



---

**Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte**

Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris (Institut historique allemand)

Band 43 (2016)

**Karim Fertikh/Heike Wieters: L'état Social en Circulation. Un entretien avec Sandrine Kott et Arnaud Lechevalier**

---

Copyright



Das Digitalisat wird Ihnen von perspectivia.net, der Online-Publikationsplattform der Max Weber Stiftung – Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland, zur Verfügung gestellt. Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

KARIM FERTIKH – HEIKE WIETERS

## L'ÉTAT SOCIAL EN CIRCULATION

Un entretien avec Sandrine Kott et Arnaud Lechevalier<sup>1</sup>

Karim FERTIKH: Nous nous inscrivons ici dans une réflexion sur la circulation internationale des politiques sociales. Une de nos questions est de comprendre comment la recherche est passée de la comparaison internationale à des réflexions sur la circulation et sur l'entrecroisement de ces politiques: à des réflexions sur les manières dont les acteurs interagissent, s'observent, parlent les uns des autres, dont les spécialistes de politiques sociales parlent des expériences locales ou étrangères. Nous voudrions axer nos interrogations autour de deux points: la mise en circulation et les effets de domination. Comment, d'après vous, la recherche sur les circulations a-t-elle permis de dépasser le cadre des comparaisons internationales?

Sandrine KOTT: Même si elles sont revendiquées comme éléments d'une politique ou d'une construction nationale, les politiques sociales sont en réalité élaborées au terme d'une co-construction internationale. Les acteurs qui président à l'émergence de ces politiques sociales sont des groupes internationalisés. D'une part, on trouve les industriels, préoccupés par un certain nombre de problèmes qu'ils observent dans différents pays comme par exemple le travail des enfants. Dans mes premiers travaux sur l'Alsace<sup>2</sup>, j'ai découvert l'importance de ce groupe pour l'élaboration des premières mesures de protection sociale. Si, bien entendu, tous les industriels ne sont pas favorables à la réglementation sur le travail des enfants, certains (pour des raisons économiques, philosophiques ou religieuses) le sont activement; ils entrent en relation avec des industriels dans d'autres pays; font pression pour la mise en place de législations internationales pour éviter ce que l'on pourrait appeler, par anachronisme, le *dumping* social. Il ne faut pas négliger ce premier groupe dont le rôle a été important dans certains domaines de la législation sociale. Un deuxième groupe lui aussi internationalisé est constitué par le mouvement ouvrier. Au XIX<sup>e</sup> siècle, le mouvement ouvrier n'est pas spontanément favorable à une législation étatique en matière d'assurance sociale. Une raison peut être mise en avant: la puissance des syndicats est en partie fondée sur l'existence des mutuelles qui constituent l'épine dorsale de l'organisation. La social-démocratie allemande s'est ainsi opposée aux lois d'assurance sociale votées sous Bismarck pour des raisons politiques, mais aussi par souci de préserver les systèmes mutualistes autogérés. Par la suite, les syndicalistes sont entrés massivement dans la gestion des systèmes d'assurance obligatoire (sauf en ce qui concerne les accidents du travail) et en sont devenus d'importants défenseurs. Les internationales socialistes, surtout la Deuxième Internationale, ainsi que l'Internationale syndicale d'Amsterdam ou celle chrétienne de La Haye, ont constitué des espaces de circulation des modèles d'assurances sociales. Le troisième groupe est

- 1 Sandrine Kott est historienne à l'université de Genève et Arnaud Lechevalier, socio-économiste à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne. Cet entretien est suivi par un commentaire du sociologue (CNRS) Jean-Claude Barbier. Ce dossier a été préparé par Karim Fertikh (EHESS) et Heike Wieters (Humboldt Universität Berlin).
- 2 Voir par exemple: De la philanthropie patronale aux assurances sociales bismarckiennes. Le cas des accidents du travail en Haute-Alsace, dans: Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale de Strasbourg en 1988, Paris 1989, p. 187–208.

constitué par ceux qu'on appelle les savants ou les experts, selon la période considérée. Ce milieu est internationalisé, à commencer par les statisticiens dont le rôle dans les politiques de protection sociale (travail et assurances) est crucial. Ces acteurs circulent et se connaissent. Les membres du Verein für Sozialpolitik sont en relation avec les Anglais de la Société fabienne ou encore avec les Français du Musée social. Enfin, le dernier groupe est composé des administrateurs ou des praticiens (comme les inspecteurs du travail) des systèmes sociaux ou de protection du travail. Ces acteurs sont les plus »nationaux« et ils contribuent à la nationalisation des politiques sociales, mais ils ont recours aux compétences réunies par les autres groupes. Par ailleurs, ils assistent régulièrement aux congrès internationaux de politique sociale. En résumé, ces politiques sociales, observées à partir des groupes sociaux qui en sont les porteurs, sont largement élaborées dans la discussion internationale. Cela ne signifie pas que les solutions mises en œuvre soient internationales, mais cela nous rappelle que l'élaboration de ces politiques est, dès l'origine, internationale – si l'on veut bien entendre par là les grands pays industrialisés. L'OIT résulte d'ailleurs très largement de cette internationalisation précoce des politiques sociales et lorsque l'organisation est constituée en 1919, ceux qui s'y rencontrent et y travaillent ensemble se connaissent déjà pour la plupart.

Arnaud LECHEVALIER: L'État social – et il faudrait définir précisément ce qu'on entend par là – en tous les cas, ici *a minima*, la législation sur ce qu'on appelle aujourd'hui la protection sociale, est d'emblée, pour les raisons qui viennent d'être exposées, accompagnée d'une expertise internationale. Ainsi, avant même la législation bismarckienne sur les assurances sociales, des rencontres se déroulent en parallèle des expositions universelles entre experts autour de ces problèmes, par exemple sur l'assurance concernant les accidents du travail. En ce sens, la législation bismarckienne a immédiatement une dimension internationale. Elle fait, en outre, l'objet d'un travail de mise en modèle – même si le »modèle« construit ne correspond pas à une réalité. L'Europe entière discute de cette législation, s'en inspire ou prend ses distances. De ce point de vue, le cas franco-allemand est tout à fait passionnant: lorsque la discussion sur les accidents du travail en France commence, les seules statistiques disponibles sont les statistiques allemandes, et cela a une importance pour les débats. De même, le débat sur l'obligation d'assurance reprend en partie des discussions qui ont eu lieu en Allemagne même si l'obligation légale a été mise en œuvre plus facilement dans ce dernier pays. C'est, bien sûr, surtout le cas dès après la Première Guerre mondiale lorsque, en France, on commence à élaborer le programme sur les assurances sociales au Parlement finalement adopté en 1928 et 1930. Mais l'observation vaudrait aussi pour la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. François Ewald montre ainsi qu'au cours des débats sur la loi concernant l'assurance accident, l'une des grandes questions posée est de savoir comment »être ou ne pas être allemand«, l'Allemagne constituant le modèle en place servant de point de référence<sup>3</sup>. C'est aussi ce que montre Henri Hatzfeld à propos des débats au Parlement après la Première Guerre mondiale<sup>4</sup>. Les parlementaires, là aussi, font état du cas allemand, les uns disant »si l'Allemagne a perdu la guerre, c'est à cause des assurances sociales« et d'autres, à l'inverse, que »si elle a pu tenir aussi longtemps, c'est en raison de ces assurances«. Aussi, la législation sur les assurances maladie et vieillesse est-elle très inspirée de ce qui existe en Allemagne à l'époque. On pourrait poursuivre la même démonstration après la Seconde Guerre mondiale. Pour résumer, les ordonnances de 1945 sur la Sécurité sociale sont indépendantes du débat allemand, mais par la suite, à partir des années 1970, les discussions sur les réformes de la protection sociale dans les deux pays reprennent cette forme asymétrique »d'histoire croisée«. Ce sont plutôt les Français qui débattent de ce qui se fait en Allemagne que l'inverse, à l'exclusion de la question des prestations familiales au sens large où la politique française fait l'objet de dis-

3 François EWALD, L'État providence, Paris 1986.

4 Henri HATZFELD, Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850–1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France, Nancy 1989.

cussion en Allemagne. De même, le débat sur la dépendance, en France auquel des experts participent par leurs travaux, se fait souvent en référence à l'Allemagne<sup>5</sup>. On peut donc synthétiser en disant qu'il y a d'emblée internationalisation, et qu'il faut aussi prendre en considération une forme de singularité franco-allemande à ce sujet.

Sandrine KOTT: Il est vrai que les parlementaires français regardent l'Allemagne et s'inspirent du modèle allemand en particulier en matière d'assurance sociale et ils ne sont pas les seuls<sup>6</sup>. Mais il faut ajouter que les premières lois d'assurance ouvrière s'inspirent largement de pratiques existant en Allemagne ou ailleurs. Ainsi l'assurance allemande sur les accidents du travail de 1884 s'inspire de ce qu'ont fait les industriels alsaciens. Ceux-ci avaient fondé en 1867 l'Association pour la protection des accidents de machines (APAM) pour répondre aux difficultés judiciaires que commencèrent à poser les accidents dans les années 1860. Cette association fondée par la Société Industrielle de Mulhouse salariait un inspecteur de machines qui conseillait les industriels pour éviter les accidents. Ce modèle a été repris par l'assurance accident du travail allemande et jusqu'à aujourd'hui, en Allemagne, il y a une double inspection du travail, l'inspection technique de l'assurance accident et l'inspection « sociale » du travail. La première, la plus ancienne, est entièrement dominée par les industriels qui la financent et donc en assurent la gestion<sup>7</sup>. Outre cet exemple, il faut insister sur le fait qu'il existait déjà de multiples solutions locales, en Allemagne ou ailleurs dont les législateurs allemands ont pu s'inspirer et qui permettent de comprendre la forme que prennent les assurances ouvrières obligatoires dans les années 1880<sup>8</sup>.

Arnaud LECHEVALIER: J'en viens à la construction des modèles nationaux. Pour moi, il y a là une somme d'incertitudes, mais ce qui est sûr c'est que d'un point de vue factuel, ce modèle d'assurance sociale n'est en rien bismarckien. Le modèle « bismarckien » tourne le dos aux intentions du chancelier Bismarck: ce dernier était animé par la question de l'industrialisation, de la lutte contre le mouvement socialiste et la mise en place du Reich allemand.<sup>9</sup> Dans ce cadre, il voulait des assurances étatiques financées par des ressources fiscales en cohérence avec un projet politique visant à attacher la classe ouvrière à l'État allemand naissant. Il a été obligé de céder sur ses ambitions en raison de forces qui s'opposaient à la montée en puissance du champ des compétences fédérales – pour prendre les catégories contemporaines – et donc qui refusaient qu'il y ait un impôt et des ressources fiscales affectées spécifiquement à l'État fédéral. Les industriels étaient aussi opposés à ce dispositif étatique car ils voulaient pouvoir en contrôler la gestion, qui était aussi celle de la main d'œuvre.

Sandrine KOTT: Ce constat vaut pour l'essentiel des acteurs politiques hostiles à ces mesures. Au-delà des libéraux, les conservateurs catholiques ou protestants à quelques exceptions ne voulaient pas d'étatisation de la solidarité et de l'assurance. Theodor Lohmann, le rédacteur des deux premiers projets de loi d'assurance (Maladie et accidents), très inspiré du piétisme, n'était pas plus favorable à une solution étatique que les sociaux-démocrates. Il n'existait à ce moment

5 Arnaud LECHEVALIER, Yves ULLMO, La réforme de la protection sociale du risque dépendance. Les enjeux économiques et sociaux, dans: *Revue de l'OFCE* 77/4 (2001), p. 157–198; Id., Le financement de la dépendance des personnes âgées. Quelques enseignements de l'expérience allemande, dans: *Revue d'économie financière* 68 (2002).

6 Voir pour l'Angleterre: E. P. HENNOCK, *British Social Reform and German Precedents: The Case of Social Insurance, 1880–1914*, Oxford, New York 1987.

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

8 Sandrine KOTT, *L'État social allemand. Représentations et pratiques*, Paris 1995, p. 25–58.

9 Voir: Gerhard A. RITTER, *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung Grundzüge im Vergleich*, Munich 1983.

aucun soutien politique réel pour une assurance financée par l'État. Seule l'assurance invalidité de 1889 introduit un petit financement de l'État.

Arnaud LECHEVALIER: Ce que je voulais dire va dans ce sens: les employeurs voulaient non seulement que le système soit légal – c'est-à-dire obligatoire – pour les raisons qu'on a déjà évoquées, mais ils voulaient aussi pouvoir contrôler ce système. En tout cas, cette volonté est claire en ce qui concerne l'assurance accident. La configuration est différente en matière d'assurance maladie. Toujours est-il que, les principales caractéristiques du système allemand, tel qu'il apparaît à l'origine, n'ont rien de bismarckiennes. Or, dans les échanges internationaux, se construit un modèle bismarckien qui épouse des principes des assurances sociales. Sans doute, il s'agit d'un acte de qualification qui pourrait être un effet de la circulation internationale: on a qualifié les assurances sociales allemandes de bismarckiennes.

Sandrine KOTT: Ces assurances ne sont pas bismarckiennes: Bismarck souhaitait explicitement un système étatique et voulait transformer les ouvriers en »rentiers de l'État« or nous avons vu que ce n'est pas ce qui s'est passé. Bismarck ne fait pas une seule référence à ce système d'assurance dans ses mémoires très embellies écrites à la fin de sa vie. Ce qui indique bien qu'il ne les compte pas parmi ses œuvres. Pourquoi alors les désigner ainsi? On peut donner deux raisons. La première est liée à la réception immédiate, et souvent négative, de ces assurances sociales, aussi bien en France, qu'en Angleterre ou aux États-Unis. Il me semble que pour insister sur le caractère contraint, obligatoire, dictatorial – puisque c'est en ce sens que les opposants à l'introduction de ces assurances argumentent – on les dit »bismarckiennes«: le nom de Bismarck est associé, pour les Français à la guerre franco-prussienne et cette désignation stigmatisante fait fond sur l'image publique négative du chancelier. En ce sens, Bismarck est une marque de fabrique négative<sup>10</sup>. Les opposants à ces assurances ont donc tout intérêt à les disqualifier comme »bismarckiennes«. À ce titre, il est donc étonnant que les sciences sociales aient repris ces catégories, à mon avis, très politiques dans des typologies scientifiques.

Karim FERTIKH: Comment se solidifient et se diffusent ces labellisations en matière d'État social?

Arnaud LECHEVALIER: La renaissance et la diffusion du label est tardive. Il faut sans doute la dater des travaux de Titmuss et des premiers travaux comparatifs des familles ou régimes d'État social à l'échelle internationale<sup>11</sup>. Ces travaux font réapparaître un modèle dont les dénominations sont d'abord variables, mais qui visent cet objet et qui redevient bismarckien en quelque sorte, de manière stable, à partir des années 1980–1990 dans un grand nombre de travaux comparatifs.

Sandrine KOTT: Les modèles sont largement construits: à des moments déterminés de l'histoire, certains acteurs les utilisent comme des expressions routinisées. L'Organisation internationale du Travail constitue un bon observatoire de ce phénomène, j'y reviendrai. Il existe des vecteurs et des acteurs de l'internationalisation du modèle allemand et il importe de les identifier. En pensant en catégories strictement nationales, on commet une erreur. Ainsi, la Deuxième Internationale socialiste – comme plus tard le Bureau international du Travail – est un des vecteurs de l'internationalisation de ce qu'on a coutume d'appeler le modèle allemand. Les acteurs, de l'Internationale, pensent d'abord ce modèle comme favorable aux travailleurs et à leurs syndicats dans la mesure où pour la maladie et partiellement pour l'invalidité il repose sur des caisses et des institutions dans lesquelles les syndicats sont bien représentés. Les assurés contribuant aux deux tiers aux financements de ces caisses de maladie, leurs représentants y sont même majoritaires. Quand on dit que les Français adoptent le modèle allemand, il serait aussi juste de dire qu'ils adoptent une solution promue par le mouvement socialiste et par le mouve-

10 Voir: Sandrine KOTT, *Bismarck*, Paris 2003.

11 Richard TITMUSS, *Essays on the »Welfare State«*, Londres 1976 (1958) et Gøsta ESPING ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Princeton 1990.

ment syndical d'obédience socialiste. Le mouvement ouvrier chrétien est d'ailleurs également favorable au type d'assurances ouvrières autogérées instaurées par les lois allemandes des années 1880. Il faut sortir du face-à-face franco-allemand ou franco-britannique sur cette question car on a affaire à une internationalisation de solutions encouragée par des organisations internationales ou acteurs internationaux. À partir de l'OIT ou plutôt son bureau, le Bureau international du Travail (BIT), on peut observer comment sont discutés les régimes d'assurance – on parle à l'époque d'assurances sociales et non sécurité sociale; la terminologie est un enjeu important. Dans les années 1920, les grandes conventions portées par le BIT sont des conventions d'assurance sociale très inspirées par ce qui se fait en Allemagne parce qu'elles donnent du pouvoir aux partenaires sociaux (travailleurs et employeurs dans le langage OIT) et s'accordent parfaitement avec le fonctionnement tripartite (travailleurs, employeurs, gouvernement) de l'OIT. La Seconde Guerre mondiale a été un moment crucial de la construction de ce stigmat. C'est à ce moment-là que le « modèle allemand » largement utilisé, il est vrai, par les Nazis a été délégitimé. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder les débats qui ont lieu à l'OIT durant ces années de Guerre<sup>12</sup>. Dans la continuité des promesses faites par la Charte de l'Atlantique de 1941, le plan Beveridge fait l'objet d'un énorme travail de promotion internationale y compris par les fonctionnaires du BIT<sup>13</sup>. Celle-ci est aussi dirigée contre la propagande sociale de l'Allemagne nazie qui a alors tenté de fonder une organisation concurrente de l'OIT réfugiée à Montréal. Toutefois, les spécialistes des assurances sociales au BIT et en particulier Oswald Stein qui est juif et tchécoslovaque et n'a évidemment aucune sympathie pour le nazisme connaissent les limites du système Beveridge. Ils savent que ce système qui sera ensuite interprété comme le couronnement d'une évolution démocratique, propose un système de couverture sociale, plutôt inférieur à ce que garantit l'assurance allemande (il relève selon eux de la tradition de l'assistance). Par ailleurs, le système assurantiel tel qu'il existe en Allemagne ouvre très tôt la possibilité d'avoir des ayant-droit et donne donc accès aux soins à une très large part de la population. Enfin Oswald Stein souligne que les assurances allemandes fondent une démocratie sociale qui, redoute-t-il, sera perdue avec le système Beveridge.

Arnaud LECHEVALIER: On peut d'ailleurs aussi dire que ce qu'on a appelé le système beveridgien n'a pas grand-chose à voir avec le plan Beveridge.

Sandrine KOTT: Absolument, et l'appellation Sécurité sociale qui s'impose internationalement durant la Seconde Guerre mondiale est pour moi davantage un « label » qu'une vraie politique sociale universelle comme elle l'a été présentée. Mais la Charte de l'Atlantique promet la Sécurité sociale pour tous en cas de victoire dans la Seconde Guerre mondiale et globalise en quelque sorte le discours de Roosevelt de 1934 dans lequel il déclarait la guerre à la pauvreté. C'est alors que la Sécurité sociale devient le label « universel » pour désigner certaines formes de politiques redistributives. On peut y voir en miroir une délégitimation forte des assurances dites « bismarckiennes » mais ce changement de vocabulaire relève plus alors d'un phénomène de relabellisation que d'un vrai changement de paradigme. Dans ce contexte l'adjectif « bismarckien » convient très bien à la délégitimation d'un système que pourtant, les Français par exemple (et y compris Laroque lui-même) adoptent sans le dire après la Seconde Guerre mondiale.

Arnaud LECHEVALIER: Je voudrais ajouter deux réflexions. D'abord, ma première observation est qu'il convient de réintroduire la dimension nationale. Un des enseignements fondamentaux de cette histoire a été bien souligné notamment dans les travaux de Maurizio Ferrera

12 Sandrine KOTT, *Fighting the War or Preparing for Peace. The ILO during the Second World War*, dans: *Journal of Modern European History* 4 (2014), p. 359–376.

13 Peter BALDWIN, *Beveridge in the Longue durée*, dans: John HILLS, John DITCH, Howard GLENNERSTER, *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, Oxford 1994, p. 37–55.

en Italie<sup>14</sup>. La protection sociale est une des ressources de pouvoir importante au sein d'un espace délimité par des frontières. Pierre Rosanvallon décrit la Nation comme un espace de redistribution consentie<sup>15</sup>. Je pense qu'il y a des manières d'agir, de sentir, de penser pour reprendre les catégories durkheimiennes<sup>16</sup>, qui sont en la matière spécifiquement nationales. Le fait national reste essentiel d'un point de vue politico-culturel mais aussi parce que la politique sociale est demeurée une ressource de pouvoir pour les institutions politiques. Ma deuxième observation est de conserver la dimension franco-allemande comme dimension importante. Du reste, ce que vous venez de dire sur Laroque ajoute encore une étape à ce processus de transfert.

Sandrine KOTT: Ce modèle d'assurance mis en œuvre en Allemagne est en fait rapidement internationalisé. Durant l'entre-deux-guerres, les experts allemands jouent un rôle décisif dans le comité d'experts sur les assurances sociales du BIT. Dans le même temps, la section des assurances sociales est dirigée par un socialiste français, Adrien Tixier qui devient par la suite résistant et sera ministre de l'Intérieur dans le premier gouvernement. Adrien Tixier et Albert Thomas, premier directeur du BIT recrutent des allemands comme experts parce qu'ils sont compétents et, pour certains d'entre eux, parce qu'ils sont socialistes<sup>17</sup>. Ces conventions internationales s'inspirent de modèles qui ont fait leurs preuves nationalement et qui sont porté par des groupes internationaux qui sont capables de les promouvoir, comme la nébuleuse réformiste (sociaux-démocrates et syndicalistes) particulièrement puissante au BIT. J'y insiste donc le fameux modèle allemand a été dénationalisé très tôt, dès la fin des années 1920. Cela n'empêche pas que différents acteurs allemands, en particulier les hommes politiques et les administrateurs (puis ensuite les nazis) considèrent qu'il s'agit bien d'une invention allemande. En réalité, nous avons affaire à un modèle international approprié nationalement, sous une forme améliorée, refaçonnée, réorganisée. C'est la raison pour laquelle je pense qu'il faut sortir des grilles de lectures exclusivement nationales.

Arnaud LECHEVALIER: Je suis tout à fait d'accord sur ce point et je vais revenir sur le rôle des organisations internationales et sur le fait qu'il y ait une pensée spécifiquement internationale, ce que l'on voit par exemple à travers le fameux rapport de l'OCDE de 1981 *The Welfare State in Crisis*<sup>18</sup>. Mais je vais d'abord dire un mot encore sur l'Allemagne. Il est en effet difficile d'éluider le fait qu'il y a en Europe depuis au moins une dizaine d'années un débat autour de l'Allemagne, de la politique de l'emploi et de la politique sociale en Allemagne. Or, ce que l'on peut dire c'est que via l'Union économique et monétaire l'Allemagne a cherché à exporter une partie de sa culture économique et monétaire à travers les institutions européennes (statut et mandat de la Banque centrale, politique budgétaire peu active, séparation stricte entre politique monétaire et politiques budgétaires nationales, etc.), sans les complémentarités institutionnelles propres à la société allemande: un système fédéral fortement redistributif, un système de relations professionnelles et un État social développés, des relations banque-industrie originales permettant au capital d'être «patient», un système de coproduction par les entreprises de qualifications professionnelles «spécifiques» au service de spécialisations industrielles fortes et d'un effort de recherche et développement intense.<sup>19</sup> La dépense publique allemande hors protection

14 Maurizio FERRERA *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford 2005.

15 Pierre ROSANVALLON, *La société des égaux*, Paris 2011.

16 Émile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologiques*, Paris 2013 (1895).

17 Sandrine KOTT, Une «communauté épistémique» du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres, dans: *Genèses* 71 (2008), p. 26–46.

18 OCDE, *The Welfare State in Crisis: an Account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, Paris, 20–23 October 1981.

19 Arnaud LECHEVALIER, La dynamique du pacte social et fédéral en Allemagne, dans: *Sociétés contemporaines* 51 (2003), p. 33–56; ID., La grande transformation de l'Allemagne réunifiée dans le contexte européen, dans: *L'économie politique* 60 (2013), p. 17–34.

sociale est l'une des plus faibles de l'UE, mais ses dépenses de protection sociale sont à l'inverse élevées. Laissant de côté ces spécificités, l'Allemagne a défendu en Europe un modèle ordo- et néolibéral tout en ayant en interne des institutions issues de l'après-Seconde Guerre mondiale, qui lui ont permis, grâce à des mécanismes de flexibilité interne aux branches et aux entreprises, accompagnés par l'État fédéral, de résister à la crise de 2009<sup>20</sup>. Elle a donné en exemple aux autres pays de la zone euro »l'agenda 2010«, alors que ce qui lui a permis de préserver l'emploi à un haut niveau en 2009 puis de l'accroître depuis relève moins des fameuses réformes Hartz que d'arrangements institutionnels et de formes d'ajustement qui plongent leurs racines dans la longue durée: ces institutions et complémentarités institutionnelles forgées dans l'après-guerre, et plus loin encore en ce qui concerne les performances à l'exportation (le *Made in Germany*, qui naît dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle).

Sandrine KOTT: Faire de la politique sociale un instrument de rayonnement international est une grande constante allemande. Ce qu'on appelle le »modèle allemand« est ainsi, pour partie, une création allemande. Certes, les étrangers ont contribué à styliser ce modèle, mais il existe une forme d'»impérialisme social« allemand depuis la grande conférence de 1891 où l'empereur Guillaume II, à la tête d'un pays doté d'une faible légitimité politique et à l'unité récente, a fait de la politique sociale un grand produit d'exportation. Ainsi, l'Allemagne ne devient membre de la Société des nations qu'en 1926, mais elle entre à l'Organisation internationale du Travail en 1919; la République fédérale entre aux Nations unies en 1973 mais en 1953 à l'OIT<sup>21</sup>. La politique sociale est un produit d'exportation pour les autorités allemandes, un produit qui permet à l'Allemagne de se vendre internationalement. Les fonctionnaires du ministère du Travail dans la période de l'entre-deux-guerres ont déployé une grande activité dans ce domaine, on les connaît, on peut les identifier extrêmement précisément, et ils produisent des savoir-faire spécifiques. Au BIT, bien qu'en nombre réduit, ces fonctionnaires détachés contribuent à »vendre« l'Allemagne stylisée en un modèle. Ce qu'ils défendent sur la scène internationale n'est pas forcément ce qu'ils font en Allemagne. Il s'agit là d'une entreprise de promotion prise en charge par les fonctionnaires et les hommes politiques allemands quand ils y ont intérêt. Partant de ce constat, dans le projet que je mène dans le cadre d'un contrat avec le ministère allemand du Travail, nous avons cherché à savoir comment ce système de promotion des politiques sociales allemandes fonctionnait à l'époque nazie. On s'aperçoit que les fonctionnaires du ministère du Travail ont, d'une certaine manière, utilisé le nazisme comme une fenêtre d'opportunité pour continuer à exporter leurs savoir-faire sur le terrain sans avoir à passer par les organisations internationales mais de manière plus limitée que ce que nous avons anticipé<sup>22</sup>.

Toutefois, encore une fois, il faut bien distinguer la construction du modèle et la circulation réelle des idées. Dans la circulation des idées, les acteurs allemands jouent un rôle important mais, nous l'avons vu, ils ne sont pas seuls. Et l'on doit se pencher sur la manière dont la circulation internationale des idées a donné lieu à des appropriations nationales différenciées.

Arnaud LECHEVALIER: Dans ce débat international, s'est sédimentée une manière de considérer la protection sociale, le droit social et le droit du travail sous l'angle exclusif d'un conflit entre efficacité économique et redistribution, ou, entre protection de l'emploi et emploi. De ce point de vue, la construction européenne illustre ces complexités de l'articulation entre le national et l'international: à l'origine, et cela est un héritage de l'ordolibéralisme allemand, le progrès social devait venir de la construction d'une intégration par les marchés. Quand l'Union européenne a voulu à partir du milieu des années 1980, si l'on choisit le moment Delors comme

20 On renvoie en particulier à Arnaud LECHEVALIER, Jan WIEGOHS (dir.), *Social Europe: A Dead-End? What the Eurozone Crisis is doing to Europe's Social Dimension*, Copenhague 2015.

21 Sandrine KOTT, *Dynamiques de l'internationalisation. L'Allemagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1944)*, dans: *Critique internationale* 52/3 (2011).

22 Voir <http://www.historikerkommission-reichsarbeitsministerium.de/>.



référence, mettre en place des politiques sociales et des politiques d'emploi à l'échelle européenne, les acteurs se sont heurtés au fait que les régulations des systèmes de protection sociale et d'emploi restaient largement nationaux. En raison des résistances nationales, et avec l'objectif d'avancer vers l'harmonisation ou au moins une certaine convergence des lignes directrices pour reprendre la terminologie de la direction générale Emploi de la Commission européenne, les fonctionnaires européens ont mobilisé un discours particulier. Ce discours n'était pas à proprement parler néolibéral car nous nous trouvons à une époque où onze gouvernements sur douze sont centristes, de centre-gauche, sociaux-démocrates dans la CEE. Cependant, il commençait à s'orienter vers les problématiques du »third way« anglais auquel Gerhard Schröder s'est rallié. L'emploi y est considéré comme un facteur de croissance plus que comme un droit social: c'est le basculement de grande portée, au cœur de la Stratégie européenne de l'emploi (SEE) au tournant du siècle, d'un objectif de lutte contre le chômage à celui d'une maximisation des taux d'emploi.<sup>23</sup> La clef commune a été de diffuser un discours à l'échelle internationale, discours unifié, globalement néolibéral, réapproprié dans les logiques nationales. Quand les experts et les fonctionnaires de la Commission européenne parlent par exemple de »flexi-sécurité«, la notion ne prend de signification que lorsqu'elle est appropriée nationalement. Dans ce domaine, il convient donc de penser l'articulation entre des systèmes nationaux qui résistent plus ou moins selon les spécificités nationales et les majorités politiques en place, d'un côté, et de l'autre un discours unificateur d'orientation néolibérale. C'est à ce point précis de l'articulation que la question allemande revient sur le devant de la scène. Dans le cours de la crise de la zone euro, le gouvernement allemand Merkel-Schäuble reprend en large partie ces finalités et ces instruments propres à sa version nationale du néolibéralisme en les réactualisant à l'échelle de l'UEM. Ce discours devient un programme de politiques publiques dans le cours de la crise de la zone euro: on le voit de manière éclatante avec les *memorandum of understanding* dans les conditions imposés aux pays contraints de faire appel aux dispositifs de prêt mis en place par nécessité à l'échelle de la zone euro (»fonds européen de stabilité financière«, pérennisé par le »mécanisme européen de stabilité«) en termes d'austérité budgétaire et de dérégulation des marchés du travail (temps de travail, emplois atypiques, droit du licenciement et des conventions collectives) et de certains biens et services ou professions.

Karim FERTIKH: Après 1919, et même avant avec les Internationales socialiste et syndicale, un rôle important est dévolu aux syndicats dans l'internationalisation des politiques sociales. Or, ce rôle ne semble pas aussi évident aujourd'hui: l'OCDE ou l'Union européenne que vous avez décrites ne semblent pas accorder une telle place aux syndicalistes. Est-ce un effet de présentation? Les syndicats ont-ils encore un rôle dans le débat européen sur les politiques sociales ou économiques?

Sandrine KOTT: Pour ma part, je reviendrai sur la période de formation de l'Organisation internationale du Travail. Il s'agit d'une plateforme à partir de laquelle on peut observer la manière dont se construisent les discours internationaux. L'OIT n'est pas réellement un acteur dans l'élaboration des politiques sociales: il s'agit bien plutôt d'un lieu à partir duquel, comme à l'OCDE, par exemple, on peut regarder comment s'élaborent ces discours internationaux. À partir de cette plate-forme, il est clair que l'idée de concevoir l'emploi d'abord comme un facteur de croissance n'est pas nouvelle. Ce discours se construit dès les années 1930. Avec la crise économique, le discours de l'OIT sur la protection sociale change et la question de la rationalisation et de la productivité devient centrale. Ce paradigme s'impose dans les années 1950 et 1960. Le dernier grand programme de développement porté par l'organisation à partir de la fin des années 1960, le *World Employment Program*, n'est pas un programme de lutte contre le chômage mais contre le non-emploi ou le sous-emploi considéré comme dommageable à la

23 Voir Robert SALAIS, Europe and the Deconstruction of the Category of »Unemployment«, dans: Archiv für Soziologie 47 (2007), p. 371–401.

croissance économique. Son ambition centrale n'est pas d'indemniser les gens qui sont sous-employés, mais de les mettre au travail, d'accroître leur productivité et la production. Ce discours, même s'il est alors décalé par rapport aux politiques nationales en Europe et en Amérique latine, circule de manière extrêmement puissante à l'international. Est-ce un discours néolibéral? C'est en tout cas un discours productiviste qui a une longue histoire. Depuis les années 1920, un des objectifs importants du BIT est de promouvoir l'organisation rationnelle du travail. L'idée implicite est que cela permet la croissance économique et l'amélioration de la situation de tous. Ce discours est tout à fait assumé par des syndicats très puissants au sein de l'OIT. Il conviendrait d'opérer une contextualisation précise, mais il est probable que la fin de la Guerre froide, et la disparition de ce que l'on imagine être l'autre modèle en termes de protection sociale, a pu jouer un rôle. On sait que la Guerre froide a produit les conditions d'une concurrence vertueuse entre les pays et a été un moment d'augmentation des dépenses de protection sociale de part et d'autre du Rideau de fer<sup>24</sup>. Bien entendu, là encore c'est moins le socialisme tel qu'il existait vraiment que ce qu'il représentait à l'Ouest qui a alimenté cette dynamique. Le simple fait qu'on imaginait qu'une alternative au capitalisme était possible contribuait à rendre certains discours inaudibles. Il est intéressant que l'Allemagne ait fait son retour comme modèle au début des années 2000, donc après la fin de la Guerre froide. Je pense qu'il faudrait faire des recherches sur la manière dont les acteurs gouvernementaux ou les experts et spécialistes allemands exportent l'Allemagne comme modèle et s'intéresser aux lieux où ce modèle se diffuse. Pour la Suisse, Matthieu Leimgruber a montré, en suivant les acteurs, que le soi-disant modèle suisse des trois piliers est une construction qui passe par le Chili et la Banque mondiale<sup>25</sup>. La nation est en fait utilisée comme marque au terme d'une sorte de «nation branding».

Arnaud LECHEVALIER: Alfred Müller-Armarck, le «père» de la notion de *Soziale Marktwirtschaft* – notion ambiguë qui fait l'objet d'usages contrastés dans la République fédérale depuis lors – faisait déjà usage de la notion de *Sozialinvestitionsstaat*, dans les années 1960. Un numéro spécial de la revue de la Verein für Sozialpolitik lui est consacré dès 1970. Or la thématique du «social investment state» est l'axe majeur de la Commission européenne en réponse à la crise sociale sans précédent dans la zone euro visant à remettre en cause l'État social: s'il doit se faire actif, c'est qu'il est censé être «passif» et qu'il conviendrait remettre en cause les niveaux des retraites et les niveaux des allocations chômage. À l'inverse, il faudrait «investir» sur la petite enfance, la conciliation de la vie de famille et de la vie professionnelle. Ce discours peut faire l'objet d'un consensus de façade puisqu'il reprend des problématiques sociales-démocrates, mais il est très largement un cadre rhétorique dont l'objet est la remise en cause du niveau des prestations sociales. S'il fallait identifier un moment symbolique de basculement, nous l'avons daté dans nos travaux avec Olivier Giraud du «papier» de Gerhard Schröder de 1999<sup>26</sup>. Le cadre d'ensemble est la conviction qu'un certain nombre de complémentarités institutionnelles propres à une forme de modèle social européen seraient à bout de souffle. Être moderne serait alors adopter ces problématiques néolibérales et Gerhard Schröder a été l'artisan de ce basculement en Allemagne, qui a reçu l'aval de l'opposition conservatrice (CDU) et libérale (FDP) à l'époque.

24 Klaus PETERSEN, The Early Cold War and the Western Welfare State, dans: *Journal of International and Comparative Social Policy* 29/3 (2013), p. 226–240; Herbert OBINGER, Carina SCHMITT, Guns and Butter? Regime Competition and the Welfare State during the Cold War, dans: *World Politics* 63/2 (2011), p. 246–270.

25 Matthieu LEIMGRUBER, La doctrine des trois piliers: entre endiguement de la Sécurité sociale et financiarisation des retraites (1972–2010), Yverdon-les-Bains 2010.

26 Olivier GIRAUD, Arnaud LECHEVALIER, L'évolution des modèles allemand et français d'emploi depuis quinze ans: des segmentations différenciées, dans: Michèle DUPRÉ, Olivier GIRAUD, Michel LALLEMENT (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. État, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles 2012, p. 291–312.

Karim FERTIKH: Dans l'ensemble de ces processus, on a beaucoup parlé de domination de certains modèles, en particulier du modèle allemand, redéfini continuellement durant cette période. Peut-on aussi noter des points de clivage entre experts? Observe-t-on des communautés ou des groupes d'experts en opposition les uns aux autres, par exemple des communautés disciplinaires? Peut-on dire les experts internationaux fonctionnent comme un groupe?

Sandrine KOTT: Les experts ne constituent pas des communautés épistémiques réconciliées<sup>27</sup>. D'une part, ces experts ont des formations et des professions de départ différentes. À l'OIT comme dans d'autres organisations internationales le profil des fonctionnaires et des experts change avec le temps. En termes méthodologique, toutefois, il est très difficile de faire un travail prosopographique complet en raison de la quantité d'acteurs impliqués de diverses manières mais aussi de la diversité des parcours liée au caractère international du recrutement. On peut toutefois indiquer des grandes lignes. Au départ, le droit semble dominer: au BIT, la centralité de l'élaboration des conventions explique que les formations juridiques jouent un rôle important. Mais l'on observe dans les années 1930 un accroissement de la part des économistes parmi les acteurs participant aux activités de l'Organisation. Cela s'accompagne d'une modification du discours avec l'arrivée sur le devant de la scène des questions touchant à l'organisation du travail et à la productivité. Le paradigme protectionniste semble perdre de son importance. À cet égard, les pays de l'Est et ceux de l'Ouest s'entendent très bien, et échangent leurs savoir-faire sur les questions touchant à la mesure et aux moyens d'accroître la productivité, y compris durant la Guerre froide. Néanmoins, les conflits entre juristes et économistes sont présents dans les politiques de développement comme le *World Employment Program*, un programme mondial destiné aux pays en développement et, en particulier, à ceux de l'Amérique latine. Les économistes promeuvent dans ce cadre des mesures pour encourager la productivité qui sont largement en contradiction avec un certain nombre de conventions de l'OIT. Cela conduit les juristes à intervenir contre des mesures qui contreviennent aux conventions de l'Organisation. Actuellement, les juristes gagnent à nouveau en importance dans les organisations internationales. On le voit dans certaines d'entre elles comme la Chambre de commerce internationale où des cohortes de juristes sont entrés dans les vingt dernières années. Ils promeuvent une nouvelle culture juridique très liée à la contractualisation des relations commerciales. En tout état de cause, il est extrêmement important, en termes de méthode d'investigation, de revenir aux acteurs, à leur sociologie et de regarder qui sont les gens qui produisent les discours et les normes, de revenir sur leur formation, leurs origines etc.

Arnaud LECHEVALIER: Les travaux de Didier Georgakakis nous renseignent sur cette question au sujet de l'Union européenne<sup>28</sup>. Ces travaux montrent notamment que désormais le diplôme qui ouvre une carrière à la Commission est le PhD en économie d'une université américaine. En tout cas, on peut supposer que l'uniformisation des cursus engendre une certaine homogénéité dans les catégories de pensée. On sait ainsi l'importance qu'a acquise la production d'indicateurs de performance au sein de l'Union. De même, lorsque ces acteurs s'interrogent sur les causes du chômage, la réponse qu'ils mettent en avant n'est jamais l'architecture de la zone euro, mais le droit du travail. Lors de la crise de la zone euro, la direction générale à l'Emploi de la Commission s'est vue marginalisée, en même temps que les partenaires sociaux, les syndicats surtout. Aux côtés de l'Eurogroupe, la direction générale à l'Économie et aux finances, la DG EcoFi, a dominé les processus, notamment la production

27 On renvoie à KOTT, Une «communauté épistémique» du social? (voir n. 17).

28 Didier GEORGAKAKIS, *Le champ de l'Eurocratie: Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris 2012.

des protocoles d'accord tant décriés. S'observe donc une marginalisation des directions sociales au profit de négociations intergouvernementales organisées sous la houlette de la DG EcoFi. Or, pour des raisons tant externes qu'internes propres à l'Allemagne, les gouvernements successifs Merkel-Schäuble ont joué un rôle clé dans les réponses à la crise de la zone euro<sup>29</sup>.

29 Arnaud LECHEVALIER, Eucken under the Pillow: The Ordoliberal Imprint on Social Europe, dans: Arnaud LECHEVALIER, Jan WIELGOHS (Eds.), *Social Europe: A Dead End. What the Eurozone Crisis is doing to Europe's Social Dimension*, Copenhagen 2015, p. 49–102.