puf

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

« MISSION CIVILISATRICE », RÉFORME SOCIALE ET MODERNISATION : L'OIT ET LE DÉVELOPPEMENT COLONIAL DANS L'ENTRE-DEUX-GUERRES

Véronique Plata-Stenger

Presses Universitaires de France | « Relations internationales »

2019/1 n° 177 | pages 15 à 29

ISSN 0335-2013
ISBN 9782130816010

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2019-1-page-15.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.
© Presses Universitaires de France. 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.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

« Mission civilisatrice », réforme sociale et modernisation : L'OIT et le développement colonial dans l'entre-deux-guerres

Cet article explore les origines complexes du discours sur le développement des colonies dans l'entre-deux-guerres, en se focalisant sur les activités de l'Organisation internationale du travail (OIT) [1]. Alors que l'historiographie considère encore largement l'émergence du développement comme le produit du libéralisme américain après la Seconde Guerre mondiale, la présente analyse démontre que l'entre-deux-guerres constitue en fait une période charnière dans les réflexions sur le développement et que les États-Unis, membre de l'OIT depuis 1934, y jouent déjà un rôle central [2]. Sur ce point, nous confirmons certaines recherches récentes qui remettent en cause la périodisation classique opposant l'entre-deux-guerres à l'après-1945 [3]. Plusieurs travaux d'historiens ont aussi permis de situer l'émergence du concept de développement dans un processus de

1. Cet article s'inscrit dans une réflexion menée dans le cadre d'une recherche doctorale sur la contribution de l'OIT à la construction d'une pensée et de pratiques du développement. Véronique Plata-Stenger, *Une voie sociale pour le développement. L'OIT et les débuts de la coopération technique (1919-1949)*, soutenue à l'université de Genève le 26 mai 2016, à paraître en 2019 chez l'éditeur De Gruyter sous le titre : *Social Reform, Modernization and Technical Expertise: The ILO Contribution to International Development (1930-1946)*.

2. Pour l'historiographie classique : Gilbert Rist, *Le Développement : Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2007 [1996] ; Amy Staples, *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945-1965*, Kent, Kent State University Press, 2005 ; Olav Stokke, *The UN and Development*, Bloomington, Indiana University Press, 2009. Pour une histoire du développement du point de vue des États-Unis : Nick Cullather, « Development? It's History », *Diplomatic History*, vol. 24, 2000, p. 641-653 ; Nils Gilman, *Mandarins of the Future : Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003 ; David Ekbladh, *The Great American Mission : Modernization and the Construction of an American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2009 ; David C. Engerman et Corinna R. Unger, « Introduction : Towards a Global History of Modernization », *Diplomatic History*, vol. 33, 2009, p. 375-385 ; Michael E. Latham, *The Right Kind of Revolution: Modernization, Development, and U.S. Foreign Policy from the Cold War to the Present*, Ithaca, Cornell University Press, 2011.

3. Ludovic Tournès, « Philanthropic Foundations and the Exportation of Development », papier présenté lors du colloque « International Organisations and the Politics of Development: Historical Perspective », Genève, 6-7 décembre 2013, organisé par le Graduate Institute de Genève en partena-

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

longue durée et mis en lumière la diversité des acteurs, la complexité des idées et des pratiques qui participent à sa construction [4].

Le rôle de l'OIT comme espace d'élaboration d'un discours et de pratiques sur le développement nous est aujourd'hui mieux connu grâce aux travaux de Daniel Roger Maul pour la période post-1945 et de Guy Fiti Sinclair pour l'entre-deux-guerres [5]. Ce dernier insiste en particulier sur l'extension de la mission de réforme sociale de l'OIT à des sociétés non-européennes, l'élargissement de ses compétences dans le domaine économique et le développement de l'assistance technique. L'étude de Sinclair, qui souligne justement que le développement ne se réduit pas à un projet de modernisation et de croissance économique mais qu'il est considéré par le BIT comme un outil d'ingénierie sociale, est une contribution importante à l'histoire du développement. Elle présente cependant une série de limites qui tiennent surtout à la manière d'étudier les organisations internationales. Adoptant une approche institutionnelle, Sinclair a tendance à considérer l'OIT comme une organisation monolithique, dépourvue de conflits et de tensions internes. Or l'OIT, qui représente les intérêts des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, ne produit jamais un seul discours et son rôle ne fait pas l'objet d'un consensus. L'analyse fait apparaître au contraire l'existence d'une vision non partagée du développement et plus généralement du fonctionnement des mondes du travail [6]. L'autre limite du livre de Sinclair, qui découle de l'absence d'analyse des archives du Bureau international du Travail (BIT), le Secrétariat permanent de l'Organisation internationale du travail, demeure le peu d'attention accordé aux intérêts, logiques et compétences des acteurs qui agissent au nom de l'OIT ; or, leur examen permet, d'une part, de préciser les enjeux et les modalités de l'extension des activités du BIT, que ce soit d'un point de vue géographique ou technique, et, d'autre

riat avec la Fondation Pierre du Bois et en collaboration avec l'université de Genève ; Ludovic Tournès, *Les États-Unis et la Société des Nations (1914-1946). Le système international face à l'émergence d'une superpuissance*, Berne, Peter Lang, 2015.

4. Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Oxford, Princeton University Press, 1995 ; Björn Hettne, *Thinking about Development*, Londres, Zed Books, 2009. Pour un état des lieux des recherches sur l'histoire du développement : Corinna R. Unger, « Histories of Development and Modernization: Findings, Reflections, Future Research », http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/forum/2010-12-001 ; Joseph Morgan Hodge, « Writing the History of Development (Part 1 : The first Wave) », *Humanity Journal*, vol. 6, 2016, p. 429-463 ; *idem*, « Writing the History of Development (Part 2 : Longer, Deeper, Wider) », *Humanity Journal*, vol. 7, 2016, p. 125-174.

5. Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization : the International Labour Organization, 1940-70*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, Genève, International Labour Organization, 2012 ; Guy Fiti Sinclair, « A "Civilizing task: The International Labour Organization, Social Reform and the Genealogy of Development », *Journal of the History of International Law,* 2017, 1, p. 146-197 ; Guy Fiti Sinclair *To Reform the World. International Organizations and the Making of Modern States*, Oxford, Oxford University Press, 2017. Sont également mentionnées des missions d'assistance technique organisées dans l'entre-deux-guerres par Antony Alcock, *History of the International Labour Organisation*, Macmillan, 1971, p. 134-148.

6. Véronique Plata-Stenger, « L'OIT et le problème du sous-développement en Asie dans l'entre-deux-guerres », *Le Mouvement social*, vol. 263, nº 2, 2018, p. 109-122.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

part, de saisir la portée et le sens à donner aux idées sur le développement et à l'assistance technique. Telle est l'approche que nous adoptons ici à travers une étude de la contribution du BIT au développement colonial dans l'entre-deux-guerres.

Si le BIT tente dans les années 1930 de « moderniser » les pratiques sans toutefois remettre en cause l'exploitation coloniale – un phénomène déjà perçu par d'autres historiens du colonialisme [7] – ses réflexions s'inscrivent en fait dans un contexte ambigu, marqué par l'impérialisme européen et sa « mission civilisatrice », d'une part, la volonté de libéraliser les échanges (un aspect central de l'internationalisme américain) et d'intégrer les colonies dans l'économie internationale, d'autre part. Ces enjeux sont à l'origine d'une réflexion sur les problèmes de la nutrition et du logement dans les colonies. Enfin, l'analyse qualitative des missions d'assistance technique et du profil des fonctionnaires du BIT mobilisés pour cette tâche permet de montrer que l'assistance technique répond davantage à des objectifs institutionnels qu'à la diffusion d'une véritable expertise économique et sociale dont les fonctionnaires internationaux ne sont d'ailleurs pas toujours dotés. Ces derniers pensent leur mission, du reste, moins comme une action de développement que comme un moyen de renforcer leur autorité personnelle et la légitimité de l'OIT dans le monde [8].

L'étude de la contribution de l'OIT à l'émergence d'idées et de pratiques du développement colonial se fera en deux temps. Nous discuterons d'abord de la place des colonies dans le projet universel de réforme sociale, tel qu'il s'élabore au sortir de la Première Guerre mondiale. Nous analyserons ensuite l'évolution du discours et des pratiques du BIT en faveur du développement des colonies, en insistant surtout sur les enjeux et les logiques qui sous-tendent son action.

L'INTÉGRATION DES COLONIES DANS LE PROJET UNIVERSEL DE RÉFORME SOCIALE ET SES LIMITES

La création de l'OIT et l'internationalisation de la « mission civilisatrice »

La partie XIII du traité de Versailles adopté en 1919 à Paris, qui forme la Constitution de l'OIT, donne pour mission à cette organisation d'œuvrer pour la justice sociale et de lutter contre « des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations » par une action visant à améliorer les conditions

7. Frederick Cooper, « Modernizing Bureaucrats, Backward Africans, and the Development Concept », *in* Frederick Cooper and Randall Packard (eds), *International Development and the Social Sciences*, California Press, 1997, p. 64-92.

8. Véronique Plata-Stenger, *Une voie sociale pour le développement…*, *op. cit.*, chap. V.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

de vie et de travail des salariés [9]. L'OIT est ainsi porteuse, à l'origine, d'une conception particulière du développement, fondée sur le caractère universel de la justice sociale et sur l'hypothèse que l'ordre du monde peut être bâti sur des principes juridiques communs, applicables également à tous les peuples et à toutes les cultures. Cette conception se fonde aussi sur la croyance que les sociétés peuvent être transformées par les savoirs modernes, une idée qui se trouve au cœur du projet d'ingénierie sociale développé depuis la fin du XIXe siècle en Europe, mais aussi aux États-Unis.

La création de l'OIT, tout comme d'ailleurs celle de la SDN, permet aux puissances coloniales et mandataires de donner une légitimité internationale à l'idée de « mission civilisatrice » dans sa dimension descriptive et prescriptive. Pour les réformateurs sociaux qui ont porté le projet de création de l'OIT, la diffusion de normes sociales élevées constituait en effet la garantie d'une prospérité économique et d'une marche en avant du progrès de la civilisation du point de vue social, qui devait également être mise en œuvre dans les colonies. Cette idée apparaît aussi clairement dans l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, faisant référence à la future Commission permanente des mandats, aux travaux de laquelle l'OIT a directement participé. Selon cet article, « le bien-être et le développement de ces peuples » qui ne sont, selon le Pacte, pas « encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne », forment « une mission sacrée de civilisation ». Si la SDN et l'OIT sont loin d'avoir été de simples auxiliaires des politiques coloniales, comme nous le verrons plus loin, le discours qui prévaut lors de leur création emprunte incontestablement certaines notions à la rhétorique coloniale, telles que la responsabilité morale. Le cadre intellectuel de l'impérialisme apparaît également dans les textes produits par les architectes de la coopération internationale pour le développement après 1945, textes qui prolongent, tout en la reformulant, l'idéologie de la « mission civilisatrice », adaptée à l'évolution des esprits et présentée comme une action collective et un engagement mondial pour le bien commun [10].

Domination impériale, relativisme culturel et régimes spéciaux : la permanence du paradigme colonial à l'international

Cela étant dit, ni la structure du pouvoir à l'intérieur de l'OIT, ni la manière de penser les problèmes coloniaux n'ont permis d'aboutir à ce

9. Préambule de la Constitution de l'OIT. Texte disponible à l'adresse : http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:KEY,fr,ILOC,/Document, consulté le 30 octobre 2018.

10. Gilbert Rist, *op. cit*, p. 109-116 ; Roland Paris, « International Peacebuilding and the "Mission Civilisatrice" », *Review of International Studies*, vol. 28, 2002, p. 638.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

que Luis Rodrìguez Piñero a appelé une « érosion de la norme du colonialisme [11] ». L'action de l'OIT dans les colonies reste marginale du fait des réticences des métropoles à accepter un encadrement normatif international pour leurs politiques coloniales. Ces réticences ont d'autant plus de poids que la France et la Grande-Bretagne, premières puissances coloniales, constituent les principales sources financières de l'Organisation. Par ailleurs, dès la Conférence de paix de Paris de 1919, la portée des conventions internationales du travail dans les colonies et, plus généralement, dans les pays moins industrialisés fait l'objet de débats [12]. Soucieuses de préserver leurs intérêts politiques et économiques, les puissances impériales se sont assurées que les conventions internationales ne s'appliqueraient pas dans leurs empires [13]. L'article 421 du Traité de Versailles leur laisse en effet une marge de manœuvre considérable dans ce domaine [14].

Les présupposés culturels concernant les travailleurs indigènes, considérés comme arriérés, indisciplinés et incapables de s'adapter aux conditions modernes du travail, ont largement servi aux représentants des puissances coloniales pour maintenir la notion de « mission civilisatrice » dans son cadre colonial le plus strict et l'absence de représentants des colonies, à l'exception notable de l'Inde, n'a pas permis de modifier cette représentation [15]. Les délégués des travailleurs indiens ont néanmoins utilisé de manière régulière l'arène internationale qu'est l'OIT pour défendre l'adoption de standards élevés de protection sociale, ce qui suggère que, pour eux, l'Inde n'avait rien d'un pays sous-développé [16].

En outre, à Paris en 1919, les délégués, considérant que les conditions économiques et sociales des pays moins industrialisés ne permettent pas

11. Luis Rodrìguez-Piñero, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law. The ILO Regime (1919-1989)*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 37.

12. Véronique Plata-Stenger, « L'OIT et le problème du sous-développement en Asie… », *op. cit.*

13. Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization…*, *op. cit.*, p. 19.

14. L'article 421 du Traité stipule que « les membres s'engagent à appliquer les conventions auxquelles ils auront adhéré, conformément aux stipulations de la présente partie du présent traité, à celles de leurs colonies ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes, cela sous les réserves suivantes : 1° Que la convention ne soit pas rendue inapplicable par les conditions locales ; 2° Que les modifications, qui seraient nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales, puissent être introduites dans celle-ci. »

15. Nelson Lichtenstein, Jill Jensen (eds.), *The ILO from Geneva to the Pacific Rim. West Meets East*, Palgrave Macmillan UK, International Labour Organization (ILO) Century Series, 2016. L'Inde jouit dans l'entre-deux-guerres d'une situation exceptionnelle, bénéficiant d'une représentation indépendante à l'OIT : Sabyasachi Bhattacharya, J. Krishnamurty, Gerry Rodgers, « India and the ILO in Historical Perspective », *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n° 10, 2011, p. 47.

16. Sugata Bose, s'interrogeant sur les origines des concepts de développement colonial et de développement national en Inde, note que « l'expression institutionnelle du concept de développement national est antérieure à celle du développement colonial *(« the institutional expression on the concept of national development predated that of colonial development »)* : « Instruments and Idioms of Colonial and National Development. India's Historical Experience in Comparative Perspective », *in* Frederik Cooper et Randall Packard (eds.), *International Development and the Social Sciences : Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, Los Angeles [etc.], University of California, 1998, p. 45-63. Sur les relations entre l'OIT, l'Inde et la Grande-Bretagne : Olga Hidalgo-Weber, *La Grande-Bretagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1946). Une nouvelle forme d'internationalisme*, Paris, L'Harmattan, 2017.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

l'adoption des standards les plus élevés, ont reconnu la difficulté d'appliquer de manière uniforme les normes du travail [17]. La mise en place de « régimes spéciaux », justifiée par l'existence de conditions climatiques et économiques particulières, a ainsi permis d'exclure les colonies du champ des conventions internationales du travail. L'OIT a ensuite directement contribué à légitimer cette distinction, par le traitement des problèmes coloniaux dans un cadre juridique spécifique. Entre 1930 et 1939, elle adopte en effet une série d'instruments internationaux pour réglementer les différentes formes de travail dans les situations coloniales. Ces conventions et recommandations forment le Code indigène du travail [18].

Tous ces éléments ont contribué à maintenir les colonies dans un statut de dépendance totale à l'égard des métropoles et, comme le note Daniel Maul, à donner l'assurance aux métropoles que « toutes les initiatives visant à accélérer le progrès social dans les colonies ou à assurer l'application à grande échelle des normes de l'OIT n'abouti[ront] à rien [19] ».

L'ACTION DE L'OIT DANS LES COLONIES : ENTRE RÉFORME SOCIALE, MODERNISATION ET ÉLÉVATION DU NIVEAU DE VIE

Informer sur les conditions de travail et réguler le travail forcé

L'OIT a néanmoins cherché à desserrer l'étau colonial dans lequel la notion de « mission civilisatrice » était à l'origine enfermée. Elle disposait pour cela de plusieurs moyens, en premier lieu l'obligation faite aux puissances coloniales de l'informer sur l'évolution des conditions de travail imposée [20]. Albert Thomas, socialiste français et premier directeur du BIT de 1920 à 1932, s'est personnellement impliqué pour encourager l'application de réformes sociales progressives, adaptées à la situation des colonies. Pour lui, l'idée de forcer les travailleurs indigènes à adopter le mode de vie et les habitudes européennes était contre-productive et nourrissait

17. Véronique Plata-Stenger, « L'OIT et le problème du sous-développement en Asie… », *op. cit.*

18. Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston et Jasmien van Daele, *The ILO and the Quest for Social Justice, 1919-2009*, Genève, OIT, 2009, p. 41 *sq.*

19. Daniel Maul, *Human Rights…, op. cit.*, p. 19 : « *all initiatives aimed at achieving more rapid social progress in the colonies, or at securing the large-scale implementation of ILO norms, came to nothing* ».

20. Lorsque les puissances coloniales décident d'appliquer les conventions internationales dans les territoires dépendants, ce qui dans l'entre-deux-guerres reste exceptionnel, l'OIT devient compétente pour demander des informations sur l'évolution des conditions de travail là où les conventions sont censées être appliquées. Susan Zimmermann, « "Special Circumstances" in Geneva : The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Interwar Years », *in* Jasmien van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem, Marcel van der Linden (eds), *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*, Berne, Peter Lang, 2010, p. 230 ; Susan Pedersen, « The Meaning of the Mandates System : An Argument », in *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 32, nº 4 (oct.-déc. 2006), p. 560-582, p. 562.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

la propagande communiste dans les colonies [21]. Sur ce point, Thomas pouvait compter sur le soutien des délégués des travailleurs. Sa stratégie a d'abord consisté à doter le BIT d'une compétence en matière de travail « indigène » avec pour objectif de « discipliner l'exploitation de […] force de travail […] dans les colonies » par l'adoption d'une série de mesures législatives [22]. Une section du BIT sur le travail indigène voit ainsi le jour en 1922. La question du développement colonial a donc été appréhendée dans un premier temps sous l'angle du travail et de ses différents régimes : travail indigène, travail salarié et, à partir de la seconde moitié des années 1920, travail forcé [23].

L'implication de l'OIT dans la lutte contre le travail forcé reflète les préoccupations de l'époque concernant la violence des conditions de recrutement et de travail dans les colonies, préoccupations portées par les mouvements anti-esclavagistes américains et européens [24]. Soutenu par ces mouvements, le BIT a d'abord réalisé une série d'études et publié des articles, dont l'objectif était d'évaluer l'impact de l'application des méthodes modernes d'exploitation industrielle, en particulier des politiques de recrutement et de gestion de la main-d'œuvre. La production régulière d'informations sur les conditions de travail et la dénonciation du travail forcé par les délégués des travailleurs ont conduit l'OIT à développer à l'international un discours sur la nécessité d'abolir les formes les plus violentes du travail colonial, de favoriser la diffusion des normes sociales appliquées dans les pays industrialisés, enfin de promouvoir une nouvelle forme de développement économique qui ne soit pas fondé sur l'exploitation des travailleurs indigènes.

Les missions d'étude envoyées par le BIT ont permis d'étoffer ce discours. Le Britannique Harold Atheling Grimshaw est l'un des premiers fonctionnaires du BIT à se rendre dans les Indes néerlandaises entre 1928 et 1929 [25]. Son rapport dénonce certes les violences du régime colonial, mais il a surtout pour objectif de promouvoir auprès des puissances coloniales une nouvelle forme de gestion des colonies, plus rationnelle et plus rentable, et d'encourager le travail salarié, une question susceptible d'éveiller l'intérêt des administrateurs coloniaux et de ménager un espace d'action pour l'OIT. Pour les experts du BIT, l'établissement de contrats

21. Daniel Maul, « The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour from 1919 to the Present », *Labor History*, 48, 4, 2007, p. 481 ; Antony Alcock, *op. cit.*, p. 86.

22. Luis Rodrìguez-Piñero, *op. cit.*, p. 22.

23. Jeremy Seekings, « The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919-1950 », *in* Jasmien van Daele, Magaly Rodríguez García, Geert Van Goethem, Marcel van der Linden (eds), *op. cit.*, p. 145-172.

24. Pour une étude approfondie de la contribution de l'OIT à la lutte contre le travail forcé : Daniel Maul, « The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour », *op. cit*.

25. Issu du milieu syndical britannique, Harold Grimshaw est économiste de formation et a enseigné à la London School of Economics avant de rejoindre le BIT. Il a également été membre de la Commission temporaire de la SDN sur l'esclavage. Pour son dossier personnel : Archives du BIT, Genève (ci-après : ABIT), P 131.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

de travail avait l'avantage de préconiser la fin du travail forcé tout en permettant aux administrations fiscales coloniales de récupérer une part de leur investissement par la promotion d'un régime de travail salarié imposable [26]. À cette époque, il était cependant impossible d'établir des statistiques sur le nombre de travailleurs dans les colonies. Cet argument économique, de même que l'idée d'assimiler le travailleur indigène à un ouvrier, tous deux défendus par le BIT, étaient en outre loin de faire l'unanimité auprès des représentants des puissances coloniales qui persistaient à défendre l'œuvre « salutaire » du travail forcé, à la fois sur le plan du développement économique des colonies et de l'éducation des indigènes [27].

La mobilisation du BIT sur ces questions a toutefois permis à l'OIT de devenir progressivement l'un des maillons du réseau d'expertise internationale sur le travail forcé. En 1927, une commission composée d'experts de l'administration et de la politique coloniales des métropoles ainsi que de grandes figures du mouvement anti-esclavagiste, telles que le Britannique Lord Lugard, est créée et, sur la base de ses travaux, une convention sur le travail forcé (n° 29) est adoptée en 1930 par la Conférence internationale du travail (CIT) qui réunit délégués des syndicats, d'associations, d'employeurs et des gouvernements de chaque État-membre. Cette convention sera ratifiée par les principales puissances coloniales [28]. Les discussions autour de la Convention de 1930 n'établissent pas encore de lien clair entre l'abolition du travail forcé, le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des travailleurs indigènes. Le texte insiste surtout sur la nécessité de réglementer l'emploi du travail forcé. Il faudra en fait attendre les années 1960 pour que ce débat ait lieu à l'OIT [29]. La recommandation n° 35 sur la contrainte indirecte au travail, adoptée en 1930, insiste néanmoins sur l'orientation sociale que doivent prendre les politiques coloniales de développement économique [30].

26. L'impôt a longtemps été considéré, comme le note Catherine Coquery-Vidrovitch pour le cas français, comme le meilleur moyen de limiter le poids économique des colonies sur les métropoles : Catherine Coquery-Vidrovitch, « La fiscalité française coloniale (1920-1940) », in *États, fiscalité, économies. Actes du cinquième congrès de l'association française des historiens économistes*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1982, p. 121-133.

27. Voir par exemple l'intervention du conseiller technique du gouvernement des Pays-Bas à la Conférence internationale du travail de 1930 : ABIT, CIT, compte rendu, 1930, p. 294-295.

28. Pour la liste complète des États ayant ratifié la convention dans les années 1930 : http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID :312174:NO, consulté le 29 octobre 2018.

29. Daniel Maul, « The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labour », *op. cit.*, p. 488-493.

30. Recommandation sur la contrainte indirecte au travail, n° 35, disponible sur le site officiel de l'OIT, www.ilo.org/dyn/normlex/fr/, consulté le 29 octobre 2018.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

Dans le sillage de la grande dépression (1929-1939) : connecter le développement colonial à la reconstruction de l'Europe

La crise économique qui éclate en 1929 se traduit par un ralentissement du mouvement de ratification des normes internationales du travail à l'OIT. C'est dans ce contexte particulier que l'on assiste à un changement au sein du BIT dans la manière de percevoir le rôle de la politique sociale. Les fonctionnaires internationaux cherchent désormais à inscrire les questions du travail dans une stratégie de relèvement des économies nationales, pensée d'abord à l'échelle européenne, puis mondiale [31]. Le BIT développe alors un discours centré sur la modernisation de la production et la planification économique et sociale [32]. Les propositions formulées en ce temps de crise attestent de l'émergence d'une réflexion matricielle sur le développement [33].

Le BIT a également tenté d'articuler sa réflexion sur la reprise économique de l'Europe, le rôle de l'investissement public et le problème du développement des ressources des régions moins développées, en particulier dans les colonies. En 1932, Thomas évoque ainsi l'idée d'une collaboration internationale pour l'exploitation des ressources mondiales, car selon lui, l'Europe ne peut sortir de la crise sans un mouvement mondial de développement économique. Il est d'autant plus attaché à cette idée que des propositions concrètes ont été formulées dans ce sens. Giuseppe de Michelis, délégué du gouvernement italien à l'OIT et directeur de l'Institut international d'agriculture, a par exemple proposé à la CIT de 1932 un plan d'organisation rationnelle du système économique mondial axé sur la distribution mondiale de la population et du travail, et l'approvisionnement en matières premières et en denrées alimentaires des pays industriels [34]. Pour les fonctionnaires du BIT, la mise en place de programmes de travaux publics devait se faire en collaboration avec les indigènes pour la mise en valeur des colonies [35]. Or, même si l'on commence à reconnaître l'importance de l'amélioration des conditions de vie dans les

31. Véronique Plata-Stenger, *Une voie sociale pour le développement…*, *op. cit.*, chap. I.

32. Sur l'expertise économique de la crise développée par le BIT : Alya Aglan, Olivier Feiertag et Dzovinar Kevonian (dir.), *Humaniser le travail. Régimes économiques, régimes politiques et Organisation internationale du Travail 1929-1969*, Bruxelles, Berne, PIE Lang, 2011 ; Anthony M. Endres, Grant A. Fleming, *International Organizations and the Analysis of Economic Policy, 1919-1950*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002. Pour une étude des réseaux économiques et de leurs interactions avec les organisations internationales dans l'entre-deux-guerres : Patricia Clavin, Jens-Wilhelm Wessels, « Transnationalism and the League of Nations : Understanding the Work of its Economic and Financial Organisation », *Contemporary European History,* vol.14, nº 4, 2005, p. 465-492 ; Yann Decorzant, *La Société des Nations et la naissance d'une conception de la régulation économique internationale*, Bruxelles, Peter Lang, 2011.

33. Guy Fiti Sinclair, « International social reform and the invention of development », 1er septembre 2016, p. 27-37. Disponible en ligne : https://ssrn.com/abstract=2842441.

34. ABIT, CIT, 1932, rapport du Directeur, p. 917. Pour une analyse détaillée des relations entre de Michelis et Albert Thomas et sur l'évolution de la réflexion sur le chômage et la migration au BIT : Paul-André Rosental, « Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 1, nº 61, 2006, p. 99-134.

35. ABIT, EP 1000/5, « Economic Problems : Congrès des économistes de langue française – Congrès international des sciences économiques et sociales. 01/1937 – 12/1937 ».

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

colonies, l'application, dans l'entre-deux-guerres, de certaines formules keynésiennes dans ces territoires est restée centrée sur l'objectif de relever les économies industrialisées d'Europe, en augmentant la capacité de ceux-ci à absorber les produits provenant des métropoles [36].

Élever le niveau de vie des travailleurs et intégrer les colonies dans la relance de l'économie internationale

La dépression économique des années 1930 a donc également orienté les débats à l'OIT vers la recherche de solutions pour relancer l'économie internationale. Du point de vue du BIT, la crise a entraîné la détérioration des niveaux de vie partout dans le monde. En 1935, Harold Butler, deuxième directeur du BIT, écrit ainsi dans son rapport annuel :

> Des millions d'hommes sont encore insuffisamment nourris, insuffisamment habillés, mal logés. Si l'on donne satisfaction à tous leurs besoins, la prétendue surproduction de l'agriculture disparaîtra, les industries textiles deviendront florissantes au lieu de se plaindre de dumping et de la concurrence acharnée, le vaste domaine des industries, des commerces, qui travaillent à la construction, sera occupé très activement [37].

Pour sortir de la crise, Butler prône l'ajustement de la production à un niveau de vie suffisant, « un volume toujours accru de l'emploi », et surtout « une répartition équitable des bénéfices » entre les travailleurs et les employeurs, dans la perspective d'une politique générale d'élévation du niveau de vie des travailleurs. Cette dernière devait permettre de stimuler la consommation, avec pour conséquence la disparition de la surproduction, symptomatique de la grande dépression. Selon Butler, la paix mondiale en dépendait [38]. La question de l'élévation du niveau de vie des travailleurs concerne directement les colonies mais ne se limite pas à elles. L'élévation des niveaux de vie des travailleurs était en effet devenue l'un des moyens centraux d'augmenter la production industrielle dans les réflexions des responsables politiques, des économistes, des administrateurs et des experts dans les années 1930. Elle devait être accompagnée d'un abaissement des barrières commerciales afin de de retrouver un équilibre entre production et consommation [39].

L'OIT a constitué un espace important de réflexion sur le rééquilibrage de l'économie et du commerce mondial au profit des pays « en voie

36. Frederick Cooper, *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 68.

37. ABIT, CIT, 1935, rapport du Directeur, p. 395.

38. Programme provisoire de recherche socio-économique rédigé par Lewis Lorwin, 5 juillet 1935 : ABIT, XO 1/9/1 « International Labour Office: Economic Section ».

39. Patricia Clavin, *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford, Oxford University Press, 2013. Sur la contribution de l'OIT à l'internationalisation du concept de niveau de vie : Véronique Plata-Stenger, *Une voie sociale pour le développement…*, *op. cit.*, chap. II.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

de développement », grâce notamment aux États-Unis, membre de l'OIT depuis 1934. L'idée qui est alors en train d'émerger est qu'avec des méthodes modernes de production, un accès facilité aux matières premières et le développement d'un marché de consommation plus vaste il serait possible de sortir les populations les plus défavorisées de la pauvreté. Les propositions du BIT dans ce domaine s'inspirent de l'expérience américaine en matière de grands travaux et d'intervention publique dans l'activité économique, et s'appuient en particulier sur l'expertise de l'économiste Lewis Lorwin, une figure importante du planisme américain, recruté en 1935 par Butler pour élaborer un programme d'études économiques adapté aux missions de l'OIT [40]. Pour Lorwin, les recherches économiques du BIT devaient démontrer que la chute massive des échanges commerciaux depuis 1929 avait provoqué une diminution du pouvoir d'achat des travailleurs, en particulier dans les pays moins développés [41]. Pour contrer cette tendance, Lorwin défend l'idée d'une intervention directe dans les pays moins développés, afin de rétablir la libéralisation du commerce international, qui pour lui était une condition *sine qua non* de la survie du système capitaliste [42]. Le discours du BIT sur la nécessité d'élever le niveau de vie dans les colonies dépassait donc largement le problème de leur développement et allait de pair avec la volonté de lutter contre le protectionnisme, d'élargir le marché mondial de la consommation et d'intégrer tous les territoires dans l'économie internationale.

Dans le contexte de critiques suscitées par la dégradation des conditions sociales des colonies qui génèrent un besoin renouvelé d'expertise sur les problèmes économiques et sociaux rencontrés par ces territoires, le BIT va chercher à mieux comprendre les facteurs qui empêchent le développement des colonies en organisant des missions d'étude économique [43]. La mission de Butler de 1937 en Inde, à Ceylan, en Malaisie, ainsi que dans les Indes néerlandaises (Java, Sumatra, Bornéo), a ainsi pour objectif d'évaluer dans quelle mesure les standards de protection prévus par les conventions de l'OIT sont susceptibles d'encourager le progrès social et le développement de ces territoires, et d'étudier les différents facteurs qui affectent les niveaux de vie de ces populations. Cela signifie que, outre l'examen des formes de travail industriel, la mission entendait

40. ABIT, P 2963, dossier personnel de Lewis Lorwin.

41. ABIT, XE 1/8/1, « International Economic Organisation – League of Nations, 1933-1937 », Cabinet Harold Butler « Responsability of the International Labour Organisation for Questions likely to be Dealt with at Economic Conferences ». Rapport rédigé par Lewis Lorwin, 1er mars 1937.

42. Archives privées de Lewis Lorwin, Columbia University, New York, lettre de Lewis Lorwin à Shotwell, 1er février 1938 ; ABIT, EP 200/01/1 « Economic Problems – Collaboration of the ILO with the Economic Committee and Section. 12/1937 – 08/1939 », Report of meeting of the League Economic Committee, 27-30 mars 1938.

43. Sur les missions d'étude économique dans les colonies et les territoires dépendants dans les années 1930 : Véronique Plata-Stenger, *Une voie sociale pour le développement…*, *op. cit.*, chap. III.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

se pencher, entre autres, sur les questions de logement, de la surpopulation, de la maladie et de l'endettement.

L'analyse de l'impact de la crise sur les conditions économiques et sociales affectant les travailleurs est à l'origine d'une réflexion sur les déséquilibres structurels internes aux colonies, tels que la pauvreté et la soi-disant « surpopulation », qui empêchent leur développement selon les économistes de l'époque. Butler insiste en particulier sur les problèmes du paupérisme et de l'analphabétisme [44]. Il note encore que, « l'industrialisation […] constitue l'un des moyens de résoudre le problème de la population et d'augmenter le niveau de vie des indigènes ; son développement est donc non seulement inévitable, mais il constitue encore un phénomène souhaitable [45] ». Concernant l'acquisition de nouveaux droits sociaux, pour Butler aucun progrès ne pourrait être fait sans un véritable développement économique. Il reconnaît même que l'adoption de standards sociaux élevés pourrait avoir comme conséquence d'exacerber le niveau de pauvreté dans certaines colonies, position qu'il défend notamment en 1937 devant les syndicats du textile à Bombay, qui cherchaient à obtenir le soutien de l'OIT dans leur lutte pour la réduction des heures de travail et l'augmentation des salaires [46]. Les missions du BIT ont donc surtout été des instruments de diffusion de conceptions occidentales sur le progrès économique et social. D'ailleurs, si les fonctionnaires du BIT, dont une grande partie venait des métropoles impériales, avaient conscience du problème posé par la dépendance des colonies au marché des métropoles, leurs réflexions n'étaient pas orientées vers l'indépendance des colonies, mais vers un renforcement des relations dans le cadre de l'empire, avec la participation des experts des organisations internationales. La mission civilisatrice trouvait ainsi dans le discours produit par le BIT un nouveau paradigme dans lequel elle pouvait s'épanouir, au moment où émergeait un mouvement d'idées sur la réforme coloniale.

Les débuts de l'assistance technique

La crise des années 1930 est incontestablement à l'origine de réflexions à l'OIT sur l'utilité des conventions internationales du travail traitant des conditions de pauvreté. Ces réflexions se développaient alors que le BIT cherchait à intensifier ses activités en dehors de l'Europe. La confrontation directe avec les conditions économiques et sociales des

44. Harold Butler, *Problèmes de travail en Orient : Inde, établissements français dans l'Inde, Ceylan, Malaisie et Indes néerlandaises*, Genève, Bureau international du travail, coll. « Études et documents », série B (Conditions économiques) n° 29, 1938, p. 82-83. À noter que la conception du salaire minimum comme mesure améliorant l'efficacité productive ne sera véritablement acquise qu'en 1944, au moment de l'adoption de la Déclaration de Philadelphie par l'OIT.

45. *Ibid*.

46. L'OIT venait d'adopter une convention internationale du travail sur la réduction de la durée du travail dans l'industrie textile (Co61), jamais ratifiée cependant par aucun État membre.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

territoires dépendants et des pays moins développés a amené les fonctionnaires internationaux à entamer des activités d'expertise en collaboration avec les gouvernements, en vue de les aider à adopter de nouvelles lois sociales compatibles avec les principes inscrits dans les conventions internationales du travail, dans l'objectif à terme de faciliter leur ratification. Ainsi, dès les années 1930, l'assistance technique se présente pour l'OIT comme un moyen de combler le fossé énorme qui sépare les normes internationales du travail élaborées à Genève et les réalités économiques et sociales des pays moins industrialisés, où les structures de soutien économique et social manquaient, où l'institutionnalisation des politiques sociales était à ses débuts et où il n'y avait pas forcément de tradition de dialogue social.

Entre 1930 et 1946, de telles missions sont organisées en Europe, aux États-Unis et en Asie, mais c'est surtout sur l'Amérique latine que les fonctionnaires du BIT concentrent leur action [47]. Le BIT a également fourni de l'assistance technique à l'Égypte (formellement indépendant depuis 1922) en 1932 et 1938 [48]. En organisant ces missions, Albert Thomas espérait stimuler l'établissement de nouvelles lois sociales et montrer le soutien de l'OIT au développement de la politique sociale en dehors de l'Europe, tout en récoltant des informations sur les conditions de travail de ces territoires. Concernant les colonies, le BIT a cependant rarement été appelé à assister les administrations coloniales. L'envoi à Tunis entre décembre 1936 et avril 1937 de l'enseignant français Roger Plissard, formé par le BIT aux problèmes du travail artisanal, témoigne toutefois d'une tentative concrète du Bureau de jouer le rôle « d'auxiliaire de l'action coloniale [49] ». Sur la base de ses missions, Plissard a nourri des réflexions intéressantes sur le problème de la concurrence des industries européennes modernes et sur les moyens de moderniser l'artisanat. Mais, préoccupé surtout de se construire une réputation d'expert auprès du gouvernement français et dans les pays nord-africains ainsi que de doter le BIT d'une documentation sur les pays islamiques, Plissard n'a acquis

47. Véronique Plata-Stenger, « L'OIT et l'assurance sociale en Amérique latine dans les années 30 et 40 : enjeux et limites de l'expertise internationale », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 10, nº 1, 2017, p. 42-61 ; Véronique Plata-Stenger, « La difusión de las normas internacionales del trabajo en Venezuela, 1936-1939 : una práctica de cooperación técnica internacional en la OIT », *in* Fabián Herrera León et Patricio Herrera González (coord.), *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo : Redes, coopération técnica e institucionalidad social, 1919-1950*, Mexico City, UMSNH, UM, UFF, 2013, p. 127-160.

48. Sur ces missions : ABIT, XT 69/3/1 « Mr. Butler's visit to Egypt, February 1932 », dossiers CAT 5-26-1-1 « Relations, Informations. Égypte », et XT 69/2/2 « Director's visit to Egypt, April 1938 ». Sur le rôle des experts internationaux dans la mise en place de programmes de développement en Égypte : Timothy Mitchell, *Rule of Experts : Egypt, Techno-Politics, Modernity*, Berkeley, University of California Press, 2002.

49. ABIT, G 900/103/3 « Mr. Plissard's Mission to Tunis. Jan-Feb.1936 », lettre du général Meynier, ancien directeur des Territoires du Sud de l'Algérie, 21 août 1935. Cette mission est organisée à la demande de la sous-direction Afrique-Levant (Direction des affaires politiques et commerciales) du ministère des Affaires étrangères français, alors engagée dans l'adoption de mesures pour l'amélioration des conditions des travailleurs indigènes dans les mines.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

qu'une connaissance limitée de l'organisation du travail en Tunisie ou au Maroc. Par ailleurs, ses missions s'inscrivaient dans le contexte de réflexions amorcées par Butler sur les possibilités d'une législation adaptée aux pays moins développés et dont l'industrialisation devait être le « support essentiel » : réglementation du travail, formation des apprentis aux techniques modernes de production, rôle prédominant de l'alimentation, de l'hygiène et du logement [50]. Toutes ces questions nécessitaient de développer de nouvelles recherches. Ainsi, la mission de Plissard, comme celles de la plupart des missions d'assistance technique du BIT avaient plus pour objectif de nourrir la stratégie institutionnelle d'universalisation de l'OIT que de proposer un véritable programme de développement économique et social.

CONCLUSION

Les premières missions d'assistance technique du BIT organisées dans les années 1930 nous projettent bien dans l'ère des pionniers du développement, dont les connaissances et les techniques sont encore très fragiles. Elles s'adossent par ailleurs à un ensemble de préoccupations bien plus larges que la question du développement : le rééquilibrage de l'économie mondiale, l'application des conventions internationales dans les pays moins industrialisés, voire les territoires dépendants, et la place et la fonction de l'OIT dans le monde en expansion. Ce dernier point est important et permet de considérer l'assistance technique comme un aspect de la diplomatie technique internationale qui se construit à cette époque à l'OIT.

S'il ne faut pas surestimer l'importance de l'OIT en tant qu'agent de développement des colonies dans l'entre-deux-guerres, l'analyse des activités quotidiennes du BIT témoigne des efforts, dès cette période, des fonctionnaires internationaux pour donner une visibilité internationale au problème du développement des colonies et pour encourager le mouvement de réforme sociale. Ces activités s'appuient sur un discours sur le développement colonial particulier à l'OIT, qui s'articule autour de l'industrialisation, l'abaissement des obstacles au commerce international, l'amélioration des conditions de vie et de travail et la diffusion des méthodes modernes de production.

La relance de la question de la réforme coloniale dans les métropoles à la fin des années 1930, à l'origine de timides réformes de la politique de la main-d'œuvre, a permis de donner une certaine légitimité aux idées

50. ABIT, G 900/103/1 « Mr. Plissard's mission to Tunis (Dec. 1931 to January 1932) », rapport de mission en Tunisie, février 1934.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)

du BIT [51]. Il faut souligner ici l'originalité de son analyse. En effet, dans les années 1930, rares sont les experts économiques à prendre sérieusement en compte le problème posé par les conditions de production dans le monde, y compris dans le Sud, et surtout par la diffusion de l'industrialisation [52]. Par ailleurs, pour les pouvoirs coloniaux, l'industrialisation dans les colonies équivaut à généraliser le travail salarié, à prolétariser les indigènes et à encourager le désordre social. Ce problème fera encore l'objet de vives discussions entre politiciens, administrateurs coloniaux et experts économiques dans les années 1940. De ce point de vue, la position défendue par le BIT anticipe les débats qui auront lieu pendant la guerre.

Le début de la Seconde Guerre mondiale, la perte des colonies européennes en Asie au profit du Japon et l'entrée en guerre des États-Unis en décembre 1941 modifient ensuite la situation et contribuent, pour une série de raisons, à replacer la réforme coloniale parmi les questions urgentes. Cette période relance ainsi la question d'une politique sociale coloniale à l'OIT [53]. La Conférence de l'OIT à Philadelphie en 1944 permet une première avancée, certes timide, dans ce domaine. Si elle n'adopte que des déclarations de principe et des obligations générales pour l'amélioration des conditions sociales dans les colonies, les recommandations adoptées insistent néanmoins sur la responsabilité des puissances coloniales pour la création de conditions économiques favorables permettant l'application des standards internationaux de la protection sociale, dans la lignée des idées formulées par le BIT à la fin des années 1930.

Véronique PLATA-STENGER
Université de Genève

51. *La Politique sociale dans les territoires dépendants,* Rapport du Bureau international du travail, Montréal, Bureau international du travail, 1945. L'adoption du *Colonial Development and Welfare Act* par la Grande-Bretagne en 1940 marque une étape importante dans ce processus de réflexion sur l'opportunité économique et politique d'un engagement financier en faveur du développement des conditions sociales dans les colonies, que l'OIT a également cherché à promouvoir à la fin des années 1930.

52. Harold James, *op. cit.*, p. 120.

53. Daniel Maul, *Human Rights…*, *op. cit.*, p. 31.

© Presses Universitaires de France | Téléchargé le 15/06/2021 sur www.cairn.info via Campus Condorcet (IP: 195.98.225.201)