

Introduction

Isabelle LESPINET-MORET et Vincent VIET

À peine l'Organisation internationale du travail (OIT) était-elle née qu'Albert Thomas tentait de déchiffrer son devenir dans un article visionnaire¹. Fort logiquement, le premier directeur du Bureau international du travail (BIT) faisait remonter ses principaux linéaments à l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (AIPLT), fondée en 1901². Non sans induire au passage une présomption rassurante de pérennité : l'institution avait d'autant plus de chances de s'affirmer qu'elle pouvait se prévaloir de l'expérience internationale et des principes de sa devancière³.

Thomas n'en relativisait pas moins cette filiation, précisant combien la nouvelle organisation, dont le sort venait d'être fixé par le Traité de Versailles, devait à la guerre : « C'est la guerre qui a donné à la législation du travail une importance primordiale. C'est la guerre qui a contraint les gouvernements à prendre des engagements pour faire disparaître "la misère, l'injustice et les privations" dont souffrent les salariés. C'est la guerre encore qui a conduit les ouvriers organisés à comprendre que l'action de protection légale, en prenant toute sa puissance sur le terrain international, était nécessaire à la réalisation de quelques-unes de leurs aspirations. » Il en résultait, à ses yeux, un « monde nouveau » que seules des organisations à vocation universelle⁴ et à l'ambition prométhéenne pouvaient sauver du chaos originel. Ainsi, l'histoire de l'OIT appartenait moins au passé qu'au présent et à l'avenir. L'écrire, c'était soustraire ce monde nouveau à sa funeste matrice et l'orga-

1. A. THOMAS, « Organisation internationale du Travail : origine, développement, avenir », *Revue Internationale du Travail*, 1921, Vol.1, n° 1, p. 5-22.

2. Voir M. HERREN-OESCHT, « La formation d'une politique internationale du travail avant la Première Guerre mondiale » in J. LUCIANI (dir.), *Histoire de l'Office du travail*, Paris, Syros, 1992, p. 409-425.

3. Comme celui de l'égalisation des conditions de concurrence dont l'AIPLT voulait faire le principal moteur de la législation internationale du travail.

4. Section II de la partie XIII du Traité de Versailles dite « Principes généraux » : Les Hautes parties contractantes « reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions de travail. Mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions de travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient ».

niser ; c'était, pour reprendre les termes du préambule de la partie XIII du Traité de Versailles, fonder « la paix universelle » « sur la base de la justice sociale ». Avancer sans plus se retourner. Comme si, pour rester fidèle à ses principes fondateurs et devenir sujet de son histoire, l'Organisation était vouée à développer indéfiniment (et spatialement⁵) son action, sans recul possible.

Que ce progressisme⁶ ait favorisé la production d'une histoire officielle n'est guère surprenant : l'Organisation avait à « accumuler les preuves objectives de son existence⁷ », aussi bien par rapport aux États-nations jaloux de leur souveraineté que dans les arcanes d'une Société des Nations (SdN) à l'humeur intrusive⁸. Il lui fallait montrer, avec des moyens budgétaires limités⁹, qu'elle était capable de tracer son propre sillon, sans rien céder à l'érosion du temps ; entretenir corrélativement la flamme qui l'avait fait naître. De là une histoire « égocentrée », encline à valoriser la singularité pérenne de l'Organisation dans son environnement international ; mais aussi « endogène » et « cohésive », car écrite par des acteurs et témoins de premier plan¹⁰ soucieux de laisser des traces et de faire des émules¹¹. Si elle a permis de créer des liens entre gens de conviction, cette construction ne permettait ni de hiérarchiser les faits et les enjeux ni de pondérer les rôles des acteurs impliqués – singulièrement des fondateurs historiques. Elle s'imposait en fait par défaut d'alternatives crédibles : quelle histoire lui opposer, en effet, qui ne soit soumise au prisme d'une lecture *nationale* ?

Fait majeur, les cadres de pensée de cette histoire officielle étaient résolument « internationaux » ou, plus exactement, « inter-nationaux », alors que le mode de fonctionnement de l'Organisation était, depuis l'épanouissement d'une « nébuleuse réformatrice¹² » dans les années 1880, essentiellement « transnational ». En témoigne la manière dont la *Revue internationale du Travail* a traité, pendant des

5. Voir, dans cet ouvrage, la contribution de Y. WEHRLI et de F. HERRERA LEÓN.

6. Ce progressisme ne fut mis à mal qu'à la veille de la Deuxième guerre mondiale. Au grand dam de Léon Jouhaux : « Le jour où l'OIT suspend la discussion d'une question qui est au premier chef un problème de progrès social, de justice sociale, de civilisation humaine, marque pour l'organisation qui doit promouvoir cette civilisation, sinon une défaite, tout au moins une impuissance temporaire. »

7. L'OIT est la seule grande organisation internationale issue de la Première Guerre mondiale à avoir survécu à la crise des années Trente et à la Deuxième guerre mondiale. Elle a « réussi » pour reprendre le terme de Luc Boltanski à propos des cadres : « Le groupe a réussi au sens où il est parvenu à accumuler les preuves objectives de son existence » (Luc BOLTANSKI, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982, p. 233).

8. La direction du service d'hygiène industrielle, confiée à Luigi Carozzi (1875-1963), était notamment exposée aux intrusions fréquentes du Service d'hygiène de la Société des Nations, compétent pour les questions médicales (en principe hors travail).

9. Son budget dépendait de l'accord de la SDN. « Institution faible », le BIT était en fait sous-dimensionné par rapport à son pouvoir réel de régulation transnationale, alors que la SDN était surdimensionnée par rapport à son influence effective.

10. Voir par exemple J. T. SHOTWELL (dir.), *The Origins of the International Labor Organization*, New York, Columbia University Press, 1934 ; d'autres références sont disponibles sur le site de l'OIT : <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/historybibl.pdf>.

11. D'où le ton « anecdotique » des écrits que l'on trouve notamment in E. J. PHELAN, *Albert Thomas et la création du BIT*, Grasset, 1936.

12. Voir Ch. TOPALOV (dir.) *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999 et le programme de recherches piloté par cet auteur : « Les philanthropes en Europe et la vulnérabilité sociale (1880-1920) ».

décennies, les comparaisons internationales. Le principal organe documentaire et scientifique du BIT ne s'intéressait pas aux phénomènes de « fertilisation croisée¹³ », d'interdépendance, d'interconnexions ou d'échanges entre les sociétés dont il était pourtant l'un des agents actifs, mais aux retards, avancées, synchronies et décalages entre les législations nationales. Au point de « pétrifier l'idée même de circulation » ou d'induire la « notion paresseuse d'influence » qui « fait s'arrêter aux portes de ce qui fait l'échange pour n'en considérer que le signe¹⁴ ». Est aussi éloquente la sensibilité de l'OIT à la conjoncture politique internationale, qui n'a guère permis aux chroniqueurs *pro domo* d'inventer une périodisation propre à l'Organisation. Faut-il s'en étonner quand celle-ci effectuait ses premiers pas sur fond de rivalités entre régimes politiques et économiques de nature profondément différente ; quand les délégations gouvernementales se pénétraient de leurs réserves diplomatiques ? Si l'histoire officielle de l'OIT est restée tributaire de celle des relations internationales¹⁵, c'est parce que le BIT a développé son action dans un univers peuplé d'États-nations souverains. Cette réalité politique a fortement conditionné la politique d'Albert Thomas que son expérience gouvernementale pendant la guerre avait rendu très pragmatique¹⁶. Elle aura rendu l'institution particulièrement sensible à l'évolution du contexte géopolitique, marquée notamment par le recul d'influence des deux grandes nations fondatrices, la France et la Grande-Bretagne¹⁷ ; la montée en puissance des États-Unis dont l'emprise sur l'institution s'est fait sentir par le canal des grandes fondations philanthropiques¹⁸ dès avant leur adhésion, en 1934 ; les relations ambiguës entre démocraties et régimes autoritaires ou totalitaires¹⁹ ; la concurrence des modèles économiques et sociaux²⁰ ; l'apparition d'entités régionales à caractère politique ou économique, séduites par d'autres horizons ; et les inévitables clivages entre puissances capitalistes, États socialistes et pays en voie de développement²¹. L'année 1945 marque, de ce point de vue, un glissement tectonique de grande ampleur qui a vu s'affirmer, sur fond de redéfinition des missions de l'institution²², « la distinction entre "l'international" et le "mondial" »,

13. P.-Y. SAUNIER, « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la *public administration* aux États-Unis (1930-1960) », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 2, avril 2003, p. 237-255.

14. *Ibid.*

15. Elle-même influencée depuis la Première Guerre mondiale par l'histoire diplomatique.

16. Comme le note A. THOMAS à propos de l'AIPLT, « les discussions se déroulaient dans l'atmosphère tranquille et froide des abstractions académiques, loin des poussières et des fumées de la politique pratique, qui peut, il est vrai, ternir la pureté des principes, mais qui du moins, aboutit à des réalisations » (A. THOMAS, art. cit.).

17. Voir sur ce point la contribution de F. Thébaud qui s'intéresse notamment à l'évolution de la composition par nationalités des instances du BIT.

18. L. TOURNÈS, « La fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain », *Critique Internationale*, 35, avril-juin 2007, p. 173-197.

19. Y. Wehrli et F. Herrera León émettent, dans leur contribution, l'hypothèse que « le caractère non révolutionnaire de l'OIT attira [dans les années 1930] les régimes populistes et souvent autoritaires [d'Amérique latine] de la décennie ».

20. Voir la contribution de Th. Cayet.

21. Voir la contribution, dans cet ouvrage, de Chloé Maurel et celles de F. BLANCHARD, *L'Organisation internationale du Travail : de la guerre froide à un nouvel ordre mondial*, Paris, Le Seuil, 2004 ; J.-M. BONVIN, *L'Organisation internationale du Travail*, Paris, PUF, 1998.

22. Voir l'article de J. GODART qui fait écho à celui d'A. Thomas de 1921 : « L'avenir de l'Organisation internationale du Travail », BIT, Montréal, 1943.

le premier terme pouvant procéder d'une vision "européenne", tandis que le second porte en lui le renouveau et l'élargissement accomplis à partir du continent américain²³ ». Mais ces métamorphoses du monde contemporain dont la sémantique institutionnelle se fait parfois l'écho n'auront pas ébranlé la constance d'une Organisation qui, jouant des divisions entre États et s'appuyant sur une « communauté épistémique » transnationale aux multiples visages (experts, hommes politiques, syndicalistes, représentants patronaux, fonctionnaires, diplomates, juristes, conseillers, etc.), s'est résolument vouée à une « diplomatie du travail²⁴ ».

C'est précisément le hiatus entre l'identité « inter-nationale » de l'OIT et son fonctionnement transnational que cet ouvrage se propose de questionner. Confrontées depuis les années 1980 aux phénomènes de mondialisation et de globalisation, les sciences humaines et sociales s'emploient à cerner l'apport des circulations de concepts, d'arguments, d'expériences, de savoir-faire, d'expertises, de modèles... à la formation des États sociaux²⁵. Il ne s'agit pas de sous-estimer la particularité des voies nationales (bien que la « dénationalisation » des politiques sociales soit d'actualité²⁶) ni de disqualifier les monographies faites à l'échelle d'une nation, d'une région ou d'une entité plus restreinte, dont l'utilité se fait encore vivement sentir ; mais de montrer, dans le prolongement des travaux consacrés aux grandes fondations philanthropiques²⁷, que les politiques sociales se sont aussi construites de manière *transnationale*, c'est-à-dire les unes par rapport aux autres jusqu'à leur spécificité intrinsèque. De tester du même coup l'hypothèse que les États sociaux, loin d'être les fruits spontanés de la Providence, ont une généalogie interne influencée par la circulation de ressources (conceptuelles, juridiques, techniques, etc.), dont la capitalisation et la promotion s'effectuent dans des sphères et des réseaux extranationaux. La mobilisation de ces ressources par des acteurs nationaux constitue, dans le cas du BIT, un objet de recherche de tout premier ordre : elle peut en effet, comme le font aujourd'hui les circulations migratoires, subvertir les frontières juridiques et conventionnelles des États-nations en catalysant la formalisation de normes et des prises de décision que la rigidité des choix nationaux en matière de politiques sociales paraissait compromettre. Le BIT jouerait ainsi le rôle de plaque tournante et d'agence d'arguments, contribuant grâce à ses médiateurs ou relais nationaux à mutualiser – l'asymétrie des protections étant depuis les travaux

23. Citation extraite de la contribution de B. Delpal.

24. Selon l'heureuse expression de Q. Delpach. Sur cette diplomatie, voir aussi les contributions de S. Farré et de M. Hadrhi. P.-A. ROSENAL parle aussi de « diplomatie de l'expertise » in « La silicose comme maladie professionnelle transnationale », *Revue française des Affaires sociales*, « Santé et Travail. Connaissances et reconnaissance », n° 2-3, avril-sept. 2008, p. 255-277.

25. Cf. Ch. CONRAD, « Les États-providence en comparaison. État des approches en sciences sociales et en histoire », *Histoire et société. Revue européenne d'histoire sociale*, 6, 2003, p. 90-98.

26. S. KOTT, « Une "communauté épistémique" du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres », *Genèses*, n° 71, 2009 : 2, p. 26-46.

27. L'exemple le plus topique à cet égard est fourni par la Fondation Rockefeller qui a impulsé de vastes programmes de recherche et d'enseignement (J.-F. PICARD, *La Fondation Rockefeller et la recherche médicale*, PUR, 1999). Toutes ces fondations ont contribué, dans des domaines très divers, à la diffusion et à la mutualisation d'idées, de concepts ou de paradigmes.

de l'AIPLT²⁸ considérée comme un risque de concurrence déloyale – cette délicate synthèse entre la protection collective du travail et « l'idéal, libéral, d'une maximisation des échanges de biens et de marchandises, entendus comme une condition de la prospérité économique mais aussi de la paix²⁹ ».

Ce déplacement des perspectives a plusieurs conséquences. Il remet en cause l'histoire officielle d'une institution comme l'OIT dont le bras armé, le BIT, « ne doit pas être étudié en soi, enfermé dans ses murs, mais dans son *interaction* avec les autres types d'organisations » (experts, associations, institutions caritatives, comités d'experts, etc.). Employeurs et salariés sont [en effet] représentés dans ses instances. Il joue des fractionnements internes aux États et groupements d'États. Il travaille de concert avec les associations désireuses de peser sur la législation, et les instituts « soucieux de l'éclairer³⁰ ». L'OIT serait dès lors une instance qui participerait à l'institutionnalisation de réseaux encore informels tout en favorisant la création de nouveaux réseaux³¹. En clair, une entité pivot, située à l'articulation d'une multitude de réseaux reliés ou non entre eux par des individus, des associations ou des organisations périphériques, qu'elles soient à vocation universelle ou régionale ou bien encore non gouvernementales³².

Mais cet interactionnisme d'appréhension, qui pousse l'analyste à sortir de l'institution pour en mieux comprendre l'architecture et le fonctionnement internes, s'il déjoue l'écueil d'une histoire endogène, fait aussi éclater l'histoire de l'OIT qui ne peut plus prétendre à une linéarité rassurante et commode pour l'esprit. Il y aurait en réalité autant d'histoires de l'Organisation que de questions traitées par celle-ci, chacune d'elles étant jalousement créditée par son ou ses auteurs d'une importance primordiale ou d'une portée heuristique : syndicalisme, risques professionnels, assurances sociales, durée du travail, politiques migratoires, travail forcé, etc. Avec des chevauchements et des décalages de temporalité toujours possibles, qui s'opposeraient malicieusement à l'élaboration d'une synthèse chrono-thématique du devenir de l'institution, garante d'une histoire globalement intelligible. Chacune de ces questions charrie en effet des enjeux différents, implique des configurations particulières d'acteurs, mobilise des argumentaires et des ressources symboliques indéfiniment renouvelés. L'histoire de l'OIT serait aussi bien la résultante ou l'expression de « configurations circulatoires » à géométrie variable, entendues comme des réseaux de structures encadrant « les possibilités des acteurs, les contenus,

28. Les débats parlementaires auxquels a donné lieu, en France, la loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers, révèlent que cette préoccupation est en fait beaucoup plus ancienne : c'est pour compenser la différence des prix de revient entre les établissements occupant des enfants et ceux qui n'en occupaient pas que le travail des enfants a été réglementé. La protection légale des travailleurs a toujours été un droit du travail mâtiné d'un droit de la concurrence.

29. P.-A. ROSENAL, « Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 2006/1, 61^e année, p. 99-134.

30. Sur ce point, A. CHATRIOT, O. JOIN-LAMBERT et V. VIET (dir.), *Les politiques du Travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, PUR, 2006, introduction.

31. Voir Daniel T. RODGERS, *Atlantic Crossings : Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge (Mass.), The Belknap Press of Harvard University Press, 1998.

32. De nombreux exemples dans la contribution de Chloé Maurel.

les directions et les effets des rencontres et des échanges³³ ». Mais sans qu'il soit possible de mettre globalement en perspective ces configurations ni de les hiérarchiser. S'y essayer reviendrait à tronçonner le statut du travailleur salarié, alors même que sa condition forme un tout aux parties interdépendantes. Quel poids donner par exemple aux assurances sociales par rapport aux politiques migratoires ; à la durée du travail par rapport à la prévention et réparation des risques professionnels ; au contrôle des conditions de travail par rapport au travail forcé ; au droit syndical par rapport au travail des enfants ? Quelle périodisation générale tirer de l'analyse de ces configurations particulières ?

L'ambition de cet ouvrage est de dépasser ces apories – qui font écho à celles dont l'histoire officielle de l'OIT était déjà porteuse – en montrant comment se définissent, se formalisent, se négocient et se diffusent spatialement les normes de l'Organisation. Celles-ci constituent *ab initio* un enjeu pour les groupements qui les réclament ou les contestent tout en s'évertuant à peser sur leur définition ; mais elles expriment *in fine* des compromis – souvent très éloignés des attentes initiales – qui résultent de rapports de force et des interactions entre États, experts, organisations, associations et autres groupements. La conflictualité inhérente à leur confection, qui n'est pas spécifique aux normes de l'Organisation, finit souvent par se résorber dans l'édulcoration de leur contenu, gage de leur acceptation. C'est dire que la partie ne se joue pas seulement dans les instances (comités, commissions, services, conseil d'administration...) du BIT, dans le cadre toujours révélateur du tripartisme ou à l'occasion, théâtrale, des Conférences internationales du travail ; mais aussi dans d'autres sphères et à travers des actions en lobbying, chaque groupement organisé s'ingéniant par calcul à investir le Saint des Saints pour accroître sa légitimité et son pouvoir de rayonnement aux dépens d'éventuels rivaux. C'est donc simultanément *du dedans et du dehors* de l'institution qu'il convient d'apprécier la fabrication des normes dont le BIT assure à la fois la synthèse et la diffusion.

D'où l'intérêt de convoquer des exemples ou objets d'étude très divers (individus, politiques sociales, médiations interindividuelles ou institutionnelles, réseaux, populations visées, aires géographiques, etc.) dont la combinaison est appelée à faire sens. Leur analyse et leur confrontation peuvent en effet éclairer le procès des normes et le fonctionnement de l'Organisation au travail. Ceux qui sont réunis dans cet ouvrage sont issus d'un colloque international organisé par Sandrine Kott (Université de Genève) et Isabelle Lespinet-Moret (Université de Paris Ouest, IDHE), au siège du BIT, en mai 2009³⁴. Ils ont été présentés et débattus par des historiens, sociologues, politistes, juristes et économistes, tous rompus à l'analyse croisée des archives. Ce premier volet francophone d'un diptyque comportant un second panneau anglophone³⁵, s'ordonne autour de trois parties

33. P.-Y. SAUNIER, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, 2008/2, n° 71, p. 4-25.

34. Colloque international « Réseaux réformistes, politiques sociales transnationales et OIT », Genève, 7-8-9 mai 2009.

35. Compte tenu du nombre élevé de contributions et des coûts très élevés de traduction, il n'a pas été possible de s'orienter vers une publication unique dans les deux langues.

résolument perméables. La première s'intéresse aux « gens de l'OIT », c'est-à-dire à des personnes, groupes et réseaux d'experts qui ont concouru à la définition des normes. Elle privilégie l'étude des engagements individuels et collectifs, les mobiles et les affinités des gens « entre eux », sans perdre de vue les échanges de ressources entre les acteurs impliqués et l'Organisation elle-même ni les pressions des lobbies ou groupements sur la production des normes. Axée sur la « diplomatie du travail », la seconde prend en compte les médiations individuelles et institutionnelles qui permettent de comprendre les mécanismes transnationaux d'appropriation et de diffusion des normes promues par l'Organisation. La dernière partie envisage, dans une perspective dynamique, la façon dont l'OIT a élargi sa zone d'influence et son pouvoir normatif en entreprenant la « conquête » de nouvelles frontières et populations.

Réseaux d'experts et production des normes

L'approche de genre, retenue par Françoise Thébaud, Nora Natchkova et Céline Schoeni dans la première partie, jette un éclairage original sur les réseaux féministes autour du BIT et la législation du travail ciblée sur les femmes salariées. Elle donne à comprendre comment un domaine de compétences féminines autour de la protection du travail féminin (et infantin) s'est progressivement constitué au sein du BIT, et pourquoi l'expertise en matière d'organisation du travail fut avant tout affaire d'hommes. Rappelons que, dans la plupart des pays industrialisés, les protections légales des travailleurs s'étaient d'abord focalisées sur les éléments les plus « faibles » de l'industrie – les enfants, les filles mineures et les femmes adultes – avant que de s'étendre à l'ensemble de la population salariée. Or, cette extension irrépessible n'a pas remis en cause le principe d'une protection spécifique des travailleuses. Bien au contraire ! Fondée depuis longtemps sur des considérations hygiénistes et morales, la protection légale des mères ou des mères potentielles était considérée, dès avant la création de l'OIT, comme un acquis essentiel du progrès social, dans la mesure où elle était réputée rendre le travail compatible avec les fonctions biologiques de la femme. Tant et si bien qu'elle a continué de nourrir des représentations « genrées » du travail des femmes (y compris dans les cercles féministes), fût-il, dans bien des cas, engrené avec le travail des hommes adultes ou analogue à celui-ci. Il paraissait du même coup *naturel* et *normal* de confier l'étude et le contrôle du travail féminin à des femmes, souvent bien plus diplômées que leurs collègues masculins et réduites au salariat par leur condition de veuve ou de célibataire. Les cas de Martha Mundt et de Marguerite Thibert au BIT font notamment songer aux inspectrices du travail, dont certaines à l'image de Gabrielle Letellier furent conseillères techniques de leur délégation gouvernementale auprès du BIT. Reste que le « confinement » de ces femmes dans l'expertise du travail féminin laissait les coudées franches à l'exercice d'une compétence masculine dans le domaine du travail en général. Le travail ne redevenait « l'affaire » des femmes que lorsque celles-ci occupaient des emplois exclusivement féminins ou effectuaient des tâches sans rapport avec celles des hommes.

Une chose est sûre, les expert(e)s « organiques » du BIT travaillaient en étroite osmose avec les réformateurs sociaux des grandes associations ou groupements internationaux qui souhaitaient asseoir leur légitimité sur l'expertise. S'il leur arrivait de jouer d'éventuelles divergences entre groupes rivaux pour faire avancer tel ou tel dossier conformément aux intérêts politiques et diplomatiques de l'Organisation, l'objectif était le plus souvent d'aboutir à un compromis fédérateur. Cependant, quand les points de désaccord étaient trop marqués ou la course à l'expertise trop disputée, comme entre les associations natalistes et familialistes de l'entre-deux-guerres étudiées par Christophe Capuano, les chances de voir aboutir des normes pouvaient être compromises³⁶. Au lieu de s'escrimer à investir le BIT, comme l'avait fait sans résultat le Comité pour la vie et la famille, l'Union internationale des organismes familiaux (UOIF), apparue en 1946, a préféré se tailler une réputation d'expert en matière familiale, concurrente de celle du BIT.

Les conditions et les configurations de l'expertise variaient toutefois suivant la temporalité et la technicité des questions débattues : tandis que les mobilisations familialistes transnationales s'essayaient timidement dans les années 1920 à l'expertise, l'hygiène industrielle pouvait se prévaloir, dès avant 1914, d'un réseau d'experts aux profils très hétérogènes (techniciens, ingénieurs, inspecteurs du travail, juristes, associations d'industriels, etc.). La guerre a quelque peu assourdi cette polyphonie en intronisant avec force la figure du médecin dont les compétences avaient été abondamment sollicitées à la faveur du conflit, tant en matière d'hygiène et de soins que pour le calcul des pensions pour mutilation. C'est ainsi que le docteur Luigi Carozzi, responsable du Service d'Hygiène industrielle au BIT³⁷, s'est appuyé, notamment dans son combat pour la reconnaissance de la silicose comme maladie professionnelle, sur les travaux scientifiques d'un réseau transnational d'experts médicaux³⁸. Capteur et diffuseur de travaux en la matière auprès des médecins du travail, le BIT aura contribué à façonner une expertise pondérée, soucieuse de rendre la protection physique des salariés compatible avec les impératifs de la production. Isabelle Lespinet-Moret montre à cet égard que l'assouplissement des normes d'hygiène industrielle (ou des recommandations en la matière) au fil des débats et des procédures, traduit la prise en compte – politique – d'un « principe de réalité » ou la nécessité de les adapter au contexte économique, condition présumée de leur acceptation. Ce « principe de réalité » peut aussi être une « voie moyenne », lorsque l'Organisation s'emploie à définir des standards de nutrition en fonction d'un « salaire minimum adéquat », susceptible de couvrir les « besoins élémentaires, y compris la nourriture et le logement³⁹ ». En raison même des enjeux économiques qu'elle véhicule, l'activité normative du BIT n'est pas sans présenter une homologie frappante avec la production de normes techniques, industrielles ou

36. D'où la nécessité de croiser les archives du BIT avec celles des groupes de pression dont les prises de position et la stratégie sont loin d'éclairer à elles seules la manière dont se fabriquent les normes et se constituent des pôles d'expertise.

37. http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/cayet.pdf.

38. P.-A. ROSENAL, « La silicose comme... », art. cit.

39. Cf. la contribution, dans cet ouvrage, de Corinne A. Pernet.

de sécurité intégrée, qui s'est développée à partir des années 1920, à l'instigation de l'*American Engineering Standards Committee* (AESC)⁴⁰. Une telle homologie justifierait le remplacement de l'histoire de l'OIT dans celle, plus générale, des normes, qui semblent avoir joué un rôle moteur et régulateur dans les économies capitalistes. La « renaissance » de l'OIT, dans l'immédiat après-guerre, coïncide, du reste, avec la création de l'Organisation internationale de Normalisation (ISO⁴¹) en 1947, dont le secrétariat général s'est aussitôt établi à Genève.

La diplomatie du travail et le sésame des médiations

La diplomatie du travail a toujours eu droit de cité au sein du BIT ; elle serait même consubstantielle, depuis le mandat d'Albert Thomas, à son mode de fonctionnement. Le premier directeur du BIT, Albert Thomas, a clairement favorisé, selon Thomas Cayet, la circulation, au sein de l'OIT, des programmes de développement économique et social d'inspiration américaine. Non seulement pour conserver des liens privilégiés avec les États-Unis dont l'influence sur l'institution s'exerçait déjà par le canal des Fondations philanthropiques, mais aussi pour contrebalancer l'influence des modèles fascistes ou socialistes que la crise économique, depuis la fin des années 1920, rendait attractifs au milieu du désarroi général. Les théories du « planning » outre-Atlantique s'ajoutaient ainsi, grâce à la médiation de l'un des « grands organisateurs de la mobilisation industrielle française⁴² » durant la Première Guerre mondiale, aux multiples projets planificateurs dont « l'esprit des années Trente » (Jean Touchard) s'est fait sans discernement l'accoucheur. En cela, Thomas restait fidèle aux considérations contre-révolutionnaires (désarmer les velléités de révolte sociale dans les sociétés occidentales et contenir le bolchevisme) qui avaient motivé à mots couverts la création du BIT et l'un de ses tout premiers chantiers : la loi des huit heures⁴³.

Que l'Organisation ait grandi dans un univers « inter-national » d'États souverains explique l'importance et l'intensité des rapports interpersonnels, chaque individu-clé étant perçu comme un Janus à deux faces : représentant officiel ou officieux de son pays d'origine et relais obligé de l'Organisation dans celui-ci. Ce bilatéralisme personnalisé a d'autant mieux fonctionné entre Paris et Genève qu'il concernait, selon Vincent Viet, des Français ayant connu des expériences entremêlées avant et pendant la guerre⁴⁴, tous ayant été impliqués à des degrés divers dans la conception et la création de l'OIT. Justin Godart, en particulier, était bien ce médiateur qui sut, par le sésame de sa double expérience d'organisateur pendant

40. Dont la première norme en matière de sécurité, approuvée en 1921, visait la protection des yeux et tête des travailleurs de l'industrie.

41. *International Organization for Standardization*.

42. Th. CAYET, « Le Bureau international du Travail et la modernisation économique dans les années 1920 : esquisse d'une dynamique institutionnelle » in O. JOIN-LAMBERT (dir.), « Centenaire du ministère du Travail », *Travail et Emploi*, n° 110, avril-juin 2007, p. 15-25.

43. Cf. N. SOUAMAA, « La loi des 8 heures : un projet d'Europe sociale? (1918-1932) » in O. JOIN-LAMBERT (dir.), « Centenaire du ministère du Travail », *Travail et Emploi*, n° 110, avril-juin 2007, p. 27-36.

44. Voir notamment Ch. MANIGAND, *Les Français au service de la Société des Nations*, Berne, PIE Peter Lang, « L'Europe et les Europes XIX^e-XX^e siècles », 2004.

la guerre et d'homme politique aux multiples fonctions, ouvrir de nombreuses portes officielles ou dérobées, aussi bien à Paris qu'à Genève. Ministre du Travail du Cartel des Gauches et président de la Conférence internationale du Travail, en 1924, c'est sans hésitation aucune que cet ami très proche d'Albert Thomas et de Léon Jouhaux référa la politique sociale de son gouvernement aux préoccupations d'une Organisation internationale. Jamais un tel pas « transnational » n'avait été aussi allègrement franchi.

Dans une organisation tripartite comme le BIT, les médiations pouvaient aussi être d'origine syndicale. Janus dévoilait alors une nouvelle face de sa personnalité, en tant qu'il représentait des intérêts ouvriers ou patronaux et/ou gouvernementaux. Le « tandem Godart/Jouhaux » était, par exemple, porteur d'« alliances progressistes entre le groupe *transnational* des délégués gouvernementaux et le groupe ouvrier dont la structure était en réalité, comme celle de son pendant patronal, *internationale*⁴⁵ ». Scrutant le moment décisif que représenta pour l'OIT son exil sur le continent américain durant la Deuxième Guerre mondiale, Bernard Delpal montre, de son côté, que le repositionnement anglo-saxon de l'Organisation dans le nouveau cadre des Nations unies fut facilité par l'attitude des syndicats américains. Ces derniers souhaitaient, comme le gouvernement des États-Unis et avec la complicité des cadres du BIT, peser désormais sur les destinées du Vieux Continent. C'est en fait une conception « mondiale » du syndicalisme qui s'affirme depuis l'Amérique, soucieuse de confier à des syndicats forts « une responsabilité publique dans l'élaboration d'une importante part de la politique internationale⁴⁶ ». L'immédiat après-guerre marquerait ainsi la fin d'un mode de fonctionnement de l'Organisation, fondé sur des relations transnationales interpersonnelles – avec toutes les limites que pouvaient comporter de telles relations – et l'émergence d'une ambition planétaire, servie par des collectifs institutionnalisés, comme l'American Federation of Labor (AFL). Une ambition résolument tournée vers la reconstruction mondiale et la défense des intérêts d'un « monde libre », sous influence... états-unienne.

Qu'une diplomatie de l'expertise ait ainsi vu le jour n'est guère étonnant. Sébastien Farré en fournit une illustration frappante à propos de l'Espagne franquiste, qui souhaitait faire taire certaines plaintes internationales dénonçant, par solidarité avec le mouvement ouvrier espagnol, les atteintes au droit syndical sur le sol espagnol. L'OIT et le gouvernement franquiste auront tout fait pour tirer le meilleur parti d'une mission d'expertise diligentée par le BIT, dont les résultats, soigneusement aseptisés, se prêtaient à une interprétation ambivalente : geste d'ouverture de la part du gouvernement espagnol et moyen pour l'Organisation de mobiliser l'opinion publique sans courir le risque d'une rupture frontale avec l'Espagne franquiste. Comme le montre cet exemple, la diplomatie de l'expertise n'était pas toujours encadrée par des règles procédurales bien précises.

Elle pouvait même rompre, selon Quentin Delpéch, « avec les formes d'action traditionnelles de l'Organisation » en investissant par exemple le cadre des négo-

45. Voir la contribution de V. Viet.

46. Selon l'expression de B. Delpal.

ciations commerciales bilatérales : l'accord conclu entre les gouvernements du Cambodge et des États-Unis, en 1999, subordonnait l'assouplissement des barrières douanières américaines à l'amélioration des conditions de travail dans l'industrie textile cambodgienne. Ce sont bien, cette fois, les « conditions d'appropriation et les usages par le BIT de nouvelles modalités d'action » (Q. Delpech) qui sont en cause. Le Bureau offrait sa médiation et son expertise dans le cadre d'une politique commerciale américaine qui ne pouvait plus faire l'économie de considérations sociales ; mais il se servait aussi de cette politique nationale pour atteindre ses propres objectifs.

Nouveaux mondes, nouvelles populations, nouveaux standards : une quête indéfinie

La manière dont le BIT se saisit de questions nouvelles ou modifie sa zone d'influence reste malgré tout mystérieuse. Elle semble évoluer en fonction des configurations qui se structurent autour de ces questions, de l'air du temps et des politiques nationales, ainsi que du contexte politique international. Sans qu'il soit néanmoins possible de savoir si les questions traitées ont une influence sur le positionnement géopolitique de l'Organisation ou si ce même positionnement est susceptible de les induire et de les orienter. Espaces géopolitiques et thématiques abordées entretiennent de toute façon des relations très complexes dont l'analyse fait ressortir la fragilité de l'idéologie progressiste du BIT. Car, dans bien des domaines, rien n'est jamais vraiment cumulé ni même acquis, y compris dans les pays ayant ratifié les principales conventions de l'OIT. Les mêmes causes produisant – du moins dans la sphère du travail – les mêmes effets, l'Organisation est en réalité confrontée à un éternel recommencement qui se lit jusque dans ses prises de position les plus récentes, notamment contre le travail des enfants, pour plus de sécurité ou pour une meilleure santé au travail. Certaines questions sont néanmoins plus datées que d'autres et, surtout, davantage référées à la conjoncture et à la situation politique internationale. C'est notamment le cas du chômage des jeunes et de la question des loisirs, examinés par Patrizia Dogliani. Si le BIT s'en est saisi dans l'entre-deux-guerres, c'est au moins pour deux raisons : d'une part, l'extension du chômage consécutive à la crise des années Trente rendait leur étude nécessaire ; d'autre part, l'encadrement moral et physique de la jeunesse et des loisirs constituaient un enjeu politique dans la lutte de valeurs que se livraient les démocraties – et, en leur sein, les forces confessionnelles et laïques – et les régimes autoritaires et totalitaires.

La vocation universelle du BIT s'est d'emblée traduite par la volonté de conquérir de nouvelles aires d'influence. Yannick Wehrli et Fabián Herrera León relatent ainsi les efforts d'Albert Thomas pour capter les États latino-américains dans l'orbite de l'Organisation. Sans bien toujours susciter en retour, comme le montre Corinne A. Pernet, une implication enthousiaste, ni déboucher sur des actions décisives, le BIT s'en tenant – dans cette aire politiquement agitée – à son rôle de collecteur et diffuseur de données statistiques. Mais cet expansionnisme mesuré, que les textes fondateurs contenaient en germe, s'est toujours heurté à des

obstacles, à des résistances ou à des formes de concurrence très vives. Y compris sur le Vieux Continent, où les rivalités ont été très vives entre démocraties et régimes autoritaires dans l'entre-deux-guerres, et où, après la Deuxième Guerre mondiale, la construction européenne – le Conseil de l'Europe, né en 1949, aura une activité normative considérable – et les effets de la guerre froide ont « bridé », voire « contenu » l'universalisme d'une Organisation qui venait de perdre son centre de gravité européen. On peut même se demander, à la lumière des contributions de Mohieddine Hadhri et de Chloé Maurel, si la constitution d'organisations politiques ou économiques transnationales ou bien encore le développement de sociétés au personnel socialement « apatride », les Sociétés transnationales (STN) ou multinationale, n'ont pas mis l'institution en porte-à-faux avec sa représentation originelle du monde et, plus curieusement, avec sa manière de fonctionner. Jusque-là, en effet, le BIT servait une cause « inter-nationale », c'est-à-dire indéfiniment négociable entre des États-nations pris séparément, quand bien même son mode de fonctionnement était résolument transnational. « Inventée » pour résoudre collectivement des problèmes qui se posaient dans chaque État *par rapport* aux autres pays membres, cette façon de procéder n'avait pas été conçue pour traiter avec des organisations internationales ou des multinationales aspirant à développer leurs propres normes dans leur zone d'influence⁴⁷.

* * *

Ces considérations ne sauraient bien sûr répondre à elles seules au redoutable défi que représente l'OIT pour la recherche historique. Fondées sur des hypothèses qui restent à creuser, elles ont simplement pour but d'éclairer l'extrême richesse et diversité d'un objet d'étude dont l'analyse requiert une certaine distanciation, sauf à se laisser abuser par un discours institutionnel, certes généreux mais dépourvu d'aspérités. C'est donc, on l'aura compris, sur quelques facettes de l'OIT qu'il nous faut maintenant lever le voile.

47. Dans ce sens, les interventions de N. NOTAT et d'E. JULIEN qui plaident pour une redéfinition des relations de l'OIT avec les multinationales et les organisations internationales dédiées au développement, à commencer par le FMI et le Banque mondiale (Colloque *La France et l'OIT : 90 ans d'histoire commune*, Paris, 27 avril 2009, publication de l'OIT, p. 63 et 67).