

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=GEN&ID_NUMPUBLIE=GEN_071&ID_ARTICLE=GEN_071_0026

Une « communauté épistémique » du social ?. Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres

par Sandrine KOTT

| Belin | Genèses

2008/2 - N° 71

ISSN 1155-3219 | ISBN 2-7011-4836-6 | pages 26 à 46

Pour citer cet article :

— Kott S., Une « communauté épistémique » du social ?. Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres, Genèses 2008/2, N° 71, p. 26-46.

Distribution électronique Cairn pour Belin.

© Belin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Une « communauté épistémique » du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres

Sandrine Kott

PP. 26-46

Les politiques sociales ont été présentées par leurs initiateurs et interprétées par leurs ayant-droits comme des réalités essentiellement nationales et ont d'ailleurs contribué à un efficace processus de nationalisation des sociétés (Kott 1998; Noiriel 1989). Ce point de vue « national » a été renforcé par les chercheurs qui, pour des raisons d'évidente commodité, ont étudié les politiques sociales dans le cadre d'une seule nation tandis que, dans les typologies, les États sociaux nationaux ont parfois été érigés en « modèles » confrontés, voire opposés, les uns aux autres.

Depuis deux décennies, des travaux se sont multipliés soulignant la nécessité de « dénationaliser » les politiques sociales¹, un des objectifs de cette contribution est de comprendre comment l'Organisation internationale du travail (OIT) a favorisé ces circulations et ces échanges en institutionnalisant des réseaux déjà existants, voire en suscitant de nouvelles associations internationales. Il s'agit également d'étudier comment, via l'OIT, ces réseaux ont pu élaborer et diffuser une activité normative internationale. À cette fin nous analyserons le rôle joué par un groupe d'experts constitué par le Bureau international du travail (BIT), autour de la question des assurances sociales².

La plupart des travaux sur l'internationalisation des « causes », et tout particulièrement dans le champ de la réforme sociale, soulignent le rôle des réseaux d'acteurs transnationaux (Saunier 2004). À la fin du XIX^e siècle, des acteurs divers (administrateurs, professeurs, industriels, syndicalistes, etc.) se retrouvent au sein de « nébuleuses réformatrices » (Topalov 1999; Herren 1993) qui jouent un rôle crucial dans la circulation des idées en matière sociale, comme dans la constitution et la diffusion de solutions « modèles ». Outre leur engagement pour une même cause ces groupes ont pu, à l'issue d'un double mouvement d'homogénéisation sociale et de spécialisation thématique, devenir des lieux de formula-

tion et d'émergence d'un savoir commun. Depuis les années 1990, la notion de « communauté épistémique » sert à désigner certains d'entre eux (Adler et Haas 1992; Sebenius 1992; Viltard 2006) dont l'homogénéité est fondée sur le partage d'un même savoir (*knowledge based communities*). Cette communauté d'idées et de pratiques permettrait à certains groupes d'acteurs/experts de jouer, même temporairement, un rôle dans l'élaboration de solutions à ce qui a été constitué en problème international (Van Daele 2005).

Dans le champ des relations internationales, la notion de « communauté épistémique » permet de dépasser les approches dites « réalistes » qui réduisent le rôle des organisations internationales à un arbitrage entre les gouvernements nationaux. Dans celui des politiques sociales elle rencontre les analyses qui, depuis les années 1970, soulignent l'importance du *social learning* (Hecllo 1974; Rueschemeyer et Skocpol 1996) ou plus récemment de « scientisation » (*Verwissenschaftlichung*) du social (Raphael 1996, 1998; Lengwiler 2006) dans l'émergence des États providence. Par-delà les conflits politiques et sociaux longtemps posés comme la principale matrice des *Welfare states* (Esping-Andersen 1999; Baldwin 1990), cette approche conduit à réévaluer l'importance des savoirs experts dans la genèse et la consolidation des politiques sociales.

Si les experts jouent un rôle important dans la mise en place des États sociaux nationaux (Ewald 1986), leur fonction semble plus fondamentale encore au niveau international pour deux raisons symétriques. D'un côté, plusieurs études ont montré que durant l'entre-deux-guerres les scènes internationales deviennent une ressource spécifique pour des experts nationaux (Sacriste et Vauchez 2005; Tournès 2006) en mal de reconnaissance locale. Par ailleurs, comme pour compenser leur faible légitimité politique et sociale, les réseaux ou organisations internationales s'appuient sur leur capacité d'expertise pour imposer leurs orientations politiques sur les scènes nationales où se prennent les décisions politiques. Pour l'OIT, la revendication d'expertise permet de fonder l'édification d'un système de normes sociales universelles (conventions et recommandations) sur une revendication à l'universalité scientifique (Bonvin 1998).

L'analyse de la correspondance qui entoure la constitution puis les activités du premier comité d'experts de l'OIT, le Comité de correspondance pour les assurances sociales, permet de questionner ce rôle des « idées » dans l'élaboration du système normatif. La procédure de nomination des experts constituant ce comité n'est pas clairement fixée et ces nominations donnent donc lieu à d'après négociations; elles sont des moments de formulation de conflits nationaux, institutionnels ou politiques et mobilisent des réseaux politiques et sociaux divers. En entrant dans ces controverses nous pouvons mieux comprendre qui sont les experts, comment se « fabrique » le discours de l'expertise internationale et par quels canaux il parvient, ou non, à se diffuser dans les différents États nations. Cette analyse permet de sortir la notion de « communauté épistémique » de sa position de « surplomb » scientifique (Viltard 2006 : 194) et de lui donner une

réalité sociale, politique et institutionnelle étroitement corrélée aux contextes changeants dans lesquels ces communautés se forment et de dissolvent. C'est à cette condition seulement qu'il me semble envisageable de rendre compte des formes possibles d'internationalisation des politiques sociales.

Des « nébuleuses réformatrices » à l'expertise sociale du BIT

L'OIT est instituée en 1919 par la partie XIII du traité de Versailles, son objectif est résumé dans la première phrase du traité : il n'existe de « paix universelle et durable que sur la base de la justice sociale », à cet impératif s'ajoute la nécessité de faire respecter les « sentiments de justice et d'humanité »³. Ce triple objectif – paix, justice et humanité – fonde le compromis passé en 1919 entre les représentants des gouvernements, ceux du mouvement ouvrier réformiste et de la réforme sociale libérale dans un souci défensif face à la vague révolutionnaire qui clôt la Première Guerre mondiale (Bonvin 1998 : 11-25). Envisagée dans le contexte précis de l'après-guerre, la fondation de l'OIT prolonge et entérine la participation du mouvement ouvrier à l'effort de guerre aux côtés, voire au sein, des gouvernements et satisfait une de leurs revendications (Rigelmann 1934; Tosstorff 2005). Sur la plus longue durée, la fondation de l'OIT s'inscrit dans la filiation des mouvements de réforme sociale libérale organisés par les trois puissantes organisations internationales : l'Association pour la protection légale des travailleurs fondée en 1901 qui est à la tête de l'office du travail de Berne (Herren 1993), le Comité permanent des accidents du travail et des assurances sociales fondé en 1898 et l'Association internationale pour la lutte contre le chômage de 1910 (Gregarek 1995;

La « législation internationale » du travail

Durant l'entre-deux-guerres, l'activité principale de l'OIT réside dans l'élaboration et la diffusion, en Europe d'abord, d'une législation internationale du travail. Celle-ci prend la forme de recommandations et de conventions dont 67 ont été votées jusqu'en 1939 (la convention 1 portait sur la durée du travail dans l'industrie). Elles sont préparées par le BIT qui constitue l'administration de l'Organisation, sous contrôle du Conseil d'administration tripartite qui est l'exécutif de l'Organisation. Elles sont adoptées à l'issue d'un vote à la majorité par la Conférence internationale du travail (CIT) tripartite (assemblée plénière annuelle rassemblant les représentants de tous les pays membres de l'OIT). Aucun de ces deux instruments (conventions ou recommanda-

tions) n'a de véritable caractère législatif car aucun ne s'impose aux États membres. Néanmoins les gouvernements des États membres s'engagent à soumettre les projets de conventions et de recommandation à l'approbation des autorités compétentes nationales (le plus souvent le Parlement) dans un délai d'un an. Si l'autorité compétente approuve la convention, le gouvernement national transmet sa ratification formelle au secrétaire général de la Société des Nations (SDN) dont dépend l'OIT. Ce gouvernement s'engage ensuite à présenter un rapport annuel au BIT sur les mesures prises par lui pour en assurer l'exécution. Les recommandations ne donnent pas lieu à ratification, les États sont seulement invités à les respecter.

Delevingne 1934). Cette double généalogie se marque dans la composition de la Commission pour la législation internationale du travail qui se réunit en janvier 1919 à Paris en marge de la conférence de paix. On y trouve des représentants du mouvement syndical international (Léon Jouhaux pour la Confédération générale du travail française et Samuel Gompers pour l'American Federation of Labour américaine), des membres des associations réformatrices, souvent des hauts fonctionnaires (dont André Fontaine, Ernest Mahaim, le baron Mayor des Planches) et des représentants des gouvernements (dont George Barnes, Louis Loucheur, Edvard Bénès). La double inspiration socialiste et libérale-réformatrice s'incarne dans le personnel du Bureau d'abord dirigé par le socialiste français Albert Thomas (Guérin 1996) flanqué du fonctionnaire britannique Harold Butler (Phelan 1936). Elle s'incarne également dans les représentants tripartites (gouvernement, employeurs et employés) qui siègent au Conseil d'administration ou dans les délégués envoyés aux conférences internationales du travail comme cela a été montré pour le cas français (Moret-Lespinet 2006).

Durant l'entre-deux-guerres, et tout particulièrement durant les années 1920, l'activité principale de l'OIT réside dans l'élaboration et la diffusion, en Europe essentiellement, d'un ensemble de normes (conventions et recommandations) qui se fixent pour mission la régulation des conditions du travail industriel et agricole dans le cadre du système économique capitaliste. La légitimité du « travail législatif » de l'OIT s'établit progressivement à mesure que les fonctionnaires de son Bureau⁴ sont en mesure de développer une véritable « expertise » sociale. C'est ce dont témoignent leurs multiples publications comme leur rôle de conseil auprès des gouvernements sur de nombreux sujets. À partir des années 1930, le Bureau tend d'ailleurs de plus en plus à se considérer comme une sorte d'agence technique du « social » (Bureau international du travail 1931). Ce double travail législatif et d'expertise se révèle tout particulièrement intense dans le domaine des assurances.

La préparation du travail conventionnel du BIT

Les fonctionnaires du Bureau rédigent une première étude sur le thème choisi en s'inspirant des différentes expériences et solutions nationales. Elle est soumise au Conseil d'administration, composé des représentants tripartites soit deux par gouvernements nationaux auxquels s'adjoignent un représentant des employeurs et un des employés pour chaque pays. Un second document (rapport gris) plus détaillé est envoyé aux gouvernements puis aux délégués tripartites de la CIT où siègent les représentants de tous les pays membres. À l'issue de ce premier débat, les fonctionnaires du

Bureau préparent un questionnaire qu'ils envoient aux gouvernements des différents États membres de l'Organisation (rapport bordeaux). Sur la base des réponses, les fonctionnaires du Bureau établissent une synthèse et des propositions (rapport bleu) qui sont soumises aux délégués tripartites d'une commission thématique qui siège en marge de la CIT. Elle discute encore une fois le rapport avant de le soumettre au vote de l'assemblée générale lors de la réunion de la Conférence (Bureau international du travail 1936 : 22-25).

Entre 1921 et 1936, 13 conventions sur les 57 votées par la CIT concernent les assurances sociales. Ces conventions sont votées à l'issue d'un travail préparatoire dont les règles se stabilisent dans le courant des années 1920 et qui procèdent d'un savant va-et-vient entre les représentants nationaux et les fonctionnaires internationaux.

L'ensemble du travail conventionnel est donc préparé par une longue activité de collecte de l'information pour laquelle les différents États nations sont constitués en véritables réservoirs d'expériences⁵. Le sérieux de ce travail documentaire – et surtout le fait qu'il puisse constituer une référence indiscutable – est essentiel tant pour les chances de succès des conventions proposées au vote de la CIT que pour la pérennité de l'institution dans son ensemble. C'est en effet la qualité proclamée du travail documentaire qui permet au Bureau d'asseoir sa légitimité auprès des différents gouvernements qui financent l'Organisation. C'est une des raisons pour laquelle ce travail de collecte des documents et de confection des rapports prend rapidement une place centrale dans l'activité des fonctionnaires du Bureau. En 1923 le service (puis section) des assurances, placé sous la direction d'Adrien Tixier⁶, ne comprend que cinq membres parmi lesquels seul le juriste austro-tchèque Oswald Stein⁷ est alors spécialiste des assurances. Ce n'est qu'en 1936, avec ses dix membres dont deux actuaires et un médecin, que la section est véritablement équipée pour faire face à cette tâche (Bureau international du travail 1936 : 7). Dans les premières années, le déficit de personnel qualifié a permis de justifier le recours à ceux que les fonctionnaires appellent d'emblée les « experts ». C'est dans cet esprit qu'est réuni, en 1922, avant même la création du service en 1923, le Comité de correspondance pour les assurances sociales. Ce groupe d'experts, le premier de ce genre au sein du BIT, compte quinze membres en 1922, vingt-cinq en 1929, puis une centaine après réorganisation complète en 1930 (*ibid.* : 8).

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. À mesure qu'il s'élargit, le Comité de correspondance joue progressivement un rôle plus diffus. À partir de la fin des années 1920, alors que le Bureau se transforme en une sorte de « clearing house » en matière sociale, les experts contribuent de plus en plus clairement au rassemblement et à la diffusion des informations, jouant un rôle d'intermédiaire essentiel auprès des administrations nationales. C'est tout particulièrement le cas dans les pays où le Bureau est confronté à une mauvaise volonté des administrateurs nationaux⁸, peu désireux de transmettre les informations demandées ou peu pressés de répondre aux questionnaires envoyés par le Bureau.

Certains experts nationaux sont enfin constitués en relais privilégiés pour la diffusion des normes internationales par les fonctionnaires du BIT. En août 1936, la section centralise ainsi les demandes de visite des membres et conseillers techniques du Social Security Board et du Social Science Research Council états-

uniens. 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 Suisse où ils sont pris en charge par des experts de l'Organisation⁹. Inversement, le professeur Emil Schönbaum de Prague devient, par l'entremise d'Adrien Tixier, conseiller du gouvernement grec d'Eleftherios Venizelos en matière d'assurance sociale au début des années 1930¹⁰ avant de contribuer à l'édification des systèmes d'assurances sociales de nombreux pays d'Amérique latine durant la Seconde Guerre mondiale¹¹.

Complétant l'action conventionnelle de l'OIT, ce travail des experts constitue une sorte d'aide technique¹², véritable préalable à la politique développée après la Seconde Guerre mondiale en direction des pays extra-européens. C'est cette direction que Tixier entend d'ailleurs privilégier au moment où il appelle à la reconstitution et à l'élargissement du comité d'experts en 1930. En période de crise économique, alors que la législation sociale est menacée, cette « aide technique » tend à jouer un rôle important pour la consolidation et la légitimation des systèmes existants¹³. Cette évolution du rôle et de la signification de l'expertise sociale se marque dans celle du profil des experts.

Les experts entre savoir technique et administratif

Au début des années 1920, Albert Thomas, directeur général de l'Organisation, prétend nommer lui-même les experts selon le seul critère d'indépendance et de compétences: « Pour les questions d'ordre scientifique, il est à désirer que le choix des experts soit déterminé par des considérations de compétence individuelle »¹⁴, affirme-t-il en 1921. La question de la définition de ce domaine de compétences fait toutefois l'objet de débats au sein du Conseil d'administration tripartite dès les premières années. Dans le Comité de correspondance des années 1920 on trouve à côté d'administrateurs et de gestionnaires de caisses, déjà majoritaires, des professeurs d'université comme Édouard Fuster, professeur de législation sociale au collège de France et ancien secrétaire général du Comité permanent international des assurances sociales, William Beveridge, directeur de la London School of Economics ou Joseph Cohen, chargé de cours d'économie politique à l'université de Cambridge¹⁵. Dans une période de réflexion générale durant laquelle sont définies les grandes orientations (Bureau international du travail 1936: 9), ces « intellectuels » du social semblent s'inscrire dans le prolongement de la tradition de la réforme sociale de la fin du XIX^e siècle (Topalov 1999: 420-421).

Mais, le profil des experts est alors déjà déterminé dans les faits par des considérations institutionnelles car l'état de la législation sociale dans les différents pays, comme les formes d'institutionnalisation de l'assurance et l'implication plus ou moins forte de l'État dans ces institutions, joue un rôle important

dans ces nominations. Avec cinq membres en 1930¹⁶, les Allemands sont ainsi clairement surreprésentés dans le comité d'experts. Depuis les lois des années 1880 (Tennstedt 1981; Ritter 1992; Kott 1995), l'Allemagne dispose en effet d'un système de protection ouvrière complet appuyé sur 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 du comité depuis 1926 est ainsi le chef de la division des assurances sociales au ministère du Travail à Berlin. En revanche dans le cas français et surtout britannique la situation est presque inverse. Si les Britanniques disposent depuis 1911 d'une législation d'assurances complète, sa gestion est d'abord largement entre les mains des assureurs privés et d'une multitude de sociétés mutuelles (*friendly societies*) auxquelles est laissée une très grande autonomie; la loi de 1911 n'a pas engendré la création d'institutions publiques puissantes, susceptibles de fournir des experts compétents (Crowther 1993; Southall 1995; Whiteside 1983). C'est en tout cas l'avis du ministre de la Santé britannique G. Brock qui dans une lettre au directeur adjoint du BIT, Harold Butler, affirme: «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 principles¹⁷.» Ainsi, ce que certains voient comme une forme d'hégémonie du modèle allemand, tchèque ou autrichien au BIT trouve une de ses origines dans la capacité de ces systèmes nationaux à produire des «spécialistes» compétents et détenteurs d'un savoir-faire généralisable.

Les assurances sociales à l'OIT dans l'entre-deux-guerres¹⁸

Entre 1919 et 1936 la CIT a adopté 16 conventions et 13 recommandations dans le domaine des assurances sociales. Elles couvrent les trois branches de l'assurance classique : accidents (1925 et secondairement 1921 et 1929), maladie (1927), invalidité-vieillesse décès (1933). Entre 1919 et 1935 l'assurance a ainsi figuré, d'une manière ou d'une autre, presque chaque année au programme des discussions de la CIT. En 1935, les 16 conventions ont rassemblé 97 ratifications en provenance de 35 États. Par-delà les détails d'organisation, les conventions de l'OIT en matière d'assurance reposent

sur trois principes : contre le modèle subsidiaire défendu par les représentants suisses, les conventions introduisent l'obligation d'assurance pour certaines catégories. Pour se distinguer des *poor laws* (perpétuées dans la loi anglaise de 1908 sur la vieillesse), elles doivent être contributives et, en conséquence, être gérées par les partenaires sociaux. Ces principes sont ceux sur lesquels reposent les assurances maladie et invalidité allemande. Depuis le congrès d'Amsterdam de 1904, ils ont été largement adoptés par la Seconde Internationale.

Après le vote des grandes conventions des années 1920 qui avaient pour but de fixer les grandes lignes de la législation d'assurance européenne et d'en encadrer les développements¹⁹, le profil des experts tend à changer. On a désormais plus clairement recours à des «professionnels» des assurances auxquels sont soumises

des questions plus techniques. Le second comité d'experts constitué en 1931 présente deux caractéristiques: d'une part, il signe le triomphe des experts spécialistes (Topalov 1999) et, d'autre part, renforce la toute puissance des administrateurs. Ce qu'Adrien Tixier résume de la manière suivante:

«Les experts sont désignés exclusivement en raison de leur compétence administrative ou technique 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.²⁰»

Le Comité de correspondance de 1931, dont les membres sont essentiellement consultés par écrit et sont parfois réunis à Genève pour étudier des questions précises²¹, constitue donc d'abord un réservoir de techniciens rassemblés en fonction des besoins²². Mais il constitue aussi, surtout peut-être, un réseau de fonctionnaires, actifs dans les administrations nationales des différentes branches d'assurance.

Les enjeux institutionnels et nationaux de l'expertise internationale

Ce double profil répond d'abord aux besoins institutionnels du Bureau. Pour les fonctionnaires du BIT, l'expertise est en effet un moyen de «fabriquer» et d'énoncer une parole savante incontestable face aux logiques nationales ou aux divisions sociales qui prévalent, tant au sein du Conseil d'administration que de la CIT. Elle permet également d'appuyer ou de fonder les avis des fonctionnaires qui redoutent qu'on ne les accuse d'abus de pouvoir:

«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'experts²³.»

D'une certaine manière l'expertise peut donc apparaître comme un moyen de renforcer la position des fonctionnaires (et du Bureau) face aux organes tripartites: Conseil d'administration et Conférence internationale; elle représente incontestablement un enjeu dans l'équilibre des pouvoirs au sein de l'OIT. À cet égard, les fonctionnaires peuvent compter sur l'appui des représentants syndicaux. Contre les revendications des gouvernements le représentant des ouvriers français, Léon Jouhaux affirme ainsi en 1924 que «le conseil devrait toujours se placer au point de vue scientifique, sans prendre en considération des intérêts politiques²⁴». Durant cette période, les représentants des syndicats employés

sont généralement favorables au développement des procédures d'expertise dans lesquelles ils voient un moyen de contrebalancer le pouvoir des représentants patronaux qui disposent, eux, de leurs propres experts dont ils s'entourent lors des conférences internationales du travail²⁵. Mais surtout, du fait du rôle joué par les représentants syndicaux dans les caisses administrées par les contributeurs employeurs et employés selon le modèle promu par les conventions de l'OIT, des syndicalistes ouvriers peuvent eux-mêmes devenir experts du BIT et participer de manière directe à l'élaboration de la « législation internationale ». À la CIT de 1927 Helmut Lehmann, syndicaliste d'obédience social-démocrate qui dirige la confédération des caisses de maladie allemande, et Arthur Jauniaux, secrétaire général de l'Union nationale des fédérations de mutualité socialiste belges, sont représentants des syndicats ouvriers. Dirigeant des confédérations de caisses d'assurance sociale, ils font toutefois leur entrée en 1930 dans le comité d'experts réorganisé par Adrien Tixier. Inversement, les représentants patronaux ne se privent pas de critiquer les modes de nomination des experts, voire l'existence même de ces commissions²⁶, et regrettent de ne pouvoir exercer un droit de regard sur leur nomination, ce que les fonctionnaires du BIT tentent d'éviter en mobilisant des arguments techniques²⁷.

Toutefois, les oppositions les plus fortes proviennent des gouvernements nationaux. Depuis 1921, les discussions sont vives au sein du Conseil d'administration²⁸ opposant essentiellement le directeur, Albert Thomas aux représentants des gouvernements. Une controverse oppose ainsi Tixier et Thomas au gouvernement allemand en 1924-1925²⁹. En 1924, Tixier (sans doute sur les conseils d'Oswald Stein) désigne trois experts allemands (Aurin, Alfred Manes et Richard Freund) sans consulter le gouvernement allemand. Or, les deux derniers développent une analyse critique du système en place; tout particulièrement Freund qui, militant pour une unification et une simplification des assurances, est en conflit ouvert avec le ministère du Travail de son pays. Freund comme Manes sont toutefois particulièrement utiles au Bureau parce qu'ils ont développé une vision globale de l'assurance et qu'ils sont ouverts aux collaborations internationales³⁰. Le représentant du gouvernement allemand au sein du Conseil d'administration: « estime [toutefois] que dans un domaine où il s'agit d'institutions d'État et où les efforts du gouvernement allemand ont permis de réaliser une œuvre remarquable; il eût été préférable que les vues du Gouvernement allemand pussent être exposées aux experts³¹ ». Cet argumentaire qui confond volontairement assurances ouvrières et gouvernement de l'Empire souligne la fonction identitaire de l'assurance pour le gouvernement allemand³². Albert Thomas, qui reconnaît le caractère pionnier des institutions d'assurance allemande, accepte la nomination de deux experts supplémentaires recommandés par le gouvernement: Friedrich Zahn et Paul Moldenhauer³³. Dans une lettre à Adrien Tixier, il justifie cette concession en admettant que « L'Allemagne est un grand pays de politique sociale et tient essentiellement à être considéré comme tel », mais il met en garde: « cela fera beaucoup d'Allemands et donnera lieu

aux reproches d'avant guerre dans l'ancien comité. Le mouvement des assurances est dominé par les Allemands. Les Français, les Tchèques et les Anglais risquent de le prendre mal»³⁴. En 1924, la plainte de l'expert français Édouard Fuster regrettant la présence de trop nombreux experts allemands, dont il souligne par ailleurs le nationalisme agressif, vient confirmer ces inquiétudes³⁵. Parallèlement, d'autres pays «non représentés» dans la première commission d'experts demandent, comme la Bulgarie, à y trouver leur place³⁶.

La puissance de ces revendications nationales est à l'origine de la multiplication du nombre des experts dans la commission de 1931. En 1930, au moment de la réorganisation du comité, Tixier avait proposé de ne nommer que de vrais spécialistes techniques mais cette solution est immédiatement abandonnée parce que, pour Thomas, elle présente l'inconvénient de «choisir des experts appartenant aux pays dont les systèmes sont remarquables par leurs résultats ou par l'originalité de leurs solutions [...] Nous nous heurterions à des revendications nationales [...]»³⁷.

Émergence de logiques transnationales ?

Ces observations semblent d'abord corroborer les conceptions réalistes qui dominent les approches des organisations internationales et qui les voient comme des lieux d'affrontement et d'arbitrage entre les nations empêchant l'émergence d'une logique globale (Iriye 2002). Mais, cette impression est trompeuse car comme le souligne l'exemple allemand de 1924, c'est bien d'abord la question des concurrences entre différents acteurs nationaux qui se donne à voir dans la désignation des experts et dans le déroulement de ces conflits. Les fonctionnaires internationaux favorisent clairement certains d'entre eux parce qu'ils en espèrent un soutien plus décidé et efficace pour leur orientation normative. C'est ce dont témoigne la seconde phase du conflit avec le gouvernement allemand. Lors d'une réunion d'experts en 1925, Albert Thomas ne convoque que deux des cinq experts allemands et bien que «l'Allemagne» soit donc très bien représentée, ce geste est à l'origine d'une protestation du ministère du Travail, relayée par la presse allemande³⁸. Dans un courrier, en allemand, adressé à Thomas, Geib, secrétaire d'État, souligne que «l'assurance sociale allemande étant une institution administrative (*amtlich*), les experts désignés par le ministère du Travail devraient avoir la préférence. En leur absence les expertises n'ont aucune valeur pour le gouvernement allemand³⁹». Sachant que le ministère n'est qu'un acteur parmi d'autres dans le champ des politiques sociales en Allemagne, on comprend que derrière un argumentaire national s'exprime un conflit de légitimité entre le ministère et les autres acteurs de la politique sociale allemande, en particulier les représentants des caisses d'assurance souvent issus des rangs des syndicats, d'obédience social-démocrate.

Au nom de cette logique selon laquelle les représentants du gouvernement seraient les seuls représentants légitimes de la nation un conflit se déploie en 1923 dans un autre domaine, celui des migrations, avec le gouvernement fasciste italien. Giuseppe de Michelis⁴⁰, commissaire général du gouvernement italien, se déclare d'accord avec le nom d'un expert en matière de migration proposé par le Bureau, mais il présente les objections suivantes quant à la procédure :

« Notre avis est que le gouvernement étranger doit dire son mot dans tout choix de personne qui doit faire partie des commissions spéciales ou techniques. En définitive nous pensons que la Direction du Bureau devra demander soit au représentant du Gouvernement, soit au gouvernement intéressé un certain nombre de noms remplissant les conditions voulues parmi lesquels le Bureau choisira les experts à désigner pour la participation aux réunions ou vice-versa, le Bureau désignera plusieurs noms pour la désignation définitive. Au cas où la direction du Bureau ne partage pas cette procédure, je me réserve de porter la question au sein du Conseil d'Administration⁴¹. »

De fait, à l'issue d'un conflit entretenu par les représentants italiens, mais pas seulement eux, les gouvernements parviennent dès 1925, à imposer leur contrôle sur la nomination des experts ; ils se réservent le droit de soumettre une liste au directeur dont le choix est validé par le Conseil d'administration où les représentants des gouvernements sont aussi nombreux que ceux des syndicats d'employeurs et d'employés réunis. Dès la fin des années 1920 la nomination de Andreas Grieser pour l'Allemagne, de Walter Kinnear pour la Grande-Bretagne⁴² ou encore de Gaston Roussel pour la France – tous trois dirigent le service des assurances dans les ministères respectifs – souligne que les experts des assurances sociales tendent à devenir des représentants des administrations nationales, voire des gouvernements. Cette confusion est particulièrement nette lorsque ces experts sont également envoyés comme représentants de « leur » gouvernement à la CIT. C'est le cas de l'Allemand Grieser ou du britannique Kinnear à la Conférence de 1927 où sont votées les deux grandes conventions cadres sur les assurances maladie. Dans ce dernier cas, la présence et le rôle de Kinnear traduisent clairement une évolution du rapport de force au sein des assurances sociales britanniques et le rôle croissant joué par l'administration nationale au détriment des sociétés indépendantes (Whiteside 1983).

Le poids croissant des représentants des administrations nationales dans l'expertise semble d'abord conforter la thèse selon laquelle les organisations internationales ne seraient que des lieux de discussion entre gouvernements nationaux ; d'un point de vue institutionnel il semble révéler un rapport de force défavorable aux fonctionnaires du Bureau. Toutefois, l'expert administrateur n'est pas seulement, voire pas d'abord, le représentant de son gouvernement, il est aussi pour les fonctionnaires internationaux un éventuel relais au sein des administrations nationales et doit être suffisamment puissant pour pouvoir

influer sur les choix législatifs de ces pays et tenter de les rendre compatibles avec les conventions de l'OIT. Les gouvernements seraient ainsi amenés à ratifier les conventions et donner des signes visibles de l'influence croissante de l'OIT. C'est ce qu'Adrien Tixier exprime de manière claire en 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 conceptions⁴³ ».

Réciproquement, surtout dans les phases de rétraction des politiques sociales, le BIT a pu aider à consolider les positions de nombreux fonctionnaires nationaux dans une logique d'extraversion des ressources internationales (Bayart 2004). D'une part, les acteurs nationaux peuvent 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. Andreas Grieser mobilise ainsi sa légitimité internationale pour défendre les assurances sociales allemandes soumises à un feu de critiques dans les années 1920. Il appelle à la rescousse Oswald Stein qui publie dans des revues spécialisées allemandes (Manes et Stein 1929). En 1929, le bureau intervient pour soutenir les efforts d'Arthur Jauniaux en Belgique⁴⁴. Dans des pays où la position des assurances est très menacée, comme en Bulgarie, l'utilisation de la position d'expert international pour assoir 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'État, 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 pouvoir mieux les réaliser⁴⁵. » Si le voyage semble être d'abord un succès, il n'empêche pas Nikoloff d'être envoyé en prison et torturé quelques mois plus tard. Mais dépouillé de toute position officielle, il est également rayé de la liste des experts.

Enfin, même s'ils sont choisis par les gouvernements nationaux et qu'ils en sont les porte-parole apparents, les experts nationaux ne peuvent jouer un rôle que s'ils savent dépasser les logiques nationales dans lesquelles ils pourraient être enfermés. Si Grieser s'impose comme un expert influent du BIT, c'est moins comme représentant de l'Allemagne que parce qu'il « fait le jeu de l'international »⁴⁶. « Le Dr Grieser en raison de sa personnalité, de sa situation de chef de la division des assurances sociales du ministère, de son influence politique et de la sympathie qu'il a montré pour le bureau au cours de la dernière Conférence me paraît présenter toutes les garanties que nous pouvons désirer⁴⁷ », explique Tixier à Thomas en 1925. Cette sympathie, Grieser en témoigne dans divers articles publiés dans des revues spécialisées allemandes (Grieser 1925, 1927, 1929). Il donne enfin des gages de son internationalisme en tentant de régler au mieux les contentieux avec la Pologne en matière d'assurance sociale⁴⁸. La même observation vaut pour le britannique Kinnear qui, outre ses fonctions

nationales, est un négociateur international soucieux des équilibres⁴⁹. A contrario, les experts nommés en contradiction avec les objectifs de l'organisation internationale ne parviennent pas in fine à jouer leur rôle. Ainsi pour l'Allemagne de Zahn ou Moldenhauer nommés sur pression du gouvernement allemand⁵⁰, comme de Balthazard pour la France. Ce dernier, doyen de la faculté de médecine, apparaît comme un représentant des médecins adversaires de l'assurance⁵¹. Peu au courant des logiques internationales, il renonce de fait à siéger dans les réunions d'experts tandis qu'il ne répond pas aux demandes de renseignements, et c'est donc le médecin hygiéniste de Nancy, Jacques Parisot, grand connaisseur de l'hygiène sociale allemande, membre de la commission d'hygiène de la SDN qui siège à sa place et finit par être nommé expert (Murard 2005).

En réalité, au BIT, l'expert national ne joue son rôle que dans la mesure où il accompagne les grandes directions fixées par les conventions internationales et alimente des réseaux constitués. Ce sont en retour ces mêmes réseaux internationaux qui lui permettent de renforcer sa position au sein de son espace national. Le Bureau adopte donc une logique pragmatique dans le choix de ses experts qui est d'abord commandée par un souci d'efficacité institutionnelle. Dès 1933, Helmut Lehmann, président de la Confédération générale des caisses de maladie allemande (*Hauptverband deutscher Krankenkasse*), est démis de ses fonctions par l'administration nazie, 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 exercent⁵²». Le même souci d'adaptation aux réalités locales vaut pour tous les pays où s'installe une dictature.

La constitution d'un savoir collectif, au fondement de ce que l'on désigne sous l'expression de «communauté épistémique», est donc un processus contingent qui repose sur des équilibres politiques internes et internationaux changeants. Reste à analyser la manière dont ces idées peuvent se diffuser internationalement.

Les assurances sociale «cause internationale» ?

Dès le début des années 1920, Albert Thomas voit dans l'expertise un moyen de promouvoir et d'utiliser un réseau propre à l'OIT. Ainsi à propos du conflit avec le commissaire italien Giuseppe de Michelis en 1923, Thomas affirme :

«En pareil cas il [le Bureau] s'adresse en vue de la désignation des experts aux associations techniques ou scientifiques avec lesquelles il entretient des relations régulières et qui, le plus souvent, ont déjà collaboré à ses travaux. Selon la nature des questions à traiter chacune de ces associations pressenties propose au Bureau le nom d'un expert⁵³.»

Plus loin, il affirme que c'est par le biais de ce réseau que l'on pourra développer une « opinion publique internationale » favorable. Il s'agit donc bien de tenter de transformer les politiques sociales en « causes internationales » (Keck et Sikkink 1998).

Cet objectif guide les efforts de la Section des assurances qui développe ses relations avec diverses associations. Elle y trouve un soutien et une caisse de résonance pour ses travaux. Dans cette quête, Adrien Tixier comme Oswald Stein, tous deux socialisés dans la mouvance socialiste, peuvent s'appuyer sur le vaste réseau de la mutualité socialiste. Dès 1925, Stein se réjouit ainsi d'avoir pu nouer des contacts avec la Confédération principale des caisses allemandes, proche de la social-démocratie⁵⁴ :

« 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 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 professionnelles⁵⁵. »

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 Arthur 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 socialiste⁵⁶. »

Finalement, Tixier et Thomas parviennent à empêcher la nomination d'un second expert catholique. Néanmoins, le chanoine Eckout, se révèle être un collaborateur efficace et un intermédiaire efficient auprès des réseaux catholiques sociaux ; il est très regretté à sa mort⁵⁷.

Car ce qui compte, c'est bien la mobilisation de cette « opinion publique internationale ». À cette fin, les fonctionnaires du BIT soutiennent, voire suscitent la création de diverses associations internationales (Rosental 2006 : 113-114, Saunier

2007). En matière d'assurance, Oswald Stein et Adrien Tixier sont ainsi à l'origine, le 4 octobre 1927, de l'Association des unions nationales de sociétés de secours mutuels et de caisses d'assurances maladie⁵⁸ dont le but est de contrebalancer le poids des associations de médecin et des compagnies d'assurance privées⁵⁹. Créée à Bruxelles, elle est dirigée par le Pragois Leo Winter, député social-démocrate, (le social-démocrate allemand Lehmann en est vice-président) auquel succèdera le socialiste belge Arthur Jauniaux. Tous les trois sont experts dans le comité de 1930. Le secrétariat en est assuré par Adrien Tixier et Oswald Stein⁶⁰, jusqu'à aujourd'hui l'Association internationale pour la sécurité sociale a son siège dans les bâtiments de l'OIT à Genève⁶¹. Afin de stabiliser leurs canaux de diffusion ils effectuent un véritable travail d'«acculturation à l'international» des membres de l'association nouvellement créée. Des gestionnaires des caisses, Tixier note en effet en 1928 «qu'ils ne se connaissant pas entre eux» et qu'ils manquent «d'expérience internationale»⁶². Au terme de ce travail d'«internationalisation», les fonctionnaires du BIT peuvent espérer compter sur un réseau de promoteurs des assurances susceptible 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 les principes directeurs de la nouvelle association. 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 événement 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 tâche⁶³.»

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 deux tiers des délégués étaient socialistes⁶⁴, 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 meilleure⁶⁵.»

Et plus loin il souligne le rôle institutionnel de la fédération qui pourra s'imposer comme un partenaire à part entière :

«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 États. 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 maladie⁶⁶. »

Le message est triple : 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. Mais pour être légitime cette opinion publique internationale doit faire la preuve de son expertise. Expertise dont Albert Thomas sait bien qu'elle n'est pas seulement inscrite dans des compétences techniques mais qu'elle est également le fruit d'une concurrence des savoirs :

« Il y a une certaine solidarité internationale du patronat qui l'amène à prendre une semblable attitude dans tous les pays. J'espère qu'il y aura une solidarité certaine des caisses de maladie qui nous permettra de résister à l'autre solidarité et de faire appliquer partout nos conventions internationales⁶⁷. »

* *
*

Une analyse précise des réseaux d'experts internationaux dans le domaine spécifique des assurances sociales confirme donc l'importance des circulations internationales pour l'élaboration des politiques sociales depuis la fin du XIX^e siècle (Conrad 2006). Cette dimension est occultée dans les discours, plus audibles, des gouvernements nationaux qui revendiquent pour eux-mêmes les politiques mises en œuvre et tentent de s'imposer comme des acteurs essentiels dans les discussions internationales. L'étude des débats autour du choix des experts permet de « dénationaliser » doublement les politiques sociales. D'abord parce qu'elle souligne la pluralité et la concurrence des acteurs nationaux impliqués dans la mise en place des politiques sociales au sein de chaque État. Mais surtout parce qu'elle permet de mettre à jour les circulations horizontales (par-delà les frontières d'États) entre ces différents acteurs.

Le recours aux experts qui accompagne un processus de « scientification » du social, caractéristique des années de l'entre-deux-guerres (Baudouin et Cohen 1995), a réellement constitué une condition – parmi d'autres – de cette « internationalisation ». Toutefois, le savoir expert lui-même n'est pas réductible à une parole consensuelle formulée au sein d'une « communauté épistémique ». La « communauté épistémique », si elle existe, s'impose au terme d'une concurrence entre divers types de savoirs sur les scènes nationales, comme à l'OIT, constitué en arène internationale. Pour notre objet, les assurances sociales, la période de

l'entre-deux-guerres a certainement été, via le BIT, la période du triomphe d'un modèle d'assurances de type redistributif et autogéré « à l'allemande », moins parce que les autorités allemandes ont pu peser pour faire triompher ce qu'elles ont présenté comme « leur modèle », comme l'affirmeraient les tenants d'une approche « réaliste », que parce que certaines « forces internationales organisées » ont défendu cette solution. En favorisant ce type d'assurances, les fonctionnaires du BIT, dont les choix étaient légitimés par l'avis des experts, s'assurent des relais puissants dans les différents États nations qu'ils contribuent également à renforcer. Mais cette stratégie d'alliance est confrontée aux évolutions des politiques internationales. L'entrée dans la dictature de nombreux pays d'Europe centrale dans les années 1930, la rétractation des politiques sociales en période de crise économique privent les fonctionnaires du Bureau de leurs interlocuteurs et relais sur les différentes scènes nationales. Le déménagement du Bureau à Montréal clôt ainsi une période de l'histoire de l'organisation (Pribram 1942 : 158-163). Une nouvelle ère s'ouvre alors durant laquelle la recomposition des stratégies d'alliance entraîne une évolution corrélative des orientations normatives en matière assurantielle.

Ouvrages cités

- ADLER, Emanuel et Peter M. HAAS. 1992. « Conclusion : Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program », *International Organization*, vol. 46, n° 1 : 367-390
- BALDWIN, Peter. 1990. *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BAUDOUI, Rémi et Yves COHEN (éd.). 1995. *Les chantiers de la paix sociale, 1900-1940*. Fontenay-Saint-Cloud, ENS (Sociétés, espaces, temps).
- BAYART, Jean-François. 2004. *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*. Paris, Fayard.
- BONVIN, Jean-Michel. 1998. *L'organisation internationale du travail : étude sur une agence productrice de normes*. Paris, Puf (Sociologies).
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. 1931. *Dix ans d'organisation internationale du travail*. Genève, BIT (préface par Albert Thomas).
- 1936. *L'organisation internationale du travail et les assurances sociales*. Genève, BIT (études et rapports, M. 12).
- CONRAD, Christoph (éd.). 2006. *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 32, n° 4, « Sozialpolitik transnational ».
- CROWTHER, Anne. 1993. *Social Policy in Britain : 1914-1939*. Londres, Mac Millan.
- DELEVINGNE, Malcolm. 1934. « The Pre-War History of International Legislation », in James Thomson Shotwell (éd.), *The Origins of the International Labor Organization*, vol. 1 : *History*. New York, Columbia University Press : 19-55.
- DREYFUS, Michel. 1995. « Mutualité et organisations politiques et sociales internationales (1889-1939) », *Vingtième Siècle*, vol. 48, n° 48 : 92-102.
- EWALD, François. 1986. *L'État providence*. Paris, Grasset.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. 1999 [1990]. *Les trois mondes de l'État providence. Essai*

- sur le capitalisme moderne. Paris, Puf (Le lien social), (éd. orig., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press).
- GREGAREK, Rainer. 1995. «Le mirage de l'Europe sociale. Associations internationales de Politique sociale au tournant du XX^e siècle», *Vingtième Siècle*, n° 48 : 103-118.
- GRIESER, Andreas. 1925. «Internationale Einigung über Probleme in der Sozialversicherung», *Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft*, n° 25 : 347-358. — 1927. «Weltwirtschaft und Weltsozialpolitik. Die internationale Verständigung in der Sozialversicherung», *Die Reichsversicherung: Zeitschrift für die gesamte Sozialversicherung* : 268-270. — 1929. «Gemeinsams- und Schutzgedanke der Sozialversicherung in internationaler Darstellung», *Die Reichsversicherung: Zeitschrift für die gesamte Sozialversicherung* : 345-347.
- GUÉRIN, Denis. 1996. *Albert Thomas au BIT: 1920-1932; de l'internationalisme à l'Europe*. Genève, Institut européen de l'Université de Genève.
- HECLO, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, Yale University Press.
- HERREN, Madeleine. 1993. *Internationale Politik vor dem Ersten Weltkrieg*. Berlin, Duncker & Humboldt.
- IRIYE, Akira. 2002. *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*. Berkeley, University of California Press.
- KECK, Margaret E. et Kathryn SIKKINK. 1998. *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics*. Londres, Cornell University Press.
- KOTT, Sandrine. 1995. *L'État social allemand, représentations et pratiques*. Paris, Belin (Temps présents). — 1998. «“La mise en fiches” de la société allemande. Les assurances ouvrières allemandes (1883-1914)», in Martine Kaluszynski et Sophie Wahnich (éd.), *L'État contre la politique? Les expressions historiques de l'étatisation*. Paris, L'Harmattan (Logiques politiques) : 105-123. — 2007. «L'État social», in Étienne François et Hagen Schulze (éd.), *Mémoires allemandes*. Paris, Gallimard (Bibliothèque illustrée des histoires) : 717-733.
- LENGWILER, Martin. 2006. «Expertenwissen im Sozialstaat: zwischen Verwissenschaftlichung, Bürokratisierung und Politisierung», *Studien und Quellen*, vol. 31, Schweizerischen Bundesarchiv (éd.), «Geschichte der Sozialversicherungen/ L'histoire des assurances sociales» : 167-190.
- MANES, Alfred et Oswald STEIN. 1929. «“Die Sozialversicherung im Völkerrecht”, Bericht an die 35. Hauptversammlung der Internationalen Rechtsvereinigung [l'assurance sociale dans le droit des peuples, Rapport à la 35^e Réunion centrale de l'association internationale de droit]», *Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft*, n° 29 : 266-281.
- MORET-LESPINET, Isabelle. 2006. «Le vivier de la direction et du ministère du Travail à l'œuvre au sein de l'Organisation international du travail, 1919-1932», in Alain Chatriot, Odile Join-Lambert et Vincent Viet (éd.), *les politiques du travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*. Rennes, Pur (Pour une histoire du travail) : 241-257.
- MURARD, Lion. 2005. «Health Policy between the International and the Local: Jacques Parisot in Nancy and Geneva», in Iris Borowy et Wolf D. Gruner (éd.), *Facing Illness in Troubled Times. Health in Europe in the Interwar, Years, 1918-1939*. Francfort-sur-le-Main, Peter Lang : 207-245.
- NOIRIEL, Gérard. 1989. «“État providence et colonisation du monde vécu”. L'exemple de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes», *Prévenir*, n° 19 : 99-112.
- PHELAN, Edward Joseph. 1936. *Albert Thomas et la création du B.I.T.* Paris, Bernard Grasset (Écrits).
- PRIBRAM, Karl. 1942. «The ILO. Present Function And Future Tasks», *Foreign Affairs*, vol. 21, n° 1 : 158-167.

- RAPHAEL, Lutz. 1996. «Die Verwissen-schaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts», *Geschichte und Gesellschaft*, n° 22 : 165-193.
- 1998. « Experten im Sozialstaat », in Hans Günter Hockerts (éd.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit : NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*. Munich, R. Oldenbourg (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte) : 231-258.
- Revue internationale du travail*. 1944. Février.
- 1946. Janvier-février.
- RIGELMANN, Carol. 1934. « War-time Trade Union and Socialist Proposals », in J. T. Shotwell (éd.), *The Origins of the International Labor Organization*, vol. 1 : *History*. New York, Columbia University Press : 55-79.
- RITTER, Gerhard Albert. 1989. *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. Munich, Oldenburg (Historische Zeitschrift).
- RUESCHMEYER, Dietrich et Theda SKOCPOL (éd.). 1996. *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies*. New York, Princeton University Press.
- ROSENAL, Paul-André. 2006. « Géopolitique et État providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres » *Annales. Histoire, sciences sociales*, vol. 61, n° 1 : 99-134.
- SACRISTE, Guillaume et Antoine VAUCHEZ. 2005. Les « bons offices » du droit international : la constitution d'une autorité non politique dans le concert diplomatique des années 1920 », *Critique internationale*, n° 25 : 101-117.
- SAUNIER, Pierre-Yves. 2004. « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, n° 57 : 110-126.
- 2007. « The ILO as Organizer : Shaping the Transnational Housing Scene in the 1920s », communication à la conférence « The International Labour Organization : Past and Present », International Institute of Social History et AMSAB-Institute for Social History, Ghent, Belgique, 5-6 octobre 2007 (à paraître).
- SEBENIUS, James K. 1992. « Challenging Conventional Explanations of International Cooperation : Negotiation. Analysis and the Case of Epistemic Communities », *International Organization*, vol. 46, n° 1 : 323-365.
- SOUTHALL, Humphrey. 1995. « Ni l'État ni le Marché. Les premières prestations sociales en Grande-Bretagne », *Genèses*, n° 18 : 6-29.
- TENNSTEDT, Florian. 1981. *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg*. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht (Kleine Vandenhoeck Reihe).
- TOPALOV, Christian (éd.). 1999. *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1914*. Paris, EHESS (Civilisations et sociétés).
- TOSSTORFF, Reiner. 2005. « The International Trade-Union Movement Founding of the International Labour », *International Review of Social History*, n° 50 : 399-433.
- TOURNES, Ludovic. 2006. « L'Institut scientifique de recherches économiques et sociales et les débuts de l'expertise économique en France (1933-1940) », *Genèses*, n° 65 : 49-70.
- VAN DAELE, Jasmien. 2005. « Engineering Social Peace : Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization », *International Review of Social History*, n° 50 : 435-466.
- VILTARD, Yves. 2006. « L'étrange carrière du concept foucauldien d'épistémé en science politique », *Raisons politiques*, n° 23 : 193-202.
- WHITESIDE, Noelle. 1983. « Private Agencies for Public Purposes : Some New Perspectives on Policy Making on Health Insurance Between the Wars », *Journal of Social Policy*, n° 12 : 165-193.

Notes

1. Voir l'article de Pierre-Yves Saunier dans ce dossier et la bibliographie qu'il présente.
2. Le BIT est l'organe administratif de l'OIT. Il dépend d'elle.
3. Préambule ILO voir : http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Origins_and_history/Constitution/lang—fr/index.htm#annex
4. C'est-à-dire tous ceux qui travaillent et sont salariés directement par l'organisation sur ces contrats à durée déterminée (c'est le plus fréquent) ou indéterminée.
5. Au terme de l'article 396 du traité de paix, cette activité documentaire participe d'ailleurs explicitement de la mission du Bureau et prolonge l'activité de l'Office du travail de Bâle qui, depuis 1901, jouait le rôle de bibliothèque européenne du social. 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 États sont collectées et lui permet de répondre aux demandes d'informations émanant de différentes administrations nationales (non sans les avoir préalablement traduites dans les deux langues officielles). Archives du BIT (désormais ABIT), SI 1/0/24, lettre de Tixier à Thomas, 13 janvier.
6. Sur le rôle d'Adrien Tixier, ancien instituteur et mutilé de guerre, membre de la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO), voir la notice nécrologique qui lui est consacrée dans la *Revue internationale du travail* (1946 : 1-5) et son dossier personnel : ABIT, P217, Tixier, MA.
7. Oswald Stein, né en Bohême en 1895, a fait ses études Prague et à Vienne où en 1918 il est fonctionnaire au ministère des Affaires sociales. Il dirige le service à partir de 1937, alors que Tixier devient sous-directeur du Bureau. Voir sa notice nécrologique dans la *Revue internationale du travail* (1944 : 139-144) et son dossier personnel : ABIT P 1289, Stein, MA.
8. Comme en France au début, puis à la fin des années 1920, (voir en particulier la correspondance entre Tixier et Cahen Salvador – Direction des retraites ouvrières au ministère du Travail – en 1921, ABIT, SI 2/22/1) ou au Danemark (ABIT, SI 2/18/1).
9. ABIT SI 2/61/3/1.
10. Plusieurs lettres, ABIT SI/2/26/3.
11. ABIT, P 3926.
12. ABIT, SI 1/0, lettre de 22 janvier 1930 d'Adrien Tixier chef du service des assurances sociales.
13. ABIT, SI 0/1/1, lettre de 1935 (s. d.), Programme de travail.
14. A. Thomas, procès-verbal du Conseil d'administration (par la suite PV CA), 9^e session, 1921, p. 13.
15. Voir pour la composition complète du comité la liste de ses membres avec leur profession dans ABIT, SI 0/1/0.
16. Aurin, Manes, Freund, Zahn et Moldenhauer. Grieser remplace Aurin en 1925.
17. ABIT, SI 1/0/25.
18. Voir la liste de ces conventions et recommandations dans Bureau international du travail 1936 : 22-24.
19. Sur le plan de l'organisation, les assurances doivent être obligatoires, contributives et autogérées.
20. ABIT, SI 0010, rapport de Tixier au Directeur, 3 octobre 1930.
21. Voir ABIT, SI 10, 1.
22. 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 consacrée aux questions médicales en relation avec l'assurance invalidité vieillesse rassemble 14 experts dont 13 médecins (ABIT, SI 10/7).
23. ABIT, SI 1/0, rapport d'Adrien Tixier, 22 janvier 1930.
24. Intervention de Léon Jouhaux, PV CA, 22^e session, 1924, p. 133.
25. Voir le représentant ouvrier britannique Moore (PV CA, 9^e session, 1921, p. 12), à propos d'une autre commission d'experts sur le charbon et la céruse : « les travailleurs feront bon accueil à la convocation d'une commission de techniciens car les ouvriers n'ont pas toujours la possibilité d'amener avec eux des conseillers techniques suffisants ».
26. Voir en particulier les objections du représentant patronal italien, PV CA, 9^e session, 1921, pp. 12-15, puis 22^e session, 1924, pp. 132-135.
27. Voir la lettre d'Albert Thomas à Adrien Tixier au début des années 1930 (s. d.), ABIT, SI 1/0.
28. PV CA, 9^e session, 1921, pp. 12-14 et 22^e session, 1924, pp. 133-136.

29. ABIT, SI 1/0/24, diverses correspondances en particulier entre Tixier et Thomas.
30. ABIT, SI 1/24/2 et /6.
31. PV CA, 27^e session, 1925, p. 244.
32. Dans la continuité de la politique inaugurée par Guillaume II en 1890, on peut même parler « d'impérialisme social » pour qualifier la manière dont les gouvernants allemands ont utilisé depuis la fin du XIX^e siècle la politique sociale pour conquérir un rayonnement international (Kott 2007).
33. ABIT, SI 1/0/24.
34. ABIT, SI 1/0/24, lettre de Thomas à Tixier, 13 octobre 1924.
35. Voir lettre de Maurette à Thomas résumant une discussion avec Fuster, 18 décembre 1924, ABIT, SI/1/22/1.
36. ABIT, D 600/206, échange de courrier en 1929.
37. ABIT, SI 1/0, lettre de Tixier à Thomas, 22 janvier 1930.
38. Sur ceci, voir PV CA, 27^e session, 1925, pp. 244-246.
39. ABIT SI 1/0/24, lettre de Geib à Thomas, 26 mars 1925.
40. Sur les conflits en G de Michelis et le Bureau voir en matière d'immigration Rosental 2006 : 116-117.
41. ABIT, D600/206, lettre du 16 juillet 1923.
42. *Procès-verbal de la Dixième conférence internationale du travail*, Genève, BIT, 1927, pp. LXX et suiv.
43. ABIT, SI 1/10, Rapport d'Adrien Tixier en vue de la reconstitution du comité de correspondance, 22 janvier 1930.
44. ABIT, SI 2/7/1.
45. ABIT, SI 2/10/1.
46. Voir les lettres qui entourent sa nomination en 1926 dans ABIT, SI 1/24/8.
47. ABIT, SI/1/0/24, 4 septembre 1925, Tixier à Thomas.
48. Échange de correspondance avec Tixier en 1928-1929 dans ABIT, SI 1/24/8.
49. Voir échange de lettres autour de l'éventuel retrait de Walter Kinnear en 1937 dans ABIT, SI 1/0/25.
50. ABIT, SI 1/24/7 et /8.
51. ABIT, SI 1/0/22 Diverses correspondances en particulier Tixier, Roques directeur du BIT à Paris en 1934.
52. ABIT, SI 1/0/24, lettre du 14 octobre 1933.
53. ABIT, D 600/206, lettre d'Albert Thomas à G. de Michelis, 20 juin 1923.
54. ABIT, SI 1/0/24, lettre de Stein à Maurette du 24 novembre 1925 et puis de Tixier à Thomas le 13 janvier 1926.
55. ABIT, SI 1/0/24, Tixier à Thomas le 13 janvier 1926.
56. ABIT, SI 1/0/7, lettre de Tixier à Roques, directeur du bureau de Paris, s. d.
57. ABIT SI/1/07, lettres de condoléance en 1938.
58. Elle devient la CIMAS (Confédération internationale de la mutualité et des assurances sociales) en 1937 puis l'Association internationale de la sécurité sociale en 1947. Sur la constitution de la CIMAS du point de vue français voir Dreyfus 1995.
59. Celles-ci tentent de s'organiser à partir de la Suisse. ABIT, SI 22/1/1, rapport de Stein à Maurette le 10 décembre 1926.
60. 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. » ABIT, SI 22/1/1 rapport de Tixier à Thomas, 5 octobre 1927.
61. <http://www.issa.int/fren/homef.htm>.
62. ABIT SI/1000/11/2, rapport de Tixier à Thomas, 20 novembre 1928.