutions. Ils se situent au centre de réseaux qui jouent un rôle essentiel dans la diffusion du travail du BIT en matière d'assurance. A cet égard, Oswald Stein me semble avoir joué un rôle pivot. Sa socialisation au sein de l'ancienne Autriche-Hongrie, les relations étroites qu'il entretient avec différents courants de la réforme sociale en Allemagne et avec les mouvements syndicaux a largement contribué à orienter l'activité de la section sur la voie d'une assurance sociale appuyée sur de puissantes organisations ouvrières. Cette voie sera d'ailleurs poursuivie, sous son influence, par trois « austro-hongrois » : Aladar Métall, Emil Schönbaum puis Anton Zelenka⁴⁶,

⁴² ABIT, P 1188.

⁴³ Tixier est connu pour avoir été particulièrement sévère avec ses collaborateurs. Il reproche à plusieurs reprises à Stack son manque d'esprit logique et de synthèse. En revanche, ses rapports sont tous extrêmement louangeurs à l'égard d'Oswald Stein.

⁴⁴ Lettre de Karl Renner à Thomas en 1932, puis de Mahaim à Butler en 1933. ABIT, P 2585.

⁴⁵ ABIT, P 2585

⁴⁶ Anton Zelenka né en 1903 à Prague est un élève de Schönbaum. Il est licencié en actuariat de l'université Charles et est docteur es sciences de cette même université en 1927. Comme Schönbaum, il a été fonctionnaire au ministère de la prévoyance sociale et lui a succédé comme Directeur de l'Institut des pensions. Entre 1939 et 1940 il est président de la Fédération centrale des Syndicats tchécoslovaques. Il devient actuaire principal de l'OIT en 1946 en remplacement de Schönbaum.

ce dernier prend la succession de Stack à la direction de la section au moment de son départ en retraite en 1955⁴⁷.

Le rôle joué par ces hommes est étroitement lié à leur connaissance de certaines traditions réformatrices dont le rayonnement est fondé sur leur capacité à s'exporter et à se généraliser. Cette relation dialectique entre les hommes et les milieux dont ils sont issus et dont, en retour, ils promeuvent les orientations est tout particulièrement importante pour comprendre le rôle des experts.

2.2. Les experts à l'interface du national et de l'international

En 1923, la section ne compte que cinq membres parmi lesquels, seul Oswald Stein dispose d'une véritable formation dans le domaine des assurances sociales. Ce n'est qu'en 1936, avec 10 membres dont deux actuaires et un médecin, que la section est véritablement équipée pour faire face aux demandes⁴⁸. Dans les premières années, le déficit de personnel qualifié permet de justifier le recours à ceux qui sont tout de suite appelés les « experts ». En 1922, avant même la création de la section en 1923, le Comité de correspondance pour les assurances sociales⁴⁹ est constitué dans le but de remplir une double mission. Dans une période d'élaboration du cadre conventionnel, les fonctionnaires du BIT attendent d'abord du petit cercle d'experts qu'ils ont rassemblé, qu'il les éclaire sur les problèmes fondamentaux en matière d'assurance. Mais les experts constituent également une autorité qui valide la parole des fonctionnaires : « Nous donnons ces avis mais ils représentent l'opinion personnelle des fonctionnaires du service des assurances sociales et non celle du Bureau, ce qui n'est pas toujours suffisant et qui provoquera un jour des contestations et des critiques au sein même de notre conseil d'administration. Notre situation serait bien meilleure si nous pouvions faire état des conclusions formulées pas des réunions d'experts »⁵⁰ dit Adrien Tixier en 1930. D'une certaine manière, eu regard au fragile équilibre des pouvoirs au sein de l'OIT, les experts tendent à renforcer l'autorité du Bureau, ce qui ne manque pas de produire des conflits avec les représentants des gouvernements

⁴⁷ Il serait très intéressant d'étudier plus précisément cette « filière de recrutement » qui permet alors au Bureau de bénéficier des compétences des hommes les plus brillants des administrations nationales issues de l'ancien Empire austro-hongrois.

⁴⁸ OIT, «L'OIT et l'assurance sociale», in *Etudes et rapports*, M12, Genève, 1936, p.7.

⁴⁹ Pour un récit des étapes du développement de cette commission, voir Isabel Craig, Igor Tómes, « Origines et activités de la commission d'experts pour la sécurité sociale de l'OIT », in *Revue internationale de sécurité sociale*, 1969, 4, p.553-580.

⁵⁰ ABIT, SI 1/0 rapport d'Adrien Tixier, 22 janvier 1930.

nationaux⁵¹ et explique l'élargissement progressif du comité qui compte 15 membres en 1922, 25 en 1929 puis une centaine après sa réorganisation complète en 1930⁵².

La nomination des experts repose sur un prédicat d'indépendance et de compétences hautement proclamé en 1921 par Albert Thomas « Pour les questions d'ordre scientifique, il est à désirer que le choix des experts soit déterminé par des considérations de compétence individuelle »⁵³. Dans le comité de correspondance des années 1920 on trouve, à côté d'administrateurs et de gestionnaires de caisses, qui sont déjà majoritaires, des professeurs d'université qui disposent d'un savoir plus général. C'est le cas d'Edouard Fuster, professeur de législation sociale au Collège de France et ancien secrétaire général du Comité permanent international des assurances sociales, de William Beveridge, directeur de la London School of Economics ou de Joseph Cohen, chargé de cours d'économie politique à l'université de Cambridge⁵⁴. Dans une période de réflexion générale durant laquelle sont définies les grandes orientations⁵⁵, ces « intellectuels » du social semblent prolonger la tradition de la réforme sociale de la fin du XIX^e siècle⁵⁶.

Mais le profil des experts est alors également déterminé par l'état de la législation sociale dans les différents pays, comme par les formes d'institutionnalisation de l'assurance et l'implication plus ou moins forte de l'Etat dans ces institutions. Avec cinq membres en 1929⁵⁷, les Allemands sont ainsi clairement surreprésentés dans le comité d'experts mais aussi dans les diverses commissions de la Conférence internationale du travail chargées des assurances sociales. La législation allemande a en effet donné naissance à de très puissantes institutions qui constituent d'excellents réservoirs d'experts, ouverts à une collaboration qui leur permet de diffuser et de faire rayonner leur savoir-faire. Andreas Grieser, expert très apprécié du Comité depuis 1925, est chef de la division des assurances sociales au ministère du travail à Berlin⁵⁸. En revanche, la situation britannique est presque inverse. Si les Britanniques disposent depuis 1911 d'une législation d'assurances complète, sa gestion est largement entre les mains des assureurs privés et

⁵¹ Sur ce point, voir Sandrine Kott, "Une « communauté épistémique », du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres", in *Genèses, sciences sociales et histoire*, 2007, 71, p. 26-46.

⁵² ABIT, SI 1/0 pour la réorganisation du comité et les discussions à laquelle elle donne lieu.

⁵³ A. Thomas, PV CA, 1921, 9, p.13.

⁵⁴ Voir pour la composition complète du comité la liste de ses membres avec leur profession dans ABIT, SI 0/1/0.

⁵⁵ Sur ceci voir BIT, « L'OIT et l'assurance sociale », in *Etudes et rapports*, M12, Genève, 1936, p.9.

⁵⁶ Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle, la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, 1999, p. 420-421 et Jasmien Van Daele, "Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization", in *International Review of Social History*, 50, 2005, pp. 435-466.

⁵⁷ Aurin, Manes, Freund, Zahn et Moldenhauer. Grieser remplace Aurin en 1925.

⁵⁸ Sur les rapports d'Andreas Grieser au Bureau voir la correspondance (le plus souvent en allemand) dans ABIT, SI 1/24/8.

d'une multitude de sociétés mutuelles (*friendly societies*) auxquelles est laissée une grande autonomie ; la loi de 1911 n'a pas engendré la création d'institutions publiques puissantes, susceptibles de fournir des experts compétents⁵⁹. C'est en tout cas l'avis du ministre de la santé britannique G. Brock en août 1921. Dans une lettre au directeur adjoint du BIT Harold Butler, il affirme alors : "The men who run the Approved Societies are for the most part a poor lot; they are immersed in the daily life of administration and they have no grasp of principles."⁶⁰. Ainsi, ce que certains représentants gouvernementaux voient comme une forme d'hégémonie du modèle allemand, tchèque ou autrichien, trouve son origine dans la capacité de ces systèmes nationaux à produire des « spécialistes » compétents et détenteurs d'un savoir-faire généralisable.

Le second comité d'experts constitué en 1931, élargi pour faire droit aux revendications des divers gouvernements, présente deux caractéristiques fortes : il signe, d'une part, le triomphe des experts spécialistes et renforce, d'autre part, la toute puissance des administrateurs. Ce qu'Adrien Tixier résume de la manière suivante : « Les experts sont désignés exclusivement en raison de leurs compétences administratives ou techniques et choisis dans chaque pays en tenant compte de la structure des assurances sociales, de l'unification ou de la séparation des diverses branches, des fonctions distinctes des organes de contrôle, des organes de gestion, des services actuariels, des services médicaux etc.. ».⁶¹ Le comité de correspondance de 1931, dont les membres sont essentiellement consultés par écrit et sont parfois réunis à Genève pour étudier des questions précises⁶², constitue donc d'abord un réservoir de techniciens rassemblés en fonction des besoins⁶³. Mais il constitue aussi, surtout peut-être, un réseau de fonctionnaires, actifs dans les administrations nationales des différentes branches d'assurance et qui peuvent constituer des relais pour l'Organisation.

Dans la phase de redéfinition des missions de l'OIT en matière d'assurances sociales décrite plus haut, le rôle des experts est en effet implicitement redéfini. Ils contribuent désormais au rassemblement et à la diffusion des informations et jouent un rôle d'intermédiaire essentiel auprès des administrations nationales ; c'est tout particulièrement le cas dans les pays où le

⁵⁹ Anne Crowther, *Social Policy in Britain : 1914-1939*, London, Mac Millan, 1993 et surtout Noelle Whiteside, *op. cit.*

⁶⁰ ABIT, SI 1/0/25.

⁶¹ ABIT, SI 0010 rapport de Tixier au Directeur le 3 octobre 1930.

⁶² Voir ABIT, SI 10/1.

⁶³ Ainsi, la réunion de 1931 consacrée à la « conservation des droits à la pension pour les assurés qui passent d'un pays à l'autre » réunit 12 experts, tous actuaires. (ABIT, SI 10/6). La réunion de 1932 consacré aux questions médicales en relation avec l'assurance invalidité vieillesse rassemble 14 experts, dont 13 médecins (ABIT, SI 10/7).

Bureau est confronté à une mauvaise volonté des administrateurs nationaux⁶⁴, peu désireux de transmettre les informations demandées. On attend d'autre part qu'ils constituent une sorte de « lobby » en faveur de l'OIT dans les différents pays ce qu'Adrien Tixier résume de manière claire dans un rapport à Albert Thomas en janvier 1930 : « Il faut choisir des spécialistes exerçant dans leur pays une influence que nous pourrions utiliser pour notre action en faveur des ratifications pour la défense de nos conceptions. Il serait nécessaire d'éliminer les gens qui n'ont jamais eu ou n'ont plus d'influence dans le mouvement des assurances »⁶⁵.

Ce double objectif commande aux choix effectués dans la sélection des experts et dont témoigne l'épisode suivant. Helmut Lehmann syndicaliste d'obédience social-démocrate dirige la confédération des caisses de maladie allemande qui est alors la plus grande association de ce type en Europe, c'est à ce titre qu'il rejoint, en 1930, le comité d'experts. Dès 1933, avec l'arrivée du nazisme, il est démis de ses fonctions, avant, comme social démocrate, d'être envoyé en camp de travail. Tixier suggère alors de le rayer de la liste des experts du BIT car « Il faut bien admettre qu'en fait nos experts bien que nommés à titre personnel sont évidemment désignés en tenant compte des fonctions qu'ils exercent »⁶⁶. Le même raisonnement vaut d'ailleurs pour tous les pays où s'installe une dictature.

Du point de vue des experts et dans les phases de rétraction des politiques sociales, le BIT a pu aider, dans des limites étroites, à consolider les positions de certains fonctionnaires nationaux. Ceux-ci peuvent d'une part se prévaloir d'une connaissance plus générale, voire plus universelle, sanctionnée par leur position d'expert de l'OIT. Mais surtout, ils peuvent mobiliser les réseaux constitués dans les arènes internationales pour défendre les politiques sociales sur les scènes nationales. En 1929, le Bureau intervient ainsi pour soutenir les efforts du mutualiste socialiste Arthur Jauniaux en Belgique⁶⁷. Dans des pays où la position des assurances est très menacée, comme en Bulgarie, l'utilisation de la position d'expert international pour asseoir une œuvre sociale balbutiante est plus nette encore. Ainsi Dimitri Nikoloff, le chef des assurances sociales bulgares au ministère de l'industrie et expert du BIT qui se heurte à de grandes difficultés pour percevoir les contributions des employeurs et de l'Etat, presse Adrien Tixier de faire un voyage dans son pays en 1930 avec l'argument suivant : « Nous allons profiter de votre séjour afin de populariser notre conception devant les autorités et les milieux compétents pour

⁶⁴ Comme en France au début puis à la fin des années 1920 (voir en particulier la correspondance entre Tixier et Cahen Salvador (directeur des retraites ouvrières au Ministère du travail) en 1921 (ABIT, SI 2/22/1) ou au Danemark (SI 2/18/1).

⁶⁵ ABIT, SI 1/0.

⁶⁶ ABIT, SI 1/0/24, lettre du 14/10/1933

⁶⁷ ABIT, SI 2/7/1.

pouvoir mieux les réaliser »⁶⁸. Le voyage semble être d'abord un franc succès, mais dans les mois qui suivent, à la faveur d'un changement de gouvernement, Nikoloff est envoyé en prison et torturé. Dépouillé de toute position officielle, il est, comme Lehmann en 1933 rayé, de la liste des experts.

Il est clair que le soutien que le Bureau accorde à ses experts est toujours limité par les relations de dépendance de l'Organisation à l'égard des logiques étatiques. La question est dès lors de savoir dans quelle mesure cette dépendance influe sur les directions promues par l'Organisation ? Parvient-elle, et sous quelles conditions, à développer des logiques d'intervention propres ?

3. L'OIT véritable acteur transnational?

3.1. Le choix des assurances sociales

Dans le cadre de son travail normatif, l'OIT a réellement promu dans les années 1920 une certaine conception des assurances sociales. Certes, ces choix ont été validés par le Conseil d'administration et la Conférence internationale du travail au terme de débats parfois difficiles mais ils sont aussi le reflet d'une conception des relations sociales partagées par les fonctionnaires de la section qui ont, dans le travail préparatoire, (rapports gris et bleus) largement orienté les discussions⁶⁹. C'est d'ailleurs ce que signale Andreas Grieser, président de la commission de la CIT en juin 1927 et entré en 1925 dans le comité d'experts : « l'œuvre de la Commission a été grandement facilitée par les travaux préparatoires du Bureau international du travail et nous exprimons à celui-ci ainsi qu'à ses fonctionnaires nos sincères remerciements pour l'effort accompli. C'est grâce à l'excellente documentation qui nous a été fournie que la Commission a pu mener à bien ses travaux. Les textes préparés par le Bureau ont servi de base aux travaux de notre commission et ont été dans l'ensemble assez peu amendés »⁷⁰.

Les choix adoptés se marquent de manière claire dans les textes des conventions des années 1920-1930. Contre le modèle subsidiaire défendu par les assurances suisses (et les représentants suisses à la Conférence internationale du travail⁷¹), les conventions introduisent l'obligation

⁶⁸ ABIT, SI 2/10/1.

⁶⁹ Cette question du rapport entre le travail préparatoire des fonctionnaires et les discussions des délégués à la CIT demanderait à être étudiée de manière plus complète. Mon impression est que dans le cas de la sécurité sociale, l'ensemble du travail préparatoire du Bureau a largement orienté les discussions de la CIT et leurs résultats.

⁷⁰ PV CIT, 1927, 1, p.288.

⁷¹ Voir en particulier la discussion de l'amendement présenté par M. Cagliani, conseiller technique patronal suisse en 1927 qui demande l'inclusion d'une mention aux assurances libres. L'ensemble de la délégation suisse a voté en faveur de cet amendement rejeté par les représentants employés et patronaux de toutes les autres délégations, *Procès verbal de la Conférence Internationale du Travail (PV CIT)*, 1927, 1, p.304.

d'assurance pour certaines catégories⁷². Pour se distinguer de l'assistance sous condition de ressources, qui soumettent ceux qui en bénéficient à des mesures dégradantes⁷³, elles sont contributives⁷⁴. La dernière caractéristique qui découle de la précédente, commande qu'elles soient gérées par les partenaires sociaux⁷⁵.

La place accordée au principe d'auto-administration qui associe employeurs, employés et fonctionnaires gouvernementaux à la gestion des caisses répond à trois préoccupations majeures. D'une part, ce mode de gestion est à l'image même du fonctionnement tripartite de l'Organisation dont il contribue ainsi à légitimer les orientations. Par ailleurs, il est présenté comme un instrument d'apprentissage à la citoyenneté et vise à encourager ou à soutenir les pratiques démocratiques⁷⁶. Enfin, et ce point découle largement des deux précédents, ce mode de gestion qui se trouvait déjà au fondement du système des assurances allemandes a largement contribué à la fin du XIX^e siècle au développement et à la prospérité du mouvement ouvrier allemand réformiste, comme à celui des autres pays qui l'ont adopté, comme la Tchécoslovaquie⁷⁷. Le mouvement ouvrier associé à la gestion des assurances maladie et invalidité vieillesse, a renforcé ses positions tout en adoptant de manière décidée la voie de la réforme sociale promue par l'OIT. Sous l'influence de la social-démocratie allemande ce modèle

⁷² Art. 1, convention 24 : « Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à instituer l'assurance-maladie obligatoire, dans des conditions au moins équivalentes à celles prévues par la présente convention ». En 1928, Albert Thomas résumant les discussions pouvait affirmer : « Le principe d'assurance sociale a donc pris définitivement sa place dans la réglementation internationale du travail et on peut penser qu'à l'avenir la Conférence l'appliquera aux assurances contre les risques de maternité, de vieillesse, d'invalidité ou de décès sans que de nouvelles et importantes discussion théoriques sur le principe lui-même soit nécessaire », PV CIT, 1928, session XI, vol. 2, p.158.

⁷³ Notons qu'au XIX^e siècle dans de nombreux pays les « bénéficiaires » de l'assistance sont déchus d'une partie ou de tous leurs droits civiques.

⁷⁴ Art. 7, convention 24. « Les assurés et leurs employeurs doivent participer à la constitution des ressources de l'assurance-maladie 2. Il appartient à la législation nationale de statuer sur la contribution financière des pouvoirs publics ».

⁷⁵ Art 6, convention 24. 1. « L'assurance-maladie doit être gérée par des institutions autonomes placées sous le contrôle administratif et financier des pouvoirs publics et ne poursuivant aucun but lucratif. Les institutions issues de l'initiative privée doivent faire l'objet d'une reconnaissance spéciale des pouvoirs publics. Les assurés doivent être appelés à participer à la gestion des institutions autonomes d'assurance dans des conditions déterminées par la législation nationale. 2. Les assurés doivent être appelés à participer à la gestion des institutions autonomes d'assurance dans des conditions déterminées par la législation nationale. 3. Toutefois, la gestion de l'assurance-maladie peut être assumée directement par l'Etat lorsque et aussi longtemps que la gestion par des institutions autonomes est rendue difficile ou impossible ou inappropriée en raison des conditions nationales et notamment de l'insuffisance de développement des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs ».

⁷⁶ Cet argument de la « démocratie » sociale comme fondement de la démocratie politique devient particulièrement important durant la période de la guerre. Voir à cet égard les débats au Conseil d'administration de 1941 autour de l'envoi d'une délégation tripartite à la réunion de la Commission panaméricaine de sécurité sociale. PV CA, 1941, 90, p.14-20.

⁷⁷ ABIT, SI 2/17/1. Voir la note d'Oswald Stein à l'attention d'Albert Thomas en janvier 1931 : « Les leaders ouvriers tchèques ont fait leur apprentissage dans les assurances sociales la plupart d'entre eux ont commencé leur carrière politique et syndicale comme secrétaires, directeurs ou présidents de caisses d'assurance, fonctions qu'ils ont soin de conserver pour garder le contact quotidien avec leurs électeurs. Les questions d'assurance les préoccupent constamment et absorbent une grande partie de leur activité parlementaire et syndicale ».

est d'ailleurs devenu, à partir de 1904, lors du congrès d'Amsterdam, un élément du programme de la Seconde internationale⁷⁸ et il est également défendu, à partir de 1919, par le mouvement syndical international réformiste (International Federation of Trade Union). Les conventions des années 1920, et tout particulièrement celles de 1927, sur l'assurance maladie ont permis de transformer en « modèle international » ces éléments du programme du mouvement ouvrier réformiste. Elles ont également permis d'institutionnaliser les liens entre le mouvement syndical réformiste européen et les fonctionnaires du Bureau⁷⁹, ce dont témoigne par exemple la nomination d'experts issus du syndicalisme réformiste, comme l'Allemand Lehmann ou le Belge Jauniaux. Ce mouvement inscrit bien l'OIT dans le prolongement du compagnonnage entre les forces libérales réformatrices et celles du socialisme réformiste depuis la fin du XIX^e siècle, relation qui s'est renforcée durant la Première guerre mondiale et dont Albert Thomas, premier directeur de l'OIT, constitue une incarnation⁸⁰. Celui-ci, on l'a vu, fait à son tour entrer au BIT des personnages qui, comme Adrien Tixier, premier directeur de la section des assurances sociales, participent de cette même mouvance qui se prolonge à travers Oswald Stein⁸¹, Emil Schönbaum⁸² et Aladar Métal. Toutefois, il faut y insister, par delà les proximités idéologiques, ce que recherchent alors les fonctionnaires du Bureau c'est la possibilité d'assurer des soutiens et des relais à l'institution, encore fragile, à laquelle ils appartiennent afin d'assurer sa pérennité et son rayonnement.

3.2. L'appui des « forces organisées »

C'est dans cette logique que la Section des assurances développe ses relations avec diverses associations qui vont jouer le rôle de caisse de résonance pour ses travaux. Dans cette quête, Adrien Tixier comme Oswald Stein, peuvent s'appuyer sur le vaste réseau de la mutualité socialiste. Dès 1925, Oswald Stein se réjouit ainsi d'avoir pu nouer des contacts avec la Confédération principale des caisses allemandes, proche de la social-démocratie⁸³ : « L'union des caisses allemandes d'assurance maladie joue un rôle majeur. Elle regroupe la grande masse des syndiqués et du parti socialiste. On peut dire que la grande majorité des membres de l'union

⁷⁸ Congrès international socialiste d'Amsterdam (14-20 août 1904), tome 14, Réimpression des éditions de Bruxelles, Berlin, Budapest, Munich, Genève, Paris, Londres, 1252 p., p. 134-135. Congrès international socialiste, Copenhague, 1910, Genève, Minkoff (réimpression de 1981), 961 p., p. 481.

⁷⁹ Ces relations font d'ailleurs explicitement partie des objectifs de l'IFTU. Voir par exemple Edo Fimmen, *The international Federation of Trade Unions. Development and Aim*, Amsterdam, 1922, p.11-12.

⁸⁰ Sur cela, voir les nombreuses études sur les réformateurs sociaux du XIX^e siècle mentionnés dans l'article de Jasmien Van Daele *op. cit.*.

⁸¹ Oswald Stein a participé au parti progressiste de Masaryk avant la première guerre mondiale. Il connaît très bien de mouvement syndical allemand et autrichien.

⁸² Emil Schönbaum est un proche de Bénès. Il est ministre des affaires sociales dans le gouvernement tchécoslovaque en exil à partir de 1940 et retourne en Tchécoslovaquie à partir de 1945.

⁸³ Lettre de Stein à Maurette du 24.11.1925 et puis de Tixier à Thomas le 13.1.1926, ABIT, SI 1/0/24.

centrale des syndicats y sont affiliés. Une collaboration avec l'union centrale pourrait renforcer la position du Bureau même à l'égard des syndicats. L'union est en lutte avec les sociétés de secours mutuels qui groupe surtout les employés privés à tendance nationaliste et elle souhaite la disparition des grandes caisses professionnelles »⁸⁴.

En faisant entrer Helmut Lehmann, dirigeant social-démocrate de la Confédération, dans la commission d'experts en 1930, les fonctionnaires du Bureau prennent clairement position en faveur d'une organisation des caisses qui favorise les syndicats ouvriers. Ils en attendent en retour la constitution d'une « opinion publique » internationale favorable à la cause de l'OIT. Cette même logique permet de comprendre les conflits qui surgissent en 1930 entre Adrien Tixier et le gouvernement de la Belgique, pays où la mutualité socialiste est en compétition avec sa rivale catholique. Le ministre du travail tente en effet d'imposer la nomination de deux représentants de la mutualité catholique pour contrebalancer l'influence du socialiste Jauniaux. Ce que Tixier résume ainsi : « M. le ministre du travail belge ne comprend pas les principes de réorganisation du comité. Il envoie Eckout pour faire contrepoids à Jauniaux qui est évidemment l'expert belge le plus compétent en matière de gestion de l'assurance maladie et qui est socialiste. »⁸⁵. Finalement, Tixier et Thomas parviennent à empêcher la nomination d'un second expert catholique. Toutefois, le chanoine Eckout qui se révèle un collaborateur efficace du BIT est très regretté à sa mort⁸⁶. Comme nous l'avons déjà observé, ce sont moins en effet les proximités idéologiques que les formes de loyauté à l'Organisation, la possibilité de créer de nouveaux réseaux d'influence, ici catholiques, qui commandent aux alliances des fonctionnaires du Bureau.

C'est d'ailleurs pour renforcer le poids d'une « opinion publique » favorable à son activité et aux choix normatifs de l'Organisation qu'Oswald Stein et Adrien Tixier suscitent la fondation, le 4 octobre 1927 de l'Association des Unions nationales de Sociétés de secours mutuels et de caisses d'Assurances maladie⁸⁷ (l'actuelle Association Internationale de Sécurité Sociale) dont le but est de contrebalancer le poids des associations de médecins et des compagnies d'assurance privées, qui tentent de s'organiser à partir de la Suisse⁸⁸. Créée à

⁸⁴ Tixier à Thomas, le 13.1.1926, ABIT, SI 1/0/24.

⁸⁵ ABIT, SI 1/0/7. Lettre de Tixier à Roques, directeur du bureau de Paris, sd

⁸⁶ ABIT, SI/1/07, lettres de condoléance en 1938. Notons par ailleurs que le catholicisme social est une troisième inspiration grandissante –et sans doute un soutien corrélatif- de l'OIT. Le socialiste et libre penseur Albert Thomas fait ainsi le voyage à Rome dès 1926.

⁸⁷ Elle devient la CIMAS (confédération internationale des mutuelles et des assurances sociales) en 1937 puis l'Association internationale de la sécurité sociale en 1947. Sur la constitution de la CIMAS (confédération internationale de la mutualité et de l'assurance sociale) du point de vue français voir Michel Dreyfus, « Mutualité et organisations politiques et sociales internationales (1889-1939) » in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1995, 48, p. 92-102

⁸⁸ ABIT, SI 22/1/1 rapport de Stein à Maurette, le 10 décembre 1926.

Bruxelles, elle est dirigée par le pragois Leo Winter, député social démocrate, (le social-démocrate allemand Lehmann en est vice-président) auquel succède le socialiste belge Arthur Jauniaux. Tous les trois sont, en tant que gestionnaires de l'assurance sociale, experts dans le comité de 1930. Le secrétariat de l'Association internationale est d'abord assuré par Adrien Tixier et Oswald Stein, situation que Tixier commente de cette manière : « La situation ne laisse pas d'être fort délicate et il faut un peu danser sur la corde raide, quand on appartient à la fois à l'institution internationale officielle et à la fédération internationale libre qui soutient l'effort de l'institution officielle mais qui peut aussi en critiquer l'action et les méthodes. Nous nous dégagerons de cette situation aussitôt que l'organisation sera assez solidement constituée »⁸⁹. Après la seconde guerre mondiale, Métal assure le secrétariat général de l'AISS tandis que Flores assume celui de la Conférence internationale de sécurité sociale panaméricaine fondée en 1940 avec l'appui du Bureau⁹⁰. Jusqu'à aujourd'hui la première a son siège dans les bâtiments du BIT, à Genève⁹¹.

Dès 1928, les fonctionnaires du Bureau se dépensent sans compter pour faire vivre ce réseau de gestionnaires des caisses qu'il faut « acculturer à l'international ». De ceux-ci Tixier note en effet en 1928 « qu'ils ne se connaissent pas entre eux » et qu'ils manquent « d'expérience internationale »⁹². Au terme de ce travail, les fonctionnaires du BIT peuvent espérer compter sur un réseau de promoteurs des assurances susceptibles de doubler et de soutenir leur action. L'obligation d'assurance et la gestion autonome des caisses qui sont les deux piliers des conventions de 1927 de l'OIT, sont d'ailleurs posées comme principes directeurs de la nouvelle association, principes révisés après 1945 pour faire une place aux systèmes étatiques de sécurité sociale.

Tixier peut ainsi conclure son rapport par cette phrase : « En définitive, la constitution de l'Internationale des caisses d'assurances maladie me paraît être pour le Bureau un évènement très heureux, et si nos espoirs d'élargissement vers une Fédération internationale des institutions d'assurances sociales se réalisent, nous trouverons là une avant-garde solide et puissante pour nous aider dans notre tâche »⁹³. Et en 1928, à l'issue de la seconde réunion à Vienne, il ajoute « Elle [la Fédération internationale] constituera pour le Bureau l'instrument de propagande dont nous avons absolument besoin ». Lors de cette même réunion où, selon Tixier, les 2/3 des

⁸⁹ ABIT, SI 22/1/1 rapport de Tixier à Thomas, le 5 octobre 1927.

⁹⁰ ABIT, SI 1000 0.

⁹¹ <http://www.issa.int/fren/homef.htm>.

⁹² ABIT, SI/1000/11/2, rapport de Tixier à Thomas, le 20 novembre 1928.

⁹³ ABIT, SI 22/1/1 rapport de Tixier à Thomas, le 5 octobre 1927

délégués étaient socialistes⁹⁴, Albert Thomas souligne l'importance de ces réseaux internationaux qui doublent et complètent les organisations internationales ouvrières pour la légitimité de l'OIT qu'il présente comme une organisation au service des travailleurs : « Notre organisation internationale, notre bureau ne serait qu'une vaine organisation bureaucratique, si nous n'avions pas autour de nous toutes les forces vivantes de la vie sociale et nous ne sentions autour de nous les forces intellectuelles, les forces syndicales, les forces de mutualité, bref tout ce qui, dans le monde aspira à une vie sociale meilleure ». Plus loin, il souligne le rôle institutionnel de la fédération qui pourra s'imposer comme un partenaire. « Je souhaiterais quelquefois voir pénétrer dans les conférences internationales la représentation des forces internationales déjà disciplinées mais notre représentation est une représentation de tous les Etats. Elle est constituée à la Conférence sur la base nationale et, au moins pendant la période actuelle, il ne nous serait pas possible d'inviter des représentants des fédérations internationales comme telles. Ce sont donc des représentants nationaux qui viendront. J'ai confiance. La force des caisses maladie, l'autorité des administrateurs des caisses est déjà telle qu'il serait bien difficile à un gouvernement quelconque d'envoyer des représentants à Genève sans tenir compte de la force des caisses maladie »⁹⁵.

Le message est donc clair : La légitimité de l'action de l'OIT repose sur une opinion publique internationale en constitution à travers des confédérations internationales liées à des « forces internationales déjà disciplinées ». C'est la constitution de cette opinion publique internationale qui permet de battre en brèche la toute puissance des logiques gouvernementales nationales et de faire de l'OIT un véritable acteur international.

Les rapides évolutions politiques, et tout particulièrement l'établissement de régimes dictatoriaux contradictoires avec les formes d'auto-administration de l'assurance promues par l'Organisation, remettent toutefois en cause l'existence même de ces réseaux syndicaux et politiques. On a vu ce que sont deviennent l'allemand Lehmann ou le bulgare Nikoloff ; des évolutions du même type se déroulent en Pologne, en Yougoslavie, en Grèce, en Espagne mettant un terme aux efforts patients des fonctionnaires du Bureau et faisant brutalement disparaître les réseaux sur lesquels ils pouvaient s'appuyer⁹⁶. A cet égard, l'entrée des Etats-Unis à l'OIT en août 1934, ne constitue pas une réelle compensation pour le retrait de l'Allemagne en novembre 1933 (avec effet en octobre 1935). L'absence de politique sociale

⁹⁴ ABIT, SI/1000/11/2, rapport de Tixier à Thomas, le 20 novembre 1928.

⁹⁵ Discours d'Albert Thomas en ouverture de la conférence de l'Union internationale des caisses maladie tenue à Vienne le 10-14 septembre 1925. ABIT, SI/1000/11/2.

⁹⁶ Voir à cet égard le très pertinent article de Karl Pribram, "The ILO: Present Functions and Future Tasks", in *Foreign Affairs; American Quarterly Review*, 1942/1943, 21, 1/4, p.158

fédérale, la ferme volonté exprimée par les présidents républicains des années 1920 de ne pas développer une « bureaucratie sociale »⁹⁷, joints à l'isolationnisme de l'American Federation of Labor qui n'a pas rejoint le mouvement syndical mondial, expliquent que les relations que le Bureau entretenaient avec les Etats-Unis aient été limitées. Comme le souligne Tixier dans le rapport déjà cité à Winant en 1935, le programme de sécurité sociale américaine (Social Security Act d'août 1935) se développe d'ailleurs sans tenir compte des normes internationales promues par l'OIT⁹⁸.

On peut donc comprendre que, dès leur arrivée à Montréal, les fonctionnaires de la section aient d'abord soigné leurs relations, déjà anciennes, avec des dirigeants des pays d'Amérique latine. Les assurances sociales développées dans ces pays comme un des éléments de la réorganisation « corporatiste » de la période de l'entre-deux-guerres⁹⁹, l'avaient en effet été, pour certains pays au moins, sous l'influence des fonctionnaires de l'OIT qui y avaient envoyé des missions techniques dans les années 1930 (il a déjà été question de celles de Schönbaum). Par delà les inspirations communes, ces missions ont assuré la compatibilité des législations d'assurance de ces pays avec les conventions de l'OIT¹⁰⁰. Cette compatibilité est d'ailleurs réaffirmée lors des conférences interaméricaines de sécurité sociale en 1936 à Santiago du Chili et en 1939 à la Havane¹⁰¹. La conférence internationale de sécurité sociale panaméricaine fondée en 1940 avec l'assistance du Bureau¹⁰², constitue une sorte de réplique de l'AISS européenne et, comme en Europe, ce travail commun repose sur des choix politiques et sociaux convergents. C'est tout particulièrement le cas au Mexique ou au Chili dont les dirigeants politiques (front populaire chilien, gouvernement du Partido Revolucionario Institucional au Mexique) sont alors inscrits dans la mouvance de l'internationale socialiste¹⁰³. Les représentants de ces pays dont le ministre de la santé Salvadore Allende prennent la parole pour défendre le modèle tripartite des assurances sociales lors de la réunion du Conseil d'administration de New-York en octobre-

⁹⁷ Sur cela, voir Ann Shola Orloff, art. cit.

⁹⁸ « Il ne semble pas qu'il ait été tenu compte des conventions internationales existantes sur les assurances sociales ». SI 2/61/1, lettre de Tixier à Winant sd (autour de 1935). Le Social Security Act ne prévoit aucun système d'assurance maladie ; les branches vieillesse, obligatoires pour certaines branches, et chômage, sont gérées de manière bureaucratique. La seconde est largement dépendante des autorités des différents Etats.

⁹⁹ Sur l'état de la législation sociale en Amérique latine et son contexte d'émergence, voir Merrien, Parchet, Kernen, *op. cit.* p.201-226.

¹⁰⁰ Voir Maurice Stack, « Les assurances sociales en Amérique latine. Leur développement actuel », in *RIT*, juillet 1941, p.1-33 et l'article de D.H. Belloch, « L'Amérique latine et la réglementation internationale du travail », in *RIT*, avril 1940, qui affirme : « L'assurance sociale fournit peut-être l'exemple le plus net et le plus convaincant de l'influence de la réglementation internationale du travail sur les mesures adoptées dans les pays d'Amérique latine ».

¹⁰¹ La résolution de la Havane figure d'ailleurs en appendice du rapport de 1942, ILO, *Approaches to Social Security. An International Survey*, Montreal, 1942, p.96-97.

¹⁰² ABIT, SI 1000/0 et PV CA, 1941, 90, p.14-15.

¹⁰³ Même si les politiques de type « corporatiste » pratiquées par ces gouvernements sont assez éloignées du « socialisme démocratique » promu par le mouvement socialiste mondial.

novembre 1941¹⁰⁴. C'est le gouvernement chilien qui invite les Etats d'Amérique à la grande conférence de sécurité sociale panaméricaine en septembre 1942 et dans son discours inaugural le ministre du Travail du Mexique García Téllez, souligne l'importance de la sécurité sociale pour la démocratie mondiale¹⁰⁵.

3.3. « Vers la sécurité sociale » ?

Néanmoins la rhétorique rooseveltienne puis les débats britanniques, initient un changement de paradigme dans la politique sociale mondiale, celui-ci est annoncé le 4 août 1941 par la charte de l'Atlantique. Sans que l'OIT n'ait été consultée, c'est désormais la « sécurité sociale » qui devient un élément central du programme de paix et du nouvel ordre mondial¹⁰⁶. Dans un article publié en septembre 1941, sans doute écrit avant la charte, Oswald Stein s'était déjà interrogé sur les évolutions en cours « vers la sécurité sociale »¹⁰⁷. Cet article constitue la version courte du long rapport paru en 1942¹⁰⁸ qui présente la position de l'Organisation dans un entre deux : entre le bilan des années assurances sociales et l'entrée dans la nouvelle ère de planification d'un programme complet de sécurité sociale. Celui-ci est interprété dans ces deux textes, puis dans ceux qui vont suivre comme une sorte de synthèse des deux traditions d'assistance et d'assurance, longtemps considérées comme inconciliables¹⁰⁹.

Très fortement influencés par le contexte d'une guerre à l'issue encore incertaine et de la condamnation de la dictature nazie, ces écrits livrent une réflexion sur la manière dont les fonctionnaires du Bureau négocient leur évolution vers le modèle de sécurité sociale qui, dans les termes au moins, devient, dès l'été 1943, un élément central de leur politique.

Il importe de le souligner, le contexte ne favorise pas une expression autonome de l'OIT ; le déménagement a ralenti les activités du Bureau qui est coupé de ses relais habituels. Par ailleurs, en l'absence d'un acteur social international puissant comme le fut durant l'entre-deux-guerres la fédération mondiale des syndicats, l'Organisation est plus clairement dépendante des deux

¹⁰⁴ PV CA, 1941, 90, p.

¹⁰⁵ « L'œuvre de la conférence interaméricaine de sécurité sociale de Santiago du Chili », in *RIT*, déc 1942, p.746-778.

¹⁰⁶ Atlantic Charter Fifth article, "they desire to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement and **social security**."

¹⁰⁷ Stein Oswald, "Building social security" in *International Labour review*, 64, September 1941, p.248-27.

¹⁰⁸ ILO, "Approaches to Social Security", in *Studies and reports*, M, 18, Montreal 1942. Ce rapport est un chef-d'œuvre d'esprit de synthèse et de réflexion. Il témoigne de la grande maîtrise du (ou des) rédacteurs sur le sujet. Il sert de base au memorandum de 76 pages rédigé en avril 1942, que Stein soumet au comité Beveridge. ABIT, SI 2/0/25/2.

¹⁰⁹ Cette opposition longue entre modèle d'assistance et modèle d'assurance a été largement thématisée dans la littérature socio-historique sur les politiques sociales. Voir Colette Bec, *op. cit.* et du même auteur *De l'Etat social à l'Etat des droits de l'homme*, Rennes, PUR, 2007.

nations qui organisent alors le nouvel ordre mondial¹¹⁰ et qui sont aussi les principaux soutiens financiers de l'Organisation¹¹¹. Comme le souligne le rapport de 1942, la sécurité sociale est en quelque sorte « venue » à l'OIT : « The Statesmen responsible for the fate of the nations united in the defence of freedom and of civilisation based on respect for human personality have already named social security among the first objectives of post-war policy »¹¹². En dépit du lourd investissement matériel et humain (rédaction d'un long mémorandum, préparation d'un voyage transatlantique au printemps 1942) Stein et Stack n'ont d'ailleurs pas eu l'occasion de débattre réellement avec Beveridge lors de leur mission à Londres¹¹³. Or, ils le soulignent eux-mêmes Beveridge est seul en charge du rapport qu'il signe et qui porte son nom. L'OIT, a donc été largement exclue de l'élaboration des grandes orientations en matière de sécurité sociale durant les années 1941-1942.

Les différents acteurs de l'OIT (en particulier le Bureau et le conseil d'administration) adoptent successivement deux stratégies face à cette situation. Dans un premier temps, ils défendent les orientations anciennes de l'Organisation consignées dans les conventions des années 1920-1930 et qui sont au fondement de son identité tripartite. Mais ils accompagnent également les évolutions en cours afin d'assurer la préservation de l'Organisation comme acteur international. A cet égard, ils peuvent souligner les convergences entre leur modèle assurantiel et les nouvelles orientations.

Le système de « sécurité sociale » peut-être vue comme une unification et un élargissement des missions des assurances en garantissant un système complet de prise en charge ouvert à la plus large partie de la population, et en offrant un service médical à tous. A cet égard, il s'inscrit dans la continuité des actions entreprises par l'OIT depuis les années 1920 dont l'esprit est ainsi résumé par Albert Thomas en 1928 : « La conférence a examiné tous les problèmes essentiels de l'assurance maladie et soit dans les projets de convention, soit dans la recommandation, elle a dégagé des tendances, affirmé des principes, formulé des règles : élargissement et individualisation des prestations ; prédominance croissante des prestations en nature qui visent à assurer la famille de l'assuré ; nécessité d'une action énergique et méthodique pour l'action de la

¹¹⁰ Voir sur ce point l'analyse de Karl Pribram, *art. cit.*, p.162.

¹¹¹ A eux deux, les Etats-Unis et l'Empire britannique assurent près du tiers des contributions financières de l'Organisation ; et nettement plus du tiers, si on y ajoute l'Inde. Voir BIT, PV CA, 90, oct-nov 1941, p.68.

¹¹² ILO, "Approaches to Social Security", *op.cit.*, p.93.

¹¹³ The office representative reached London on 24. April, and immediately saw Sir William Beveridge. Unfortunately he proved to be largely preoccupied with a food rationing scheme, and this continued to take up most of his time during the greater part of the mission." Report on mission of Mr. Stein and Stack to consult with Interdepartmental Committee on Social Insurance and allied Service in London, 1. June, 1942. ABIT, SI 2/0/25/2.

prévention »¹¹⁴. Dans cette ligne, les fonctionnaires du Bureau ont mis en évidence les avantages d'un système de prise en charge médicale par les caisses de maladie auxquelles est dévolue un rôle étendu d'hygiène social de réparation mais aussi de prévention. Tixier fait d'ailleurs une campagne appuyée dans cette direction, prenant appui sur les réalisations des caisses de maladie allemande et autrichienne¹¹⁵. Il déploie une énergie d'autant plus considérable qu'il voit alors une concurrence dans l'activité déployée par le médecin polonais Ludwik Rajchman (1881-1965)¹¹⁶, directeur de la section d'hygiène de la SDN et dont les travaux sont financés par la fondation Rockefeller¹¹⁷. Par ailleurs, dès 1919, les fonctionnaires de la section ont souligné la nécessité d'unifier le système d'assurances sociales, question qui fait l'objet de plusieurs discussions au sein de la commission d'experts. C'est d'ailleurs en partie pour cette raison qu'ils font appel à l'allemand Richard Freund, défenseur bien connu « depuis trente ans » de l'unification et de la simplification des assurances¹¹⁸. Dans les missions d'expertise qu'ils mènent dans les pays d'Europe balkanique, Tixier ou Stein ont systématiquement favorisé une vision intégrée des assurances sociales.

Toutefois, l'article de 1941, comme le rapport de 1942 soulignent aussi les faiblesses de la dimension « assistantielle » de la sécurité sociale. Y sont réaffirmés la supériorité du modèle assurantiel contributif, permettant d'aller au-delà du minimum prévu par les dispositifs d'assistance, et la participation des partenaires sociaux à la gestion. Oswald Stein termine son article de 1941 par un plaidoyer fervent sur la vertu civique de cette participation : « social insurance can and must remain an institution for civic education, the image and instrument of democracy in action »¹¹⁹. L'attachement de l'Organisation à ce modèle de cogestion qui est au fondement même de son identité se marque d'ailleurs à plusieurs reprises dans les mois qui précèdent le rapport Beveridge. En novembre 1941 lorsque le Conseil d'administration débat de la participation de l'Organisation à la réunion de la conférence panaméricaine de sécurité sociale prévue en 1942 à Santiago du Chili, l'essentiel de la discussion tourne autour de la composition tripartite de la délégation de l'OIT et de la nécessité de promouvoir un modèle de gestion impliquant employeurs et employés¹²⁰. A cette occasion, le Conseil d'administration, soutenu

¹¹⁴ CIT, XI, vol. 2, p.158.

¹¹⁵ Voir par exemple BIT, *Les prestations de l'assurance maladie allemande du point de vue de l'hygiène sociale*, Genève, 1928 (Série M, 8).

¹¹⁶ <http://www.pasteur.fr/infosci/archives/raj0.html>

¹¹⁷ ABIT, SI 21/4/0 et SI 21/4/1. La fondation Rockefeller refuse durant les années de l'entre-deux-guerres les demandes de financement émanant du Bureau, qu'elle ne semble pas considérer comme un interlocuteur valable. Voir en particulier les correspondances dans les fonds de la SDN, Archives SDN, 12B/R839/26222/21836. Je remercie Ludovic Tournes pour avoir attiré mon attention sur ce point.

¹¹⁸ ABIT SI 10/3 et surtout la conférence avec Tixier en 1924-1926 en SI 1/24/6.

¹¹⁹ ILO, "Approaches to Social Security" *op.cit.*, p, 274.

¹²⁰ PV CA 90, p. 14-20.

d'ailleurs par les représentants latino-américains présents, prend clairement position en faveur d'un modèle paritaire de gestion des questions sociales dont il est lui-même l'incarnation.

Toutefois, en 1943, sous l'influence de son chef, Oswald Stein, cette tension disparaît brutalement au profit d'un soutien au programme de Beveridge. Alors qu'il fait l'objet de controverses en Grande Bretagne, Oswald Stein insiste, contre Edward Phelan, alors directeur général par intérim¹²¹, pour que soit organisée une conférence d'experts (et non de représentants des gouvernements) autour de Beveridge. Il veut profiter du voyage de celui-ci sur le continent américain et, avec le soutien du président du Conseil d'administration, l'économiste états-unien Carter Goodrich¹²², entend en quelque sorte prolonger la publicité faite aux Etats-Unis autour du rapport¹²³ en organisant en juillet 1943 à Montréal une réunion destinée à internationaliser le modèle de sécurité sociale¹²⁴. A cette réunion, à la préparation de laquelle il consacre une énergie considérable, y compris dans les détails matériels de la préparation¹²⁵, il convie les représentants du continent américain auxquels il aurait souhaité ajouter des experts du Commonwealth : d'Afrique du Sud et d'Australie, « pays engagés dans une vaste réforme de sécurité sociale et bon payeurs »¹²⁶. Sur ce dernier point il se heurte toutefois à un net refus de Phelan au nom d'arguments budgétaires. Il est probable toutefois que les réticences de Phelan durant toute la préparation de cette réunion fasse écho à celles de nombreux hommes politiques britanniques tout particulièrement celles de l'ancien syndicaliste et ministre du travail travailliste Ernest Bevin¹²⁷.

Cette « conversion » quasi euphorique¹²⁸ de Stein et bientôt de l'ensemble de l'Organisation au modèle Beveridge de sécurité sociale au printemps/été 1943 doit être lue dans

¹²¹ Voir la correspondance dans ABIT SI 23/0; le cable de Phelan du 23 may 1943 « Essential meeting should not be built around individual but convene on basis independent technical agenda. » Et la lettre de Stein à Rogers, 25/5/1943, « Les Bureaux de Londres l'ont emporté sur une instance bien supérieure à Washington et en même temps sur Beveridge dont la réputation est aujourd'hui mondiale, à tort ou a raison (à raison je crois) ». Diverses correspondances dans ABIT, SI 23/3 révèlent que Phelan veut éviter toute publicité à la réunion de Montréal car il craint qu'il y ait des difficultés avec les autorités britanniques.

¹²² ABIT, SI 23/0, cable de Stein à Phelan le 21.5.1943.

¹²³ Le voyage de Beveridge aux Etats-Unis a été financé par la fondation Rockefeller et a été triomphal.

¹²⁴ ABIT, SI 23/3, note de Stein à Stack, 19.6.1943..

¹²⁵ Lettre de Stein du 28.6.1943 à de Salis ABIT, SI 23/2 « c'est pour la première fois depuis que nous sommes à Montréal que nous aurons pendant plusieurs jours la visite de personnalités marquantes d'une dizaine d'Etats membres ».

"Nous ne pouvons pas changer l'architecture des deux bâtiments mais je crois que nous devrions faire un effort de propreté et de camouflage en enlevant les toiles d'araignées et en nettoyant à fond (Voir par exemple mon bureau). I mean it".

¹²⁶ Lettre de Stein à Rogers, 25.5.1943, ABIT, SI 23/0

¹²⁷ Voir Brian Abel-Smith, « The Beveridge Report : Its Origins and Outcomes » in John Hills, John Ditch, Howard Glennerster, *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, Oxford University Press, 1994, p.10-22.

¹²⁸ Le ton assez « exalté » des différents rapports de Stein au printemps/été 1943 donne bien en effet le sentiment d'une « conversion ».

le contexte de la défaite annoncée du nazisme qui ouvre la perspective d'une nouvelle organisation du monde. Mais elle présente d'autres aspects. Sur le fond, on peut interpréter le rapport Beveridge dans la continuité des orientations promues par l'Organisation. Le modèle assuranciel y triomphe contre le financement par l'impôt préconisé par les travaillistes dans les années 1930¹²⁹. Cet aspect contributif semble « racheter » l'introduction de prestations uniformes de base «(flat rate benefits)» qui avaient fait l'objet des principales critiques de la mission d'expertise du Bureau en 1942. Il est vrai qu'il était prévu que ces prestations financières de base maintenues à un niveau de subsistance (qui va s'avérer particulièrement bas), soient complétées par une auto-assurance volontaire par le biais des anciennes associations d'assurance (friendly et approved societies), ce qui permettait aux syndicats de conserver un rôle important dans le fonctionnement du système et maintenait la possibilité d'une participation des assurés à la gestion. Cette participation n'était pas prévue dans le cadre du programme national, administré par des fonctionnaires appointés¹³⁰. Tout en s'éloignant du modèle d'auto-administration, le rapport Beveridge allait donc dans le sens d'une conception « libérale » de la citoyenneté et de la démocratie qui n'était pas éloignée de celle défendue par l'OIT¹³¹. Le rapport Beveridge a d'ailleurs été interprété par T.H. Marshall comme une sorte de couronnement des « conquêtes » démocratiques¹³². Mais surtout, la sécurité sociale, archiboutée au plein emploi est interprétée par Stein comme « une régie des ressources humaines »¹³³ ; comme un élément essentiel du programme de reconstruction de l'après guerre.

Par ailleurs, le rapport jouit du soutien des syndicats britanniques qui, comme le notent Stein et Stack dans leur rapport de mission¹³⁴, semblent –avec Keynes¹³⁵- avoir été les seuls véritables interlocuteurs sérieux de Beveridge durant la préparation de son rapport¹³⁶. Cet appui contribue sans doute au ralliement du Bureau puis de l'OIT. L'organisation peut par ailleurs, difficilement

¹²⁹ Voir pour cette interprétation « Plan pour la sécurité sociale en Grande-Bretagne », in *RIT*, janvier 1943, p.51-67.

¹³⁰ Sur toutes les discussions autour de ces points et pour la suite voir José Harris, William Beveridge, *A Biography*, Clarendon Press, Oxford, 1977, p.378-418.

¹³¹ Voir José Harris, « Contrat et citoyenneté dans la protection sociale : 1934-1948 » in MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, Paris, MIRE, 1995, vol. 1 (rencontres d'Oxford), p.161-179.

¹³² Cette interprétation très partielle a joué un rôle important dans la promotion du « système Beveridge » et est restée très influente jusqu'à aujourd'hui. Voir l'analyse critique de Peter Baldwin, "Beveridge in the Longue durée » in John Hills, John Ditch, Howard Glennerster, *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, Oxford University Press, 1994, p.37-55.

¹³³ Note de Stein à Stack pour préparer le rapport de la réunion de Montréal (22/6/1943) ABIT, SI 23/5.

¹³⁴ ABIT, SI 2/0/25/0 rapport cité. « It is clear that the Chairman is very anxious to win the support of the T.U.C. for his scheme in its final form ».

¹³⁵ L'appui de Keynes dont la pensée économique est congruente avec celle de l'OIT (voir sur la question du chômage la thèse citée d'Ingrid Liebeskind) participe aussi de ce consensus.

¹³⁶ José Harris, *op. cit.*, p.400-401.

résister à la publicité qui a entouré la publication du rapport et en assure une réception populaire très positive en Grande- Bretagne comme aux Etats-Unis¹³⁷.

Oswald Stein a sans doute vu dans cette popularité et surtout dans la réception mondiale du rapport¹³⁸ une occasion à saisir pour relancer l'OIT comme un acteur international et en faire l'artisan d'une internationalisation de la sécurité sociale ; ce qu'il exprime non sans humour dans une note à Stack en juin 1943 : « Comme l'Eglise catholique, la sécurité sociale doit être universelle, donc nécessité de faire pénétrer la sécurité sociale dans les caboches de toutes les nations »¹³⁹. Sur le fond, il voit dans le caractère universaliste de la sécurité sociale, un moyen d'élargir la conception étroitement légaliste des droits de l'homme en y incluant une dimension sociale ; il l'affirme avec force : la promotion de la sécurité sociale grâce à la réunion de 1943, doit permettre de « transformer la démocratie légaliste de la Déclaration des droits de l'homme en une démocratie réelle »¹⁴⁰. Si les discussions qui eurent lieu lors de la réunion de 1943 portèrent essentiellement sur des aspects techniques (organisation du service médical universel en particulier), sa tenue ouvrit symboliquement la voie aux débats de la Conférence de Philadelphie au sein de laquelle la sécurité sociale dans sa double dimension d'assurance obligatoire¹⁴¹ et d'assistance est réaffirmée comme un élément central de la politique de l'Organisation¹⁴².

Si l'OIT semble avoir perdu ses capacités d'impulsion dans le domaine de la sécurité sociale c'est donc moins sans doute pour des raisons de fond que parce qu'elle se trouve dans une situation de faiblesse institutionnelle liée à la perte de ses réseaux d'influence traditionnels. Durant l'entre-deux-guerres, la politique de l'OIT est très étroitement associée aux orientations du syndicalisme réformiste. C'est dans ce courant qu'ont été socialisés les fonctionnaires dirigeants de la section d'assurance sociale ; ces réseaux réformistes constituent par ailleurs un soutien important pour leur action et leur permet de s'émanciper des logiques strictement diplomatiques. La promotion des assurances sociales obligatoires, contributives et autogérées va dans le sens du renforcement de ces liens. Etroitement associés à la gestion de ces caisses d'assurance, les syndicats profitent du développement des assurances sociales et s'orientent plus

¹³⁷ *Ibid*, p.419-428.

¹³⁸ Les fonctionnaires du Bureau ont constitué un dossier sur la réception du rapport Beveridge dans certains pays (y compris en Hongrie) qu'ils ont transmis à Beveridge. ABIT SI 2/0/25/2-2.

¹³⁹ ABIT, SI 23/3.

¹⁴⁰ ABIT, SI 23/5 Note citée.

¹⁴¹ L'obligation qui se trouve encore à Philadelphie disparaît toutefois de la convention de 1952.

¹⁴² International Labour Conference, 26 session, *Social security : principles and Problems Arising out of the War, fourth Item on the Agenda*, Montreal, ILO, 1944. ILC, 26th session, Record of Proceedings, ILO, 1944, p.197-215 et 391-415.

clairement vers le réformisme. En retour, ce mouvement syndical contribue à renforcer les positions de l'OIT en constituant l'ossature d'une sorte d'opinion publique mondiale. L'instauration des dictatures dans les années 1930, la nazification de l'Europe dans les années 1940, le déménagement à Montréal en 1940-1941 rompt cet équilibre. Dans la période qui suit, et en dépit du renforcement des relations avec divers acteurs dans les pays d'Amérique latine, le Bureau apparaît plus dépendant des gouvernements les plus puissants sur la scène mondiale, celui de Grande-Bretagne et surtout des Etats-Unis. La conférence de Washington en 1941, puis celle de Philadelphie en 1944 en témoignent. L'importance qu'y jouent les hommes politiques et représentants états-uniens, la rhétorique qui y prévaut sont le signe de l'influence grandissante de ce pays sur l'Organisation¹⁴³. Le passage à la sécurité sociale et l'abandon dans la convention de 1952 de certains éléments fondateurs du programme d'assurance des années 1920-1930, peuvent être lus comme le reflux des appuis originels et l'expression des nouvelles dépendances. Mais, sur le fond, elles marquent aussi l'entrée dans une nouvelle ère, au seuil de laquelle les catégories d'analyse et d'action de la réforme sociale telles qu'elles ont été élaborées dans l'Europe du XIX^e siècle –où les réformateurs allemands désormais disqualifiés jouaient un rôle important- cessent d'être dominantes. En contribuant à l'été 1943, dans le contexte euphorique de la victoire probable sur le nazisme, à l'internationalisation du rapport Beveridge, Oswald Stein qui avait été un acteur essentiel du modèle assurantiel de l'entre-deux-guerres, s'exclamait : « Les conventions sont même dépassées, comme sont dépassées les résolutions de Santiago et de la Havane. Il faut faire du neuf. »¹⁴⁴. En réalité, sous la direction d'Emil Schönbaum, rapporteur de la commission sur la sécurité sociale¹⁴⁵, les discussions de Philadelphie en 1944 s'inscrivent clairement dans la continuité des conventions des années de l'entre-deux-guerres mais cet appel de Stein n'en traduisait pas moins l'état d'esprit qui dominait alors.

¹⁴³ C'est ce que Robert Cox décrira plus tard comme l'« hégémonie américaine » sur l'OIT. Robert W Cox., "Labor and Hegemony" in *International Organization*, Vol. 31, No. 3. (Summer, 1977), pp. 385-424.

¹⁴⁴ ABIT, note citée, SI 23/3.

¹⁴⁵ Emil Schönbaum rend d'ailleurs un vibrant hommage public à Oswald Stein mort en décembre 1943 : « great chief, my dear friend and compatriot », ILC, 26, 1944, p.198.