

# L'État social-écologique, chantier transnational enfoui

Le projet de *Welfare Society* de l'OCDE, 1973-1985

Pour qui s'intéresse à l'histoire de l'État social, le début des années 1980 marque un basculement, dont témoignerait une publication de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) intitulée *The Welfare State in Crisis*<sup>1</sup>. L'État social, condamné au déclin ou au retrait, s'y verrait décrit comme un fardeau pour la croissance économique<sup>2</sup>. Ce rapport, pris dans les contrecoups du deuxième choc pétrolier et la montée en puissance du pouvoir thatchéro-reaganien, signalait, semble-t-il, la victoire des néo-libéraux et clôturait la parenthèse keynésienne d'après-guerre. Ce récit dominant conforte l'image aujourd'hui répandue de l'OCDE comme « temple du néo-libéralisme ». Pourtant, au-delà du titre jugé prophétique, le contenu du rapport est loin d'être univoque, de même que cette institution n'a pas l'unité qu'on lui prête. En effet depuis 1976, un projet d'extension-renouvellement de l'État social est porté par le Département des affaires sociales de l'OCDE (DEELSA). Ce programme socio-économique, voire socio-écologique, que certains

contributeurs rêvent de hisser au rang de « nouveau rapport Beveridge », annonce le renouveau de l'État social : « *The New Welfare Society, Welfare & Growth, A New Deal for Welfare, The Caring Society* »<sup>3</sup>. Attentif aux rapports de force et de sens se nouant à l'OCDE autour de la définition de l'État, cet article se propose donc d'éclairer à contre-courant le « tournant néo-libéral » en étudiant l'enfouissement d'un tel projet.

Notre enquête sociohistorique par archives et entretiens<sup>4</sup> montre d'abord comment les responsables de la Direction des affaires sociales cherchent à consolider leur position bureaucratique sur les questions d'emploi, principalement face à la Direction des affaires économiques, installée de plus longue date et mieux dotée en effectif, en budget, en système d'information et en légitimité bureaucratique et politique.

Cette dernière bénéficie du soutien direct des ministères de l'Économie et des Finances (MINEFI) des pays membres qui dominent (inégalement) leur champ bureaucratique national

1. OCDE, *L'État protecteur en crise. Rapport de la conférence sur les politiques sociales dans les années 1980* (Paris, 20-23 octobre 1980), Paris, OCDE, 1981 (traduit de l'anglais puis disponible en japonais, italien, espagnol).

2. Par exemple : Francis G. Castles, *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 2 ; François-Xavier Merrien, Raphaël Parchet et Antoine Kernen, *L'État*

*social. Une perspective internationale*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 14 et 259 ; Bruno Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF, 2005 [2002], p. 3, 175 et 344 ; Bent Greve (dir.), *The Future of the Welfare State. European and Global Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2012, p. 1 ; Jean-Claude Barbier, *La Longue Marche vers l'Europe sociale*, Paris, PUF, 2008, p. 2 ; Francis G. Castles (dir.), *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of*

*Globalisation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007, p. 2 ; Béatrice Muller, Jean-Claude Barbier et Maryse Bresson (dir.), *Les Solidarités à l'épreuve des crises*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 10 ; Dominique Méda et Patricia Vendramin, *Reinventing Work in Europe. Value, Generations and Labour*, Dordrecht, Springer, 2017, p. 223.

3. Richard Tudway, "New perspectives on social and economic development and welfare", août 1977.

4. Aux côtés d'entretiens, l'enquête s'appuie sur l'analyse de pré-projets, de comptes rendus de réunions, d'invitations, de communications annotées, de correspondances internes, etc., classés « confidentiel » et conservés aux archives de l'OCDE (Paris) ; soit près de 3 000 feuillets (Dossiers OCDE : #203906, #203261, #230280, #230279, #23009).

**« CETTE ANALYSE SOULIGNE LA NÉCESSITÉ  
D'ENVISAGER CONJOINTEMENT LA POLITIQUE  
ÉCONOMIQUE ET LA POLITIQUE SOCIALE.  
L'OCDE DONNE UNE PRIORITÉ PLUS ÉLEVÉE  
AUX TRAVAUX QU'ELLE CONSACRE  
À CES QUESTIONS INTERDÉPENDANTES. »»**

*J.R. GASS, DIRECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA MAIN-D'ŒUVRE  
ET DE L'ÉDUCATION À L'OCDE, L'ÉTAT PROTECTEUR EN CRISE.  
RAPPORT DE LA CONFÉRENCE SUR LES POLITIQUES SOCIALES DANS  
LES ANNÉES 1980 (PARIS, 20-23 OCTOBRE 1980), PARIS, OCDE, 1981.*

respectif autant que les espaces des organisations économiques internationales développées après-guerre. La projection internationale des MINEFI passe soit par une représentation ministérielle au sein de leur Conseil respectif (l'organe exécutif de ces organisations), soit par les délégués au sein de leurs comités où les travaux des secrétariats sont amorcés et soumis à approbation, soit enfin au sein des secrétariats eux-mêmes où le secrétaire général (SG), l'économiste en chef et le personnel de ces directions proviennent le plus souvent des secteurs économiques des États et où le premier est nommé par eux. Dans les années 1960, les pôles économiques des États et des secrétariats internationaux consolident à l'OCDE et au Fonds monétaire international (FMI), à la Banque mondiale ou à l'ONU des statistiques et des outils d'analyse économétrique inédits et arrimés aux idées-force de « croissance économique » et de « plein emploi » qui balisent un espace de gouvernement macroéconomique, globalement keynésien, stabilisé dans des cadres de comptabilité nationale qu'ils ont contribué à harmoniser. Les comités du FMI et de l'OCDE constituent alors des sites connectés de production et de négociation d'un sens commun économique transgouvernemental.

Les agents du pôle social cherchent à se faire une place dans les débats en accumulant un capital relationnel à composante politique auprès des ministres du Travail, ainsi qu'un « capital informationnel »<sup>5</sup>, consistant à objectiver et visibiliser les réalités économiques et sociales *via* des statistiques. Avant les épisodes récessifs et inflationnistes des années 1970, différents groupes dessinent déjà les contours d'une croissance plus qualitative interrogeant ses finalités, sa répartition sociale voire ses implications environnementales<sup>6</sup>. La Direction de la science, de la technologie et de l'innovation de l'OCDE (DSTI) occupe à ce titre une place importante parmi les acteurs internationaux, quoique sous-estimée au profit du Club de Rome qui n'aurait pourtant pas vu le jour, ni suscité autant d'échos, sans son appui<sup>7</sup>. La tentative opérée par la Direction des affaires sociales d'intégrer les composantes économiques et sociales du bien-être dans les sociétés industrialisées, de les traiter à parts

égales, en les adossant notamment à de nouveaux indicateurs, se situe dans ce sillage et constitue le deuxième temps de l'enquête.

La radicalisation anti-keynésienne des ministères de l'Économie et des Finances britannique, étasunien et allemand, puis suédois, néerlandais et français, reconfigure l'ensemble de ces espaces et fragilise autant l'Organisation internationale du travail (OIT) par rapport à l'OCDE, que les pôles sociaux de l'OCDE ou de la Commission européenne par rapport à leurs pôles économiques respectifs. Le troisième temps de l'enquête se concentre alors sur l'appropriation par les secteurs économiques de l'OCDE des statistiques sur les dépenses sociales conçues initialement comme de l'investissement productif, stabilisateur et redistributif (le « multiplicateur keynésien ») par le pôle social. Leur augmentation est désormais dramatisée et tenue responsable d'une croissance économique atone. Un renversement des valeurs s'opère sur le même objet comptable : le capital informationnel accumulé par le Département des affaires sociales en sort transvalué plutôt que dévalué. Le titre alarmant de son rapport sur le *Welfare State* lui échappe au profit des pôles économiques situés au contact direct des ministères de l'Économie et des Finances des pays membres. Contre ce discours doté de suffisamment d'appuis sociaux et informationnels pour devenir nouveau lieu commun, l'OIT réaffirme en 1984 le nécessaire approfondissement des systèmes de sécurité sociale. Le silence puis l'oubli relatif entourant cette publication, autant que le projet de *Welfare Society*, traduisent alors la restructuration de l'espace de la « coopération économique internationale ».

Le piège monographiste guette les études sur les « politiques sociales globales » qui se désintéressent des pôles économiques des États et des secrétariats internationaux<sup>8</sup>. Loin d'être un donné, la sectorisation même des « politiques sociales » (« économiques », « environnementales », etc.) est l'enjeu de luttes relationnelles et informationnelles qui opèrent déjà dans les configurations nationales et s'accroissent à l'OCDE dès lors que le DEELSA souhaite intégrer les questions « économiques », à l'instar de la Direction

5. Ce concept, englobant celui de capital culturel, désigne les opérations de totalisation et d'objectivation, en particulier statistiques, cartographiques et archivistiques, menées par les États modernes pour unifier leur territoire et les gouverner. Voir Pierre Bourdieu, « Esprits d'État », *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994 [1993], p. 114.

6. Par exemple, sous les auspices de l'INSEE : Darras, *Le Partage des bénéfices. Expan-*

*sion et inégalités en France*, préface de Claude Gruson, Paris, Minuit, 1966 ; ou du Social Science Research Council : Andrew Schonfield et Stella Show (dir.), *Social Indicators and Social Policy*, Londres, Heinemann Educational Books, 1972.

7. Matthias Schmelzer, *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

8. Par exemple : Bob Deacon, Michelle

Hulse et Paul Stubbs, *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*, Londres, Sage, 1997 ; Klaus Armingeon et Michelle Beyeler (dir.), *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004 ; Stefan Bernhard, « Informational capital: how it is developed and used by CSOs and EU institutions », in Håkan Johansson et Sara Kalm (dir.), *EU Civil Society. Patterns of Cooperation, Competition and Conflict*, Londres,

Palgrave Macmillan, 2015, p. 43-60. Réciproquement, pour comprendre l'autorité transnationale des MINEFI et des banquiers centraux (Aaron Major, *Architects of Austerity. International Finance and the Politics of Growth*, Stanford, Stanford University Press, 2014), il y aurait lieu d'évoquer davantage les obstacles tendus aux coalitions des secteurs « sociaux » des États et des organisations internationales.

des affaires sociales de la Commission européenne (CE) face à ses propres directions économiques. La clé d'analyse des dynamiques en jeu consiste dans les clivages étatiques institués entre l'« économique » et le « social » qui structurent de manière homologue les secrétariats internationaux et organisent leurs échanges mutuels, ainsi que ceux avec les champs universitaires, patronaux et syndicaux<sup>9</sup>. Se trouve étendu ce que Pierre Bourdieu esquissait dans sa théorie de l'État : une « main droite » et une « main gauche » des États<sup>10</sup>, dont la confrontation asymétrique se translate ici dans les espaces transgouvernementaux. Ces réseaux de consolidation traversent des organisations comme l'OCDE et la Commission européenne (rarement rapprochées), autant qu'ils organisent l'espace des organisations internationales (à l'extrême FMI vs OIT). Perçue et construite par les acteurs, cette structuration duale nourrit des alliances ou des coordinations interinstitutionnelles et intra-sectorielles, parfois tacites et inintentionnelles [voir encadré « De l'organigramme institutionnel à l'espace transgouvernemental », p. 26-27]. Dans ces espaces caractérisés par la sous-représentation des institutions de la démocratie parlementaire et sociale, elle conduit aussi les pôles sociaux à se corroder au contact répété des pôles économiques dominants, y compris en cherchant à « innover »<sup>11</sup>.

## Gagner la capacité de parler

Comme dans les institutions européennes, les « affaires sociales » occupent une place subordonnée à « l'économique » au sein de l'OCDE. Le Département dédié aux questions d'emploi et de chômage se développe dans les années 1970, en concurrence avec le Département économique de l'OCDE et son comité réunissant les délégués gouvernementaux des ministères des Finances (CPE). Sa recherche d'autonomie passe par l'accumulation de capitaux relationnels et informationnels visant à contourner le registre macroéconomique keynésien porté par ces derniers. Elle se matérialise dans la production d'une approche dite « structurelle » de l'emploi empruntant en particulier à l'approche socio-économique suédoise.

## L'accumulation de capitaux relationnels et informationnels

Dès le début des années 1970, alors que l'économiste suédois et ancien permanent syndical, Gösta Rehn, souvent considéré comme le « père » avec Rudolf Meidner du « modèle suédois » de protection sociale et de politique active de l'emploi, est directeur du Département de la main-d'œuvre et des affaires sociales de l'OCDE (ancêtre du DEELSA), s'y développent des recherches comparatives sur l'emploi, le chômage, les revenus de transfert et les politiques sociales. Ces études consistent à recenser et à rendre comparable les statistiques nationales des 24 États membres, bref à édifier non sans difficulté un « espace de commune mesure »<sup>12</sup>. Elles s'ouvrent à la fin des années 1970 à de nouveaux sujets comme les retraites, les dépenses de santé et les changements démographiques. Rares sont alors les organisations internationales à mener un tel travail.

L'OIT ne peut ainsi espérer compiler les « données sociales » que de manière éparse et irrégulière du fait de la grande hétérogénéité des systèmes d'information statistiques de ses nombreux pays membres. Si la Direction sociale de la Commission européenne peut engager des travaux sur seulement neuf États (n'incluant la Suède qu'en 1995), elle est quant à elle composée pour l'essentiel de juristes qui comparent les réglementations sociales (en particulier en matière de sécurité au travail) et se préoccupent peu de statistiques sociales. Dans les années 1990, pour alimenter en indicateurs la Stratégie européenne pour l'emploi, cette direction s'appuie précisément sur le capital informationnel accumulé par le DEELSA.

En 1973-1974, la Direction des affaires sociales de l'OCDE absorbe le Centre de recherche sur l'éducation (CERI). Elle comprend 62 agents en 1974, puis 89 en 1976<sup>13</sup>, soit presque le triple qu'en 1971. Leur recrutement, comme dans les autres départements de l'OCDE dépend du directeur (et de ses adjoints) et des impulsions voire des injonctions données par les représentations permanentes des pays membres. Le budget (déflaté) est plus que doublé : près de trois millions d'euros en 1971 et plus de six en 1974<sup>14</sup>. Par ses effectifs et son budget, le DEELSA reste néanmoins plus réduit que son

9. Indice de ces réseaux de consolidation clivés, des « social scientists » ont érigé *The Welfare State in Crisis* en totem néolibéral en ignorant celui des « économistes », le rapport McCracken, placé quatre ans plus tôt sous la coupe des pôles économiques : Vincent Gayon, « Lieux neutres en lutte. Consolidation inter-champs et organisation multisectorielle internationale », *Cultures & Conflicts*, 108, 2017, p. 15-43.

10. Pierre Bourdieu, « La démission de l'État », in Pierre Bourdieu (dir.), *La Misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 219-228.

11. Vincent Gayon, « Neoliberalism and the 'think tank' image fallacy: a sociological exploration of homologies of structuration inside the OECD, EU, and governments », in David Dolowitz, Magdaléna Hadjijsky et Romuald Normand (dir.), *Shaping Policy Agendas. The Micro-Politics of Economic*

*International Organizations*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020, p. 35-55 (version actualisée de Vincent Gayon, « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, 59, 2013, p. 47-67).

12. Alain Desrosières, « Comment fabriquer un espace de commune mesure ? Harmonisation des statistiques et réalisme de leurs usages », in Michel Lallement et Jan Spurk

(dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Éd., 2003, p. 151-166.

13. Au SME : 35 « professionnels » et 27 agents d'assistance et de secrétariat ; au CERI : 15 professionnels, 12 agents de soutien (« Meeting of directors of social policy research institutes », 23 mai 1978).

14. Passant nominalement de 2,8 millions de francs à 8,2. Appendice au document du Conseil : C(70)202, p. 13 et C(74)154, p. 304 et 494.

homologue communautaire, mais partage avec lui la même faiblesse bureaucratique à l'égard de leurs Directions économiques respectives.

Formé à la sociologie des relations industrielles en Angleterre, puis à la sociologie du travail au contact de Georges Friedman en France où il enquête sur les coopératives comme l'Association des ouvriers en instruments de précision, le nouveau directeur, James Ronald Gass, passe l'essentiel de sa carrière dans le secteur « social » de l'OCDE ; institution dont il reste proche une fois retraité. Du temps de Gösta Rehn, la Direction était, considère-t-il, « dominée par les syndicats » et « assez marginale à l'OCDE ». Son ambition a été « de créer ce qui serait le bras social de l'OCDE, une direction qui serait en confrontation avec la direction économique, en collaborant mais en confrontation quand même<sup>15</sup> ». Cette opposition qui traverse les « démocraties avancées » se traduit selon lui par « une tendance à l'OCDE de voir le social comme un dérivé de l'économie ; et donc le rôle de cette direction était justement de bâtir un ensemble analytique et statistique, parce que, spécialement à l'OCDE, on en a besoin pour dialoguer. On ne peut pas dialoguer sans. » Développer des ressources quantifiées s'avère crucial pour se départir de l'ancienne image « pro-syndicale » et peser ou, tout du moins, s'insérer dans les luttes « intra-océdéennes ».

Le département doit une part de son capital relationnel à sa proximité ancienne aux instituts de recherche universitaires et syndicaux (exclusivement non communistes, comme au sein de la CEE et à la différence de l'OIT)<sup>16</sup>. Relativement déclinante dans la seconde moitié des années 1970 au DEELSA, mais revigorée dans le cadre de la CEE par le dialogue tripartite animé à partir de 1977 par le commissaire européen aux affaires sociales Henk Vredeling et ancien permanent syndical néerlandais<sup>17</sup>, la reconnaissance de ce capital social à composante syndicale est structurellement faible aux pôles économiques de l'OCDE et de la CEE, davantage ouverts aux représentations patronales. Pour renforcer son département, Ron Gass promeut alors de nouvelles connexions à base politique, plus valorisées au sein du Secrétariat, en obtenant une participation *en personne* des ministres du Travail au sein du Comité de la main-d'œuvre et des

affaires sociales (MSA ; futur ELSAC). La première réunion des délégations sociales à ce niveau, en 1976, cherche à dégager des lignes d'action sur le chômage et les politiques sociales à l'heure de la récession perçue comme « la plus sévère depuis la Seconde Guerre mondiale »<sup>18</sup>. Ron Gass reconnaît aussi qu'elle trahit leur « manque de préparation, au niveau international » face aux délégations économiques, rodées à l'exercice multilatéral à l'OCDE, au FMI, à la Banque mondiale ou à la Banque des règlements internationaux.

#### *La première version du « chômage structurel » ou l'alliance institutionnaliste franco-suédoise*

Le « consensus » émergent et rendu public de cette réunion ministérielle préconise des « politiques de relance sélective » et des « politiques actives de l'emploi », adossées à un large financement public, à une participation élevée des syndicats et impliquant également l'exercice d'un pouvoir coercitif sur les entreprises : la conversion des indemnités chômage en création d'emplois dans les secteurs public ou privé favoriserait la production de biens et de services mais aussi l'augmentation des recettes fiscales et des cotisations sociales<sup>19</sup>. Seules les délégations étasunienne et japonaise se montrent critiques. Une telle politique d'emploi à la suédoise remet en cause la séparation entre traitement social du chômage et politique macroéconomique contre la récession et l'inflation, entre ministère du Travail et ministère de l'Économie. Ces débats font écho au rapport Maldague publié la même année par la Commission européenne qui défend l'idée d'une planification spécifiée par régions et par secteurs et articulant objectifs économiques et sociaux. L'approche microéconomique et néo-classique du marché du travail, représentée nommément par Martin Feldstein (récipiendaire en 1977 de la médaille John-Bates-Clark) appelant sa « dérégulation » ou sa « flexibilisation », est alors marginalisée<sup>20</sup>. Quand ce dernier préside, cinq ans plus tard, le Comité de politique économique de l'OCDE, en tant que conseiller économique en chef de Ronald Reagan, elle devient subitement centrale dans l'institution.

Lors de cette première réunion au niveau ministériel, Lionel Stoléru, alors secrétaire d'État français à la main-d'œuvre, estime que si elle pèse « d'une façon non négligeable sur le budget de l'État et les charges

15. Entretien avec Ron Gass, mars 2009.

16. Parmi lesquels : CREDOC, Brookings Institution, Swedish Institute for Social Research, Nuffield College, Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie, etc.

17. Laurent Warlouzet, *Governing Europe in a Globalizing World. Neoliberalism and its Alternatives following the 1973 Oil Crisis*, Abingdon, Routledge, 2018, p. 50-52 ;

Bertrand Vayssière, « Pour une politique sociale européenne : les espoirs et les déceptions de Raymond Rifflet à la direction générale des Affaires sociales (1970-5) », *European Review of History: Revue européenne d'histoire*, 26(2), 2019, p. 284-304.

18. OCDE, *Les Ministres du travail et les problèmes de l'emploi*, Paris, OCDE, vol. II, 1977, p. 4. Sauf mention contraire, les

extraits suivants sont tirés de ce document.

19. Ce que défend en octobre 1977, dans les mêmes termes, Gösta Rehn ou Jacques Delors dans le cadre d'un séminaire syndical tenu à l'OCDE, voir V. Gayon, « Lieux neutres en lutte... », art. cit. Sur le « libéralisme encastré » suédois d'après-guerre : Mark Blyth, *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twen-*

*tieth Century*, New York, Cambridge University Press, 2002, p. 96-125.

20. Note du Secrétariat, « L'indemnisation du chômage et les autres mesures liées à la politique de l'emploi. Document de synthèse », 2 novembre 1976 [MAS/WP4(76)12].

des entreprises », l'indemnisation du chômage est un « droit devenu fondamental » qui a de surcroît un « effet antidépressif » et présente ainsi « des avantages économiques autant que sociaux ». Il propose aux côtés de Michel Durafour, ministre délégué à l'Économie – dont la présence même et le rang protocolaire de « président de séance » traduisent l'ubiquité et la prééminence des secteurs économiques –, la tenue à l'OCDE d'un « colloque scientifique » sur les « déterminants structurels du chômage » qui laisserait délibérément de côté « les méthodes traditionnelles [...] par relance du niveau d'activité, méthodes maintenant bien connues<sup>21</sup> ». Les objectifs suivants sont visés : la diminution des inégalités de revenus, la revalorisation du travail manuel, l'amélioration de l'accès à la formation et l'insertion sociale des chômeurs par des formations et des emplois dans les services publics. L'attention aux aspects « structurels » du chômage n'est pas portée dans le registre de la « crise » des systèmes de protection sociale.

Le « chômage structurel » renvoie alors aux composantes du système productif, à l'accumulation du capital, à la substitution capital-travail, aux restructurations industrielles, mais aussi à la durée du travail, aux politiques de (pré)retraite, à l'emploi des jeunes et des femmes, à l'action sur la structure de la consommation des ménages ; autant d'éléments que les pôles économiques de l'OCDE et de la plupart des gouvernements ne traitent pas de front. Étale sur une semaine en mars 1977 avec un budget confortable (de plus de 35 000 euros en 2014), et malgré le souhait de Ron Gass de l'ouvrir aux sociologues et politistes, le colloque réunit presque exclusivement des économistes, universitaires ou rattachés à un institut de recherche gouvernemental voire syndical ou patronal. L'enjeu pour les pôles sociaux est d'explorer des voies nouvelles, sortant du « macroéconomique » selon Lionel Stoléru, c'est-à-dire sortant de la division institutionnalisée entre ministères du Travail et de l'Économie, entre DEELSA et ECO, entre données sectorielles précises et statistiques agrégées de la comptabilité nationale, pour mieux les articuler.

Aux côtés des Suédois (Gösta Rehn et Rudolf Meidner sont présents), les économistes français sont surreprésentés dans le colloque, avec l'INSEE et son directeur Edmond Malinvaud en figure tutélaire. Ils convergent pour penser l'économie de manière plus « structuraliste » voire « institutionnaliste » et occupent des positions dominantes ou ascendantes dans leurs

champs bureaucratiques et universitaires nationaux respectifs<sup>22</sup>. Ce colloque traduit la façon dont le pôle social de l'OCDE compte subvertir l'économicisme des pôles économiques avant le « tournant néo-libéral ». Il agit comme révélateur de la structure clivée des réseaux de consolidation inter-champs : dans la même période, les interlocuteurs du Département économique de l'OCDE sont aux antipodes théoriques et politiques avec les néokeynésiens, les monétaristes et nouveaux classiques de l'École de Chicago<sup>23</sup>.

## Le projet de *Welfare Society*

Parallèlement à la construction de son expertise sur le chômage et l'emploi, la Direction des affaires sociales de l'OCDE souhaite développer une approche « intégrée » des politiques de transfert de revenus au sein d'un nouveau groupe de travail (WP4) composé de délégués des ministères sociaux et de représentants de la Commission européenne et du BIT. L'initiative, qui suppose la constitution d'un capital informationnel spécifique – des « indicateurs sociaux » – se heurte à l'opposition répétée de délégations et d'économistes du DEELSA déjà alignés sur des positions critiques à l'égard du *Welfare State*. La domination des pôles économiques repose aussi sur une anticipation de leur réaction négative par le pôle social et prend la forme de l'auto-contrainte. Sauver le projet d'intégration suppose alors de construire des alliances politico-bureaucratiques internationales et de faire appel à des consultants extérieurs qui ancrent le projet d'ensemble à la soutenabilité écologique et sociale de la croissance économique.

### *L'économie et le social à parts égales : une gageure institutionnelle*

Alors qu'habituellement la prise de décision au « consensus » est la règle dans les comités de l'OCDE, les sujets de recherche du DEELSA font l'objet d'un quasi-vote par les délégués nationaux [voir encadré « **La définition des priorités d'enquête par les gouvernements, p. 20**]. Début 1976, les ministres des Affaires sociales placent en tête l'assurance-chômage et la « rationalisation des schémas de la sécurité sociale ». La proposition de Ron Gass d'analyser les « effets distributifs globaux ou macro-économiques » des politiques sociales s'attire les critiques des délégations étasunienne (présidée par Alan Greenspan), allemande (présidée par Hans Tietmeyer) et australienne qui la jugent « prématurée<sup>24</sup> ». Ni le Secrétariat de l'OCDE, ni même les

21. OCDE, *Les Ministres du travail...*, op. cit.

22. Aux côtés de Lionel Stoléru, X-Mines et titulaire d'un doctorat en économie soutenu au MIT sous la direction de Kenneth Arrow,

des administrateurs de l'INSEE, passés par Polytechnique et l'ENSAE comme Robert Salais et Christian Sautter, ou encore des universitaires liés aux organismes de la politique de l'emploi tel que Jacques Freyssinet.

Dans les années 1990, certains d'entre eux s'investirent avec enthousiasme dans la Stratégie européenne pour l'emploi avant de s'en montrer déçus et critiques.

23. Voir V. Gayon, « Lieux neutres en

lutte... », art. cit.

24. "WP4, 4th meeting, 17-19.03.1976. Comments by the US Delegation on Agenda (Future Work Programme)", 12 mars 1976, p. 2-3 [MAS/WP4(76)3].

Country Reactions to  
Proposals for the Future Work Programme /MO/WP4(75)1 para. 97

	Aust- ralia	Canada	Fin- land	France	Ger- many	Italy	Japan	Nether- lands	Portu- gal	Sweden	UK	USA
1. Unemployment in- surance	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Rationalisation of social security schemes	1	1	1	1	1	3		1			1	1
3. a. Housing			3	2	3	3	1	2	1		3	3
b. Family allowances			2	1	3	1		1		2	2	3
c. Follow-up of pen- sion schemes problems	1		3	2	2	3		1		2	3	1
d. Disadvantaged groups			1	3	1			1		1	1	1
e. Industrial injuries			1	1	3	1	1			1		
f. Health insurance schemes			1	1	1	1		2		2		1
4. Overall distributional analysis	3	1		1	3	1		1	1	3	1	3

- 1: high priority
- 2: middle priority (interested, but less than in other items)
- 3: low priority

- 12 -  
MAS/WP4(76)5

LA DÉFINITION DES PRIORITÉS D'ENQUÊTE PAR LES GOUVERNEMENTS\*  
\*MAS/WP4(76)5, 12 mars 1976, p. 13.

gouvernements n'auraient les moyens analytiques et humains de telles ambitions, seule « l'étude des effets distributifs de programmes spécifiques » est envisageable. L'analyse globale des politiques sociales que propose Ron Gass heurte la division ordinaire des tâches à l'OCDE et dans les gouvernements : elle autoriserait le DEELSA à parler de macroéconomie, de fiscalité, de distribution des revenus, qui sont la chasse gardée de ECO et des délégués des ministères des Finances, seuls habilités à traiter ces dimensions ensemble pour penser la « crise »<sup>25</sup>.

Pour sauver son projet d'intégration, qu'il baptise « *New Welfare Society* », Ron Gass le met à l'abri des regards des délégations et de ECO et teste ses troupes sur un document-martyr reprenant la problématisation conservatrice développée par le secrétaire général de l'OCDE, Emile van Lennep, pour qui la « crise économique » se métamorphose en « crise dans la politique sociale »<sup>26</sup>.

Aristocrate et directeur du Trésor néerlandais de 1951 à 1969, proche du parti conservateur, pressenti pour prendre la direction de l'OCDE à sa création en 1961, van Lennep est finalement choisi par l'économiste en chef de Kennedy et le secrétaire d'État aux Affaires monétaires, les keynésiens Walter Heller et Robert Roosa, pour y présider le CPE et son groupe de travail restreint, le WP3 sur les équilibres internationaux des balances de paiements. Auparavant van Lennep a été impliqué dans la gestion du plan Marshall au sein de l'Union européenne des paiements, où il fréquente Robert Marjolin, puis est nommé en juin 1958 comme premier président du comité monétaire de la CEE<sup>27</sup>. Affilié aux clubs élitaires atlantistes, comme Bilderberg, Bellagio, Ditchley Park et Tidewater, de même que l'ancêtre de Davos (l'European Management Forum), van Lennep reprend en 1978 la vision de la démocratie sociale et politique développée par Michel Crozier, Samuel Huntington et Joji Watanuki dans leur rapport remis en 1975 à un autre cénacle anti-communiste, la Commission trilatérale<sup>28</sup>. L'« économie de marché hautement rationalisée » ne peut plus « accepter les coûts » du *Welfare State*, d'autant plus qu'il est mis en œuvre « par des bureaucraties qui entrent en conflit avec les valeurs de la société démocratique »<sup>29</sup>.

Pour Ron Gass, l'issue consisterait à créer un Centre pour l'innovation sociale bâti sur un socle informationnel renforcé qui intégrerait l'ensemble des travaux du DEELSA et dont la synthèse serait confiée à la Division centrale d'analyse (DCA), une unité créée en 1970 pour développer sur les questions environnementales différentes méthodes d'analyse économique (coût-bénéfice, économétrique, systémique ou prévisionniste). Les réactions ne manquent pas et ravivent des conflits internes au DEELSA : d'un côté, les approches keynésiano-suédoises voire galbraithiennes, prenant par exemple en compte les « coûts sociaux de l'activité économique »<sup>30</sup>, de l'autre, les thèses libérales de *Welfare Economics*, qui privilégient la fourniture des services sociaux par une « offre privée (dès qu') il n'y a pas de mérite intrinsèque dans la fourniture universelle ou étatique »<sup>31</sup> et condamnent la fiscalité progressive qui « pénalise l'effort » autant que le multiplicateur keynésien car l'investissement public évince l'investissement privé. Ces dernières positions, alignées sur le SG et une partie de ECO, sont portées par le responsable de la Division centrale d'analyse du DEELSA, Malcolm Levitt, passé par le Trésor britannique.

Devant ces oppositions frontales, l'adjoint de Ron Gass, l'économiste Angus Maddison, ancien membre du Twentieth Century Trust Fund, un think tank newyorkais progressiste<sup>32</sup>, ayant débuté sa carrière au Département économique de l'OECE, propose une synthèse offensive. Elle commence par subordonner le libéralisme économique au libéralisme politique (libertés politiques et pluralisme partisan) dans une organisation qui a compté parmi ses membres les régimes de « Franco, Salazar, Nixon et autre Papadopoulos »<sup>33</sup>. L'interventionnisme socioéconomique grandissant des gouvernements pour augmenter le bien-être des populations et éloigner la tentation communiste constitue ensuite une opportunité à saisir pour le DEELSA : l'éducation, la santé et le logement sont des domaines d'expertise à investir parce qu'ils avoisinent en moyenne les 20 % du PIB des pays membres. L'exploration de ces besoins publics doit s'adosser à un capital informationnel nouveau, porté dès la fin des années 1960 par le « mouvement des indicateurs sociaux »<sup>34</sup>, et en 1976 à l'OCDE dans un premier rapport intitulé *Measuring Social Well-Being*<sup>35</sup>.

25. Voir, au même moment, le rapport McCracken, présenté comme transversal et consacré à la croissance, au chômage et à l'inflation : Vincent Gayon, « Le keynésianisme international se débat. Sens de l'acceptable et tournant néolibéral à l'OCDE », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 72(1), 2017, p. 121-164.

26. « Programme de travail et budget pour 1978. Déclaration du SG », OCDE, 1977, p. 160 et 168 [C(77)178].

27. Matthieu Leimgruber et Samuel Beroud, « Van Lennep, Emile », in Bob Reinalda, Kent J. Kille et Jaci Eisenberg (dir.), *IO BIO. Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, www.ru.nl/fm/iobio, décembre 2017.

28. Michel J. Crozier, Samuel F. Huntington et Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975.

29. Ron Gass à Angus Maddison, « The new welfare society », 11 janvier 1977.

30. Jean-Pierre Pilliard à Ron Gass, « The new welfare society », 17 janvier 1977.

31. Malcolm Levitt à Angus Maddison, « The new welfare society », 18 janvier 1977.

32. Angus Maddison, *Economic Growth in the West. Comparative Experience in Europe and North America*, New York, The Twentieth Century Fund, 1964.

33. Angus Maddison à James R. Gass,

« The new welfare society », 28 janvier 1977.

34. Des premiers éléments dans M. Joseph Sirgy, Alec C. Michalos, Abbott L. Ferriss, Richard A. Easterlin, Donald Patrick et William Pavot, « The quality-of-life (QOL) research movement: past, present, and future », *Social Indicators Research*, 76(3), 2006, p. 343-466.

35. OECD, *Measuring Social Well-Being. A Progress Report on the Development of Social Indicators*, Paris, OECD, 1976.

Pour Maddison, cette perspective rejoint les « idées propagées par les sociaux-démocrates comme (Anthony) Crosland et (John Kenneth) Galbraith dans les années 1950 » mais doit davantage intégrer à sa réflexion « l'efficacité de l'allocation des ressources » et « les méthodes de calculs des coûts et des financements ». En ces matières, les difficultés sont nombreuses du fait de l'hétérogénéité des dépenses publiques (subventions, indemnisations, fournitures directes et gratuites de services, abattements fiscaux) et d'une comptabilité publique non fonctionnelle. Maddison insiste alors pour que le DEELSA développe « un budget social qui serait un outil majeur pour la politique sociale intégrée ». Accumuler ce capital informationnel spécifique, pour un acteur qui a lui-même œuvré à l'édification d'un système de comptabilité publique homogène à l'OECE articulé sur le PIB, suppose selon lui de recruter de « meilleurs délégués », pris au-delà des « lobbyistes traditionnels des ministères du Travail et des ministères de l'Éducation », et de soigner « le choix des présidents de comité, de sorte qu'ils soient des alliés dans nos objectifs à long terme ». Toute la gageure est de trouver des agents bien disposés à l'égard d'un projet aussi intégrateur alors que pour lui « ces personnes existent à peine ».

De fait, le projet n'aboutit pas, par opposition politique (par exemple celle du Trésor britannique qui rejette la publication d'un tableau comparatif en matière sociale) et par manque de soutiens universitaires (l'insularité et l'arrogance technocratiques du projet sont visés)<sup>36</sup>. Rien n'indique que des liens se soient noués avec « l'économétrie sociale » développée dans les années 1960 par l'actuaire suisse Ernst Kaiser au sein de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) liée à l'OIT, avec les « budgets sociaux » développés au même moment à l'INSEE, ou encore les « indicateurs sociaux » au Plan, à l'ENA, ou au Social Science Research Council<sup>37</sup>. La tâche intégrative apparaît d'autant plus herculéenne que les clivages initiaux se poursuivent – au sein du DEELSA, face à ECO, mais aussi face à certaines délégations – et que la situation macro-économique post-chocs pétroliers est interprétée par les acteurs des pôles économiques comme nécessitant des coupes dans les budgets sociaux et les programmes de recherche (trans)gouvernementaux associés.

### *Anticipation de la critique, auto-contrainte et recherche de soutiens extérieurs*

Engagé par Ron Gass, au titre de consultant, pour faire avancer le projet sans exacerber les tensions internes au DEELSA, l'économiste britannique post-keynésien Richard Tudway juge les circonstances favorables « pour créer quelque chose d'aussi important à sa façon que le rapport Beveridge »<sup>38</sup>. Le rapport serait présenté lors d'une grande conférence intergouvernementale sur les politiques sociales servant de rampe de lancement au Centre pour l'innovation sociale. Mais Ron Gass anticipe aussitôt le rejet des secteurs économiques de l'OCDE et fait part d'une triple crainte à Maddison : voir ce Centre transformé en « théâtre d'une bataille entre les “économistes” et les “sociologues” ou les “politistes” à l'intérieur de la Direction<sup>39</sup> », voir ce programme réduit à « une excroissance à l'intérieur de l'OCDE », ou encore voir très vite coupées « (les) ailes (du DEELSA) parce que ce sera perçu comme une alternative à la stratégie de croissance et un challenge à la philosophie économique dominante ». Jugeant « difficile de “marier” ou même de relier des approches qui découlent de cadres théoriques et politiques différents », il s'oblige pourtant à « construire les ponts » et à concilier les contraires pour éviter sa marginalisation<sup>40</sup>.

Aux craintes du directeur du DEELSA s'ajoutent les doutes de ses équipes sur la pertinence du projet. Avouant n'avoir pas d'« idée claire » sur la « politique sociale intégrée » qui couvre selon lui trop d'enjeux, Angus Maddison considère lui-même que la conférence risque d'être « contreproducti(ve)<sup>41</sup> » et hésite aussi sur la pertinence de l'opposition « croissance vs Welfare » défendue par des écologistes. Si la critique postkeynésienne sur les « limites sociales de la croissance » est portée par le consultant Richard Tudway, elle est aussitôt contrée par la DCA qui attaque la question du Welfare sous l'angle des « contraintes budgétaires », des libertés individuelles rognées par les bureaucraties sociales et du « coût en efficacité » des dépenses sociales<sup>42</sup> [voir encadré « Les limites écologiques et sociales de la croissance : une mise en cause transnationale du productivisme et ses adversaires », ci-contre].

Pour faire contrepoids analytique et politique à la DCA qui torpille l'initiative de Tudway, et pallier le départ de l'OCDE de Angus Maddison, Ron Gass

36. Sur l'échec et les relances ultérieures de ces initiatives à l'OCDE : M. Schmelzer, *The Hegemony of Growth...*, op. cit., p. 300-312, qui reste néanmoins évasif sur l'identité des universitaires courroucés.

37. Voir respectivement : Martin Lengwiler et Milena Guthörl, « La “crise” de l'État social vue par les réseaux internationaux d'experts (1950-1980) », *Revue d'his-*

*toire de la protection sociale*, 10, 2017, p. 124-147 ; Yann Le Lann, « Définir les frontières comptables du social. Le champ des budgets sociaux de la nation face à la crise de l'entendement keynésien de la protection sociale (1956-1987) », *Politix*, 105, 2014, p. 61-89 ; Darras, *Le Partage des bénéficiaires...*, op. cit. ; Jacques Delors (dir.), *Contribution à une recherche sur*

*les indicateurs sociaux*, préface de Bertrand de Jouvenel, Paris, Sédésis, 1971 ; A. Schonfield et S. Show, op. cit.

38. Richard Tudway à Angus Maddison, “New perspectives on wealth and the welfare society”, 3 août 1977.

39. James R. Gass à Angus Maddison, “New perspectives on wealth and the welfare society”, 18 août 1977.

40. Pour des autocensures analogues à la DG EMPL : Cécile Robert, « L'impossible “modèle social européen” », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, 2007, p. 94-109.

41. Angus Maddison à James R. Gass, “New welfare society”, 6 octobre 1977.

42. Malcolm Levitt à William R. Dymond, “New welfare state”, 13 octobre 1977.

## *Les limites écologiques et sociales de la croissance : une mise en cause transnationale du productivisme et ses adversaires*

La mise en cause transnationale du modèle productiviste keynésien s'est opérée avant les chocs pétroliers avec l'appui informationnel de chercheurs du MIT dans le rapport Meadows publié par le Club de Rome<sup>1</sup>, dont l'un des maîtres d'œuvre, Alexander King, dirigeait alors le Département de la science, de la technologie et de l'innovation de l'OCDE (DSTI). Si ce dernier parvient à créer une direction dédiée à l'environnement à l'OCDE, celle-ci lui échappe rapidement<sup>2</sup>, en se trouvant prise dans une relation avec ECO homologue à celle du DEELSA, qui la pousse notamment à inventer les « marchés de droits à polluer » et le principe « pollueur-payeur ».

La critique environnementaliste rencontre une résistance comparable des pôles économiques de la Commission européenne : après avoir été un artisan de la PAC, Sicco Mansholt alors vice-président de la CE – grand propriétaire terrien et socialiste hollandais – critique le productivisme à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain de 1972 et subit en retour les tirs croisés du vice-président chargé des affaires économiques de la CE, Raymond Barre, mais aussi en France du ministre de l'Économie Giscard d'Estaing ou encore du secrétaire général du Parti communiste français.

Lancé en 1975 à l'OCDE sur une dotation du gouvernement japonais après le départ de A. King, le programme de recherches prospectives *Interfuturs*, piloté par l'économiste Jacques Lesourne et finalisé en 1979<sup>3</sup>, peut se lire comme une contre-attaque productiviste au rapport Meadows et comme un alignement du DSTI sur ECO : les inquiétudes environnementales sont jugées sans réel fondement. S'il l'eût souhaité, Ron Gass ne peut plus guère s'appuyer sur le DSTI dont il avait été membre au temps de A. King pour tenter de déstabiliser le paradigme de la croissance.

La critique des « limites sociales de la croissance », développée par l'économiste Fred Hirsch, ancien journaliste financier à *The Economist* et consultant au FMI<sup>4</sup>, est quant à elle portée à l'OCDE par Richard Tudway pour préciser l'« argument essentiel » de la *New Welfare Society*<sup>5</sup>. La croissance économique n'a pas mis un terme à la rareté mais a déplacé les besoins perçus vers des « biens positionnels », dont la valeur est relative à leur faible accessibilité sociale (les titres scolaires, les lieux de villégiature, etc.). Or leur marchandisation n'est pas neutre sur la qualité de ces biens, ce que refuse d'appréhender la *welfare economics*. Des perspectives d'action publique s'imposent alors pour affaiblir cette « lutte des places », parmi lesquelles la réduction des inégalités, la démarchandisation des biens communs, la participation démocratique, la réactivation de valeurs solidaristes.

1. Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers et William W. Behrens III, *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Books, 1972.

2. Matthias Schmelzer, *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

3. Groupe Interfuturs, *Face aux futurs. Pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*, Paris, OCDE, 1979. Voir Jenny Andersson, "The future of the Western world: the OECD and the Interfutures project", *Journal of Global History*, 14(1), 2019, p. 126-144.

4. Fred Hirsch, *Les Limites sociales de la croissance*, trad. fr. par Baptiste Mylondo, préface de Jean Gadrey, Paris, Les petits matins/Institut Veblen, 2016 [1976].

5. Richard Tudway à Angus Maddison, "The new welfare society", 7 octobre 1977.

se tourne vers un autre consultant, doté de davantage de ressources politique, bureaucratique et académique, l'économiste britannique keynésien et député travailliste, Maurice Peston, pour réadapter le rapport intitulé *New Bearing in Social and Economic Policy*, qu'il vient de publier. Invité à la conférence finale, il plaidera la conception d'un « instrument de mesure du bien-être entièrement nouveau au service des sciences sociales »<sup>43</sup> alternatif au PIB.

Spécialiste des politiques macroéconomiques et des dépenses éducatives, fondateur du département d'économie du Queen Mary College de l'Université de Londres, il est alors conseiller spécial du secrétaire d'État aux prix et à la protection du consommateur. Il s'oppose au paquet austéritaire déflationniste imposé par le FMI au Royaume-Uni pour régler la crise obligataire de 1976 et finalement mis en œuvre par le gouvernement travailliste de James Callaghan allié au Parti libéral (*Lib-Lab Pact*).

Cette nouvelle mouture, dotée d'un schéma de synthèse [voir encadré « L'articulation de l'économique et du social », ci-contre] rencontre les réticences de la délégation allemande conduite par Hans Tietmeyer (représentant le gouvernement de coalition d'Helmut Schmidt<sup>44</sup> et futur président de la Bundesbank) le jugeant « trop général » et « spéculatif », mais aussi de la délégation britannique (représentant le gouvernement travailliste de Callaghan) souhaitant cantonner la conférence « à un niveau technique, ce qui veut dire sans viser de conclusions politiques<sup>45</sup> ». L'invitation du ministre de l'Économie de Rhénanie du Nord-Westphalie, Reimut Jochimsen, constitue l'ultime tentative de Ron Gass de contrer le conservatisme de la représentation ouest-allemande et défendre « un point de vue politique (celui de la social-démocratie allemande<sup>46</sup>) qui a raisonnablement réussi à réconcilier les deux mondes de l'efficacité économique et du bien-être social<sup>47</sup> ».

Devant les doutes répétés de ses propres équipes qui considèrent que le DEELSA court « des risques considérables en exposant ce diagnostic<sup>48</sup> », Ron Gass se range finalement à l'idée d'une « réunion de type Stoléro » et désamorce les potentielles critiques en précisant au cabinet du secrétaire général de l'OCDE que ce document ne refait « ni Beveridge ni Keynes ! ». Il doute maintenant des capacités du Secrétariat de « soutenir une discussion entre les membres des gouvernements

qui garderait toutes ses plumes au sein d'une Conférence politique de haut niveau<sup>49</sup> ». Et précise que les « débats politiques (sur le *Welfare State*) se font de plus en plus vifs (et que si) nous essayons de faire ça, nous serons entravés par des contraintes politiques évidentes ». Le cabinet du SG est ainsi placé devant ses responsabilités stratégiques face à une situation politique évoluant rapidement dans plusieurs pays clés au profit d'une politique austéritaire, généralement mise en œuvre par des gouvernements de « gauche » et prolongée par des gouvernements de « droite » : d'abord au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Allemagne entre 1976 et 1980, puis en Suède, aux Pays-Bas et en France entre 1982 et 1983. La néo-libéralisation des pôles économiques consolident un cadrage budgétaire du « social » célébrant l'efficacité, l'incitation et l'équilibre au détriment de la (re)distribution, de la justice sociale, de la stimulation macroéconomique globale ou ciblée, et excluant toute interrogation sur les enjeux écologiques.

## Le triomphe transnational d'une crisologie budgétaire

Avec une ambition réduite, la conférence se tient finalement en octobre 1980. Les tensions entre « économique » et « social » qui ont traversé son montage se poursuivent dans les débats, puis dans les luttes sur l'interprétation du rapport avant même la publication des actes. Alors qu'un pluralisme relatif s'exprime dans la conférence, l'anticipation par le SG et son cabinet de la réception politique du rapport conduisent à le rabattre sur les seules considérations budgétaires de réduction des dépenses publiques. Le BIT lance alors une contre-offensive réhabilitant une approche juridique et solidariste de la sécurité sociale, qui trouve un écho gouvernemental inversement proportionnel à celui de l'OCDE sur la « crise de l'État-providence ». La défaite en interne du DEELSA face aux pôles économiques de l'OCDE est aussi un succès externe de l'OCDE face à l'OIT.

### *Welfare society au rabais, Welfare State comptable de la crise*

La quinzaine d'intervenants de la Conférence – parmi lesquels des figures de l'« économie mixte » ou de « troisième voie » (Per Schreiner, Berislav Sefer,

43. OCDE, *L'État protecteur en crise...*, op. cit., p. 119.

44. Pour enclencher une politique de relance, ce dernier avait contourné quelques mois plus tôt son propre ministère des Finances et la Bundesbank en jouant la « stratégie des mains liées » au sommet du G7 de Bonn de 1978, témoignant de sa difficulté ordinaire à s'imposer à eux.

Robert D. Putnam et Randall C. Henning, "The Bonn summit of 1978: a case study in coordination", in Richard N. Cooper, Barry Eichengreen, Gerald Holtham, Robert D. Putnam et C. Randall Henning (dir.), *Countries Agree? Issues in International Economic Cooperation*, Washington, Brookings Institution Press, 1989, p. 12-140.

45. "International conference on social

policies in the 1980s", 18 octobre 1978 [MAS(78)26].

46. Porté par exemple par le chancelier Willy Brandt au sommet européen de Paris de 1972 qui plaide pour des politiques européennes redistributives et environnementalistes, visant la « démocratie sociale » et la « codétermination » dans l'entreprise.

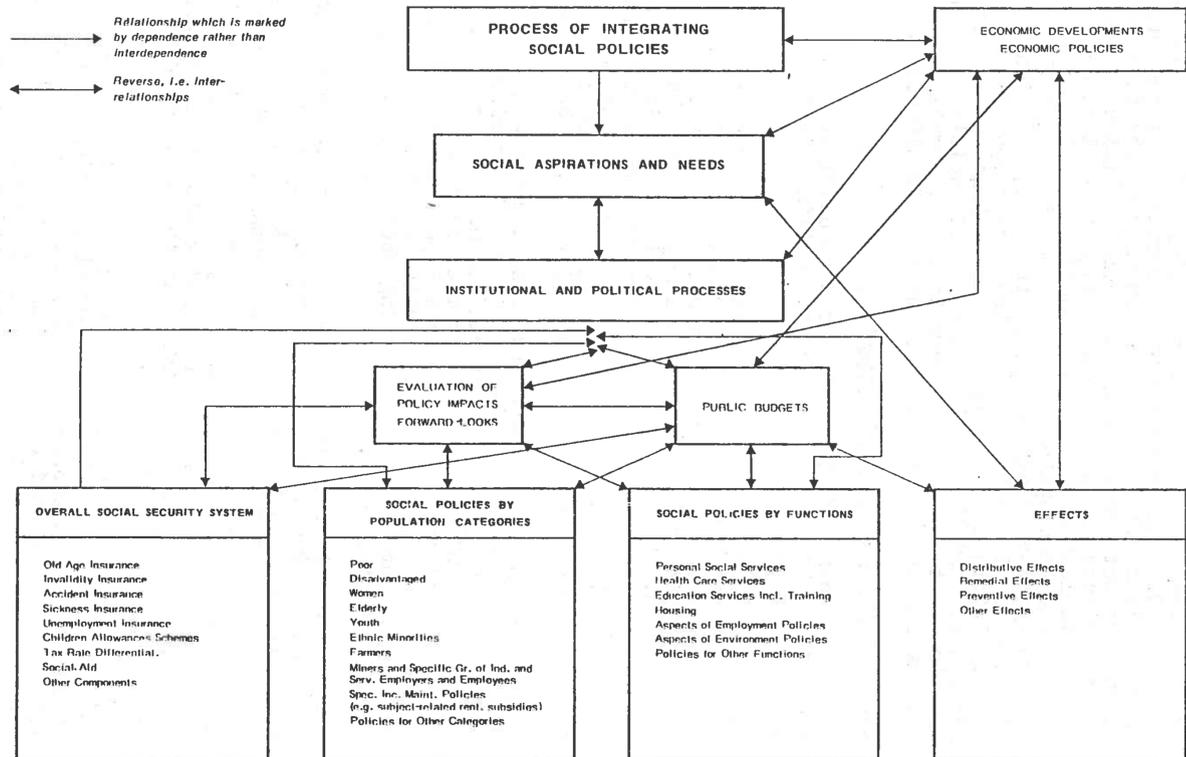
47. Ron Gass à Pr. Reimut Jochimsen, 10

juillet 1980.

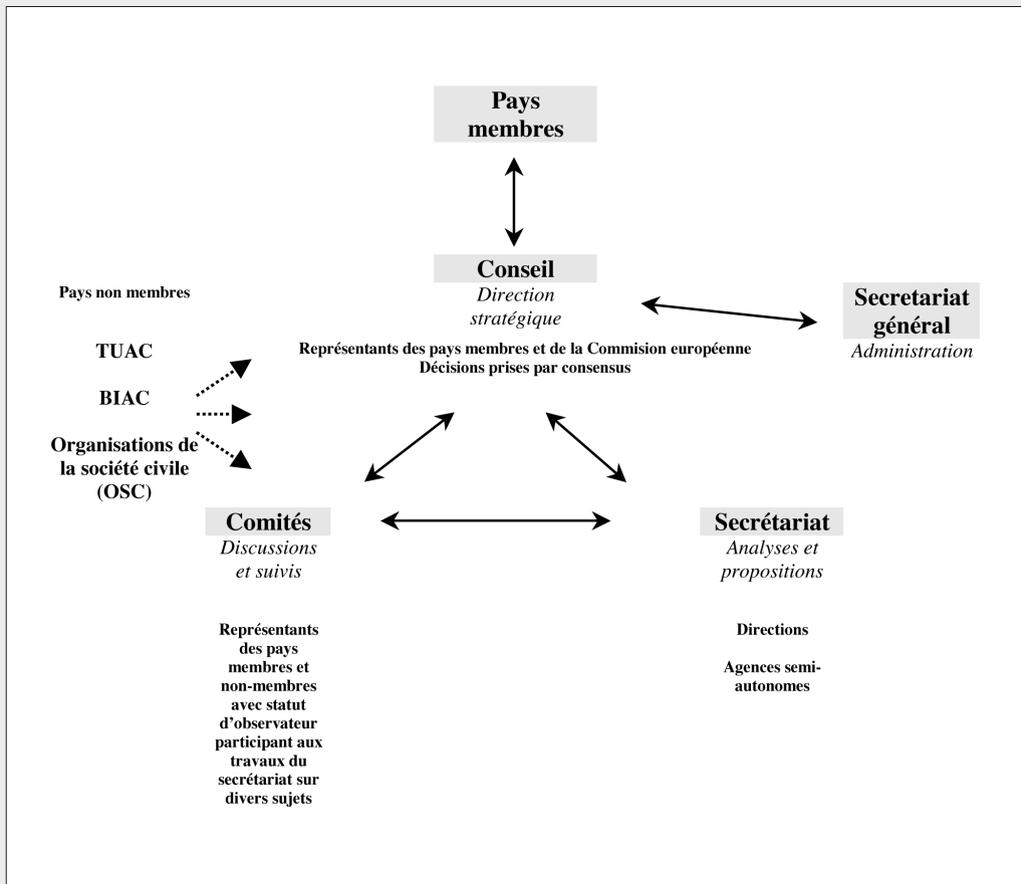
48. William R. Dymond à James R. Gass, "Conference on social policies in the 1980s", 19 octobre 1979.

49. James R. Gass à SG, "Social policies in the 1980s", 7 novembre 1979 (souligné dans l'original).

LINKAGES RELEVANT FOR STUDY UNDER PILOT COUNTRY REVIEW OF INTEGRATES SOCIAL POLICIES



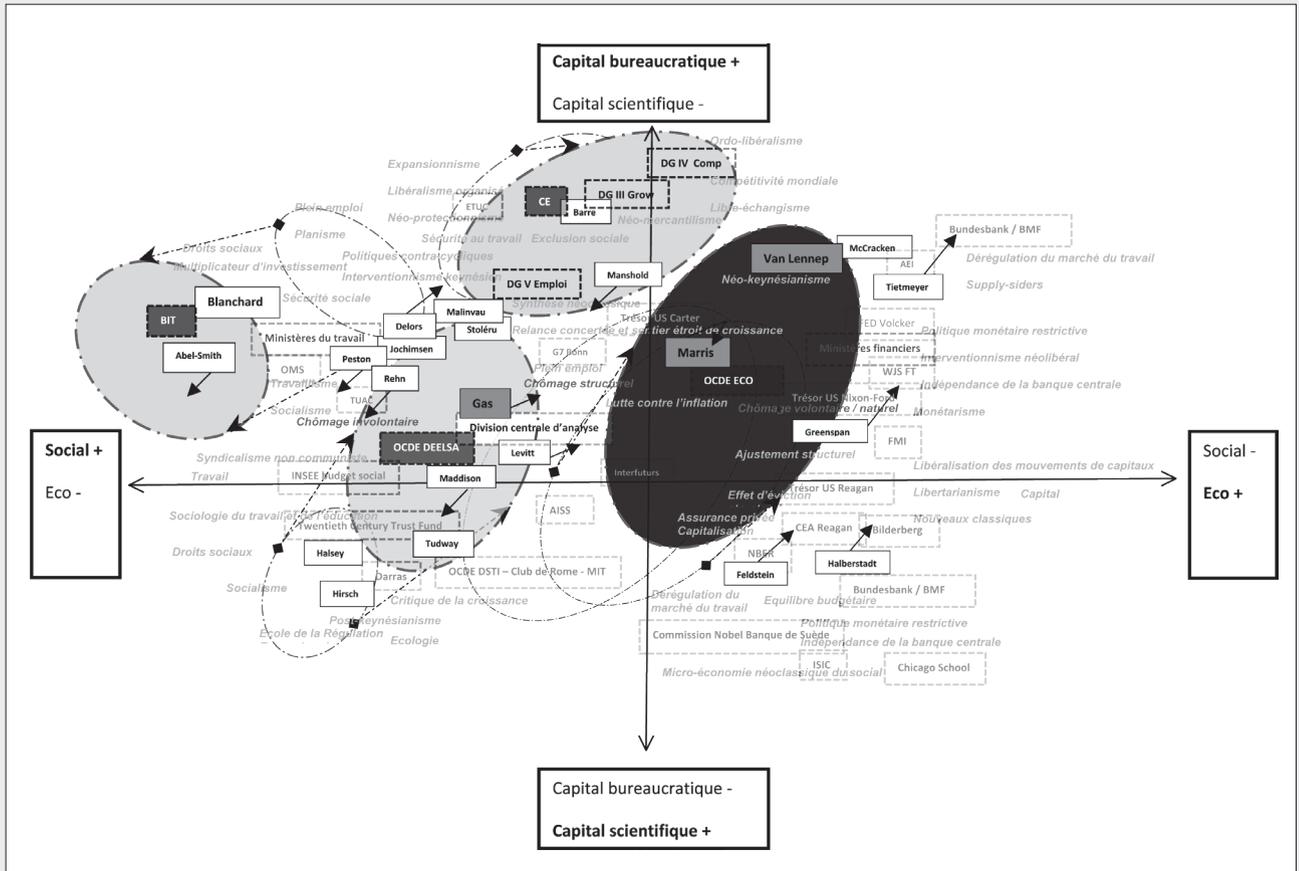
L'ARTICULATION de l'économique et du social.  
Source : SME/ISP/D/78.2.



### TABLE DES SIGLES

**AISS** : Association internationale de la Sécurité sociale  
**BIRD** : Banque internationale pour la reconstruction et le développement  
**BIT** : Bureau international du travail (secrétariat de l'OIT)  
**BM** : Groupe de la Banque mondiale  
**CE** : Commission européenne (ex-Commission des communautés européennes)  
**CEE** : Communauté économique européenne  
**CERI** : Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement de l'OCDE  
**CPE** : Comité de politique économique de l'OCDE  
**DCA** : Division centrale d'analyse de l'OCDE  
**DEELSA** : Département de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE  
**DELSA** : Département de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE (ex-DEELSA)  
**DG ECFIN** : Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne (ex-DG II)  
**DG EMPL** : Direction générale de l'emploi et des affaires sociales de la Commission européenne (ex-DG V)  
**DSTI** : Département de la science, de la technologie et de l'innovation de l'OCDE  
**ECO** : Département économique de l'OCDE

**ELSAC** : Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE (ex-MSA)  
**ENA** : Ecole nationale d'administration  
**FMI** : Fonds monétaire international  
**G7** : Groupe des Sept  
**INSEE** : Institut national des statistiques et des études économiques  
**MINEFI** : Ministère des Finances  
**MSA** : Comité de la main-d'œuvre et des affaires sociales de l'OCDE (futur ELSAC)  
**OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques (ex-OECE)  
**OECE** : Organisation européenne de coopération économique (futur OCDE)  
**OIT** : Organisation internationale du travail  
**OMS** : Organisation mondiale de la santé  
**PAC** : Politique agricole commune  
**SG** : Secrétaire général  
**UE** : Union européenne  
**WP3** : Groupe de travail n° 3 du CPE pour la promotion de meilleurs équilibres internationaux des paiements  
**WP4** : Groupe de travail n° 4 de ELSAC sur les aspects sociaux des politiques de transferts de revenus



CE SCHÉMA EST UNE VISUALISATION théorique des propriétés relationnelles des acteurs individuels et collectifs participant directement ou non aux dynamiques de production et de réception des rapports étudiés. Les ellipses pleines précisent leurs institutions de rattachement principales (OCDE ECO, OCDE DEELSA, CEE, BIT) et les ellipses vides le positionnement initial de l'institution dans l'espace. La flèche associée au nom indique la pente de la trajectoire ultérieure. Le texte en italique qualifie les lignes d'action défendues. Les encadrés filigranés signalent les institutions (inter)gouvernementales les plus proches de ces prises de position.

Lester Thurow), des économistes socio-démocrates planificateurs (Bernard Cazes, Ernt Veselsky, Kjell Eide) ou institutionnalistes (Maurice Peston), des sociologues (Harold Wilensky) et des politistes (Rudolf Klein, Yehezkel Dror) –, comme le choix des rapporteurs, un sociologue et un économiste, rappellent l'ambition intégrative initiale. Mais les conclusions de ces derniers, confortablement rétribués au titre de consultant depuis 1978 (environ 17 000 euros en 2014) et ayant pu se prononcer sur les invités et examiner leurs communications, rendent désormais manifeste la juxtaposition de vues irréconciliables.

Le premier, Albert Henry Halsey, sociologue au Nuffield College, directeur du Département d'études sociales et administratives d'Oxford, conseiller du Parti travailliste, partage avec Ron Gass, qu'il a connu pendant la guerre dans l'armée de l'air, les mêmes origines ouvrières de Liverpool. Halsey participe à ses côtés à la mise sur pied du CERI de l'OCDE en mobilisant ses contacts politiques et son capital scientifique (accumulé en partie à Palo Alto et à Chicago). Dans sa synthèse, il souligne que deux perspectives d'avenir sur l'État-providence, « optimiste » et « pessimiste », ont été débattues et que « les participants n'ont pas tous témoigné d'un égal empressement à écrire la nécrologie des théories de Keynes ou à condamner le monétarisme ». S'il se garde d'avancer un programme d'action précis ou de recherches sur les questions économiques et sociales et leurs acteurs, Halsey relève la prudence des participants qui ont évité de militer pour la « privatisation », pour la « délégation » ou pour la « dérégulation générale » des systèmes de protection sociale<sup>50</sup>.

Le second rapporteur, Victor Halberstadt, directeur de l'Institut économique de l'Université de Leiden, reprend quant à lui les thèmes libéraux de l'effet d'éviction et met en cause le poids des systèmes de protection sociale exercé sur la reprise économique : « La première priorité serait, semble-t-il, de faire comprendre à l'«industrie de la politique sociale» [...] que la politique sociale risque dans bien des pays de créer des obstacles à la croissance économique<sup>51</sup>. » Au printemps 1977, il rencontre au Bilderberg son compatriote le SG de l'OCDE van Lennep, qui y présente notamment « les bases de la *Welfare Society* » préparées par Ron Gass<sup>52</sup>. C'est peut-être là que van Lennep le choisit et l'impose à ce dernier. Halberstadt sera de 1980 jusqu'à 2000 le secrétaire général honoraire de ce cénacle international privé, anticommuniste

et atlantiste, réunissant dirigeants de grandes sociétés, acteurs politiques et bureaucratiques, universitaires et journalistes. À l'issue de la conférence à l'OCDE, Halberstadt ne livre pas son manuscrit et retarde la publication du rapport de plusieurs mois. Il est alors économiste médiateur au sein du « cabinet de crise » mêlant chrétiens-démocrates et travaillistes et chargé de gérer la récession néerlandaise de 1981, qui débouchera sur la mise à l'écart de ces derniers, des coupes franches dans les dépenses publiques et des exemptions fiscales pour les entreprises (dont le montant est deux fois supérieur à la politique « active » de l'emploi préconisée initialement). Il siègera ensuite dans les conseils stratégiques de plusieurs groupes transnationaux dont Daimler-Chrysler et Goldman Sachs.

Peu de temps après la Conférence et avant la publication du rapport, le newsmagazine bimestriel de l'OCDE titre à la une de façon optimiste : « *From the Welfare State to the Welfare Society* » [voir encadré « *L'avenir champêtre promis au Welfare* », ci-contre]. Tout en empruntant ce thème ambigu à Ron Gass, le dossier redéfinit à la baisse les prérogatives de l'État social et lance un appel à la protection sociale privée, assurantielle, marchande voire philanthropique ou caritative. Le SG, qui signe le dossier, se fait le premier interprète de la Conférence et l'arrime au retournement macroéconomique, « six mois après que les gouvernements (au sein du G7) ont établi leurs stratégies (austéritaires) à la lumière de la seconde crise pétrolière<sup>53</sup> ». Emile van Lennep défend une « stratégie révisée » de lutte contre l'inflation qui restreint la demande globale, améliore le potentiel productif du « côté de l'offre » et s'aligne sur les préconisations monétaristes de « contrôle par les gouvernements de la croissance monétaire ». Van Lennep durcit-là ce qui était encore flottant dans le rapport McCracken et plaide pour une coopération monétaire renforcée afin d'éviter les « dévaluations compétitives » dans laquelle l'OCDE pourrait jouer un rôle de surveillance au même titre que le FMI.

Éléments chiffrés à l'appui, c'est « l'envergure même des dépenses publiques en matière de bien-être social »<sup>54</sup> qui construit le cadre « critique » et l'urgence d'en contrôler l'augmentation, de même que leur faible « efficacité », du fait que « le montant net de la redistribution apparaît relativement faible en comparaison du flux de ressources impliquées ». Cette présomption de culpabilité, développée par la *Welfare Economics* et le *Public Choice*, et portée par les mouvements antifiscaux aux États-Unis ces années-là<sup>55</sup>, pèse sur les politiques sociales et sur

50. A. H. Halsey, « An sociologist's viewpoint », in OCDE, *L'État protecteur en crise...*, op. cit.

51. Victor Halberstadt, « An economist's viewpoint », in *ibid.* Bob Deacon, et d'autres après lui, attribuent abusivement à l'OCDE dans son

ensemble cet énoncé : Bob Deacon, *Global Social Policy and Governance*, Londres, Sage, 2007, p. 57.

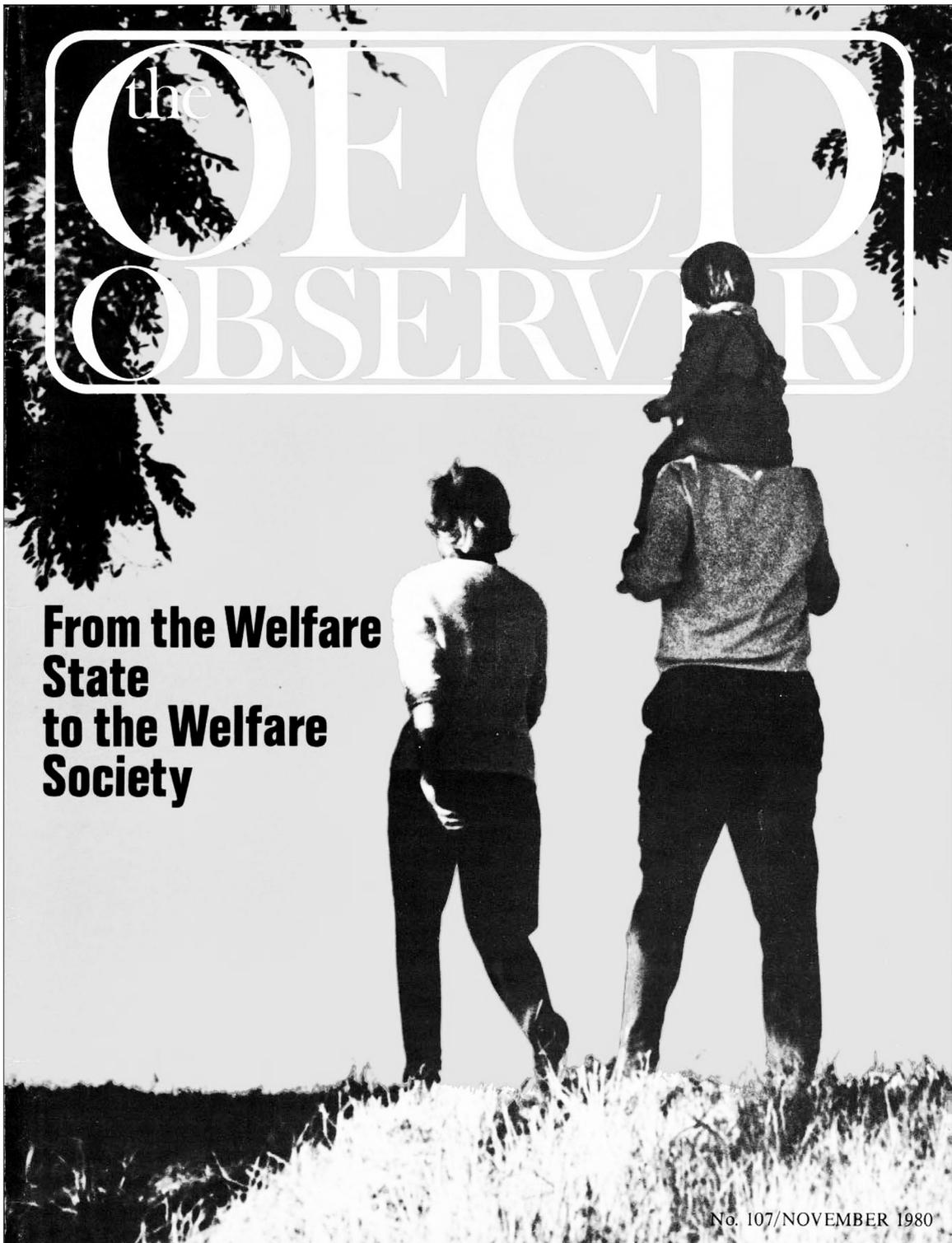
52. Ron Gass à secrétaire général, « Bilderberg », 21 avril 1977.

53. OECD, *The OECD Observer*, 107(6), 1980.

54. Les dépenses sociales dans les pays de l'OCDE atteignent dans les années 1970 en moyenne 25 % du PNB et 60 % du total des

dépenses publiques.

55. Clarence Y. H. Lo, *Small Property versus Big Government. Social Origins of the Property Tax Revolt*, Berkeley, University of California Press, 1990.



L'AVENIR CHAMPÊTRE promis au Welfare.

## Le succès étasunien précoce des « supply-siders »

Rassemblés à la fin des années 1970 sous le label attrape-tout de « partisans de l'offre » (*supply-siders*), différents groupes liés à l'École de Chicago *lato sensu* et aux think tanks conservateurs multiplient aux États-Unis colloques et publications diagnostiquant ou prophétisant la crise du *Welfare State*<sup>1</sup>. Certains de ces acteurs occupent déjà des positions clés dans le champ des sciences économiques étasunien, à l'instar de leur chef de file Milton Friedman, « nobélisé » en 1976 ou de Martin Feldstein, qui préside le National Bureau of Economic Research (NBER), voire dans le champ bureaucratique des politiques sociales où Mancur Olson ou George Stigler (proche de Friedman) ont contribué à introduire les outils d'analyse néoclassiques (efficacité, analyse coûts/bénéfices, incitation) au moment du programme *War on poverty* lancé par Lyndon Johnson<sup>2</sup>. Ces différents acteurs se présentent comme des *outsiders* du champ des politiques économiques face aux « keynésiens » établis de la « synthèse néoclassique » (Walter Heller, Paul Samuelson, James Tobin) ou aux *liberals* (John Kenneth Galbraith)<sup>3</sup>. Dans les années 1970, les attaques redoublent contre les politiques sociales, disqualifiées pour leurs « effets pervers » – les politiques sociales derrière leur visée universaliste créent des « rentes de situation » (Anne Krueger, James Buchanan) –, pour leur « inanité » – les politiques sociales n'atteignent pas leur objectif redistributif (Martin Feldstein) – ou, finalement, pour leur « mise en péril » – les politiques pèsent comme un fardeau sur

la croissance économique – selon le triptyque dégagé par Albert Hirschman dans *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*<sup>4</sup>. Riposte explicite à ces courants, ce dernier texte s'origine dans un colloque soutenu en 1985 par la Fondation Ford, dont les actes parus en 1989 sont aussi rapidement enfouis que le projet de *Welfare Society* ou le rapport de l'OIT<sup>5</sup>.

**1.** Par exemple : Michael J. Boskin et George F. Break (dir.), *The Crisis in Social Security: Problems and Prospects*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1977 avec des contributions de Martin Feldstein et de Milton Friedman ; Jean-Jacques Rosa (dir.), *The World Crisis in Social Security*, Paris/San Francisco, Fondation nationale d'économie politique/Institute for Contemporary Studies, 1982 ; Carolyn L. Weaver, *The Crisis in Social Security: Economic and Political Origins*, Durham, Duke University Press, 1982.

**2.** Jean-Baptiste Fleury, "Drawing new lines: economists and other social scientists on society in the 1960s", *History of Political Economy*, 42(suppl.1), 2010, p. 315-342 ; Ulrike Lepont, « Les conditions préalables au "tournant néo-libéral". Le cas de la protection maladie aux États-Unis », *Politix*, 116, 2016, p. 195-220.

**3.** Yves Dezalay et Bryant G. Garth, *La Mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago Boys"*, Paris, Seuil, 2002.

**4.** Albert O. Hirschman, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, trad. de l'anglais par Pierre Andler, Paris, Fayard, 1991.

**5.** Ford Foundation Project on Social Welfare and the American Future, *The Common Good: Social Welfare and the American Future. Policy Recommendations of the Executive Panel*, New York, Ford Foundation, 1989.

les dépenses publiques [voir encadré « Le succès étasunien précoce des "supply-siders" », ci-contre]. Annexées au dossier, les statistiques du DEELSA<sup>56</sup> sont censées étayer le raisonnement, même s'il est reconnu en note qu'elles n'offrent la possibilité d'aucune comparaison internationale sérieuse.

L'économicisation (néo)libérale des systèmes de protection sociale s'adosse à une vision des finances publiques marquées comme un « prélèvement » ou un « poids » sur l'économie<sup>57</sup>. Le temps « keynésien » de la symbiose entre « l'économique » et « le social » que cherchait à approfondir et à étendre Gass se clôt, celui (néo)libéral du fardeau et du parasitisme social sur une économie « pure » ou « désencastree » resurgit. Le seul fait d'adopter une perspective comptable ne condamne toutefois pas par principe les politiques sociales. Dans la droite ligne de la série de rapports sur « Le coût de la sécurité sociale » lancée en 1951, le BIT, en grande partie pour contrer le discours du Secrétariat de l'OCDE, montre en 1984 dans son rapport sur *La Sécurité sociale au XXI<sup>e</sup> siècle* comment une comptabilité arrimée à un agencement macroéconomique différent confère à ces dépenses sociales (en formation, en santé, en équipement public, en logement, etc.) des effets positifs par le biais du « multiplicateur d'investissement ». Cette conception, caractéristique de l'économicisation keynésienne du social, ouvre aussi la possibilité d'une instrumentalisation politicienne ou étatiste des prestations sociales et a été à ce titre combattue dès les années 1960 et 1970 par des actuares et des responsables des organisations paritaires, en particulier au sein à l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), au nom de l'autonomie politique de la protection sociale<sup>58</sup>.

#### La défaite du DEELSA et de l'OIT

En janvier 1981, sur la base d'articles de presse évoquant la « crise » de l'État social, le conseiller spécial du SG de l'OCDE, Stephen Marris, demande à Ron Gass si leur organisation ne va pas être « devancée » par l'« offensive » conservatrice touchant désormais la France avec la campagne présidentielle de Jacques Chirac. Ron Gass défend alors une forme d'autonomie institutionnelle : « Bien sûr, je sais que ce devrait être important de prendre le train en marche

de Thatcher/Reagan/Chirac mais comme secrétariat international, nous avons le devoir de nous attaquer aux problèmes politiques d'un point de vue professionnel et dans les intérêts de tous nos pays membres<sup>59</sup>. » La conversion contrainte de Helmut Schmidt à une politique de rigueur en Allemagne fédérale, suivie de la victoire conservatrice d'Helmut Kohl l'année suivante puis du « tournant de la rigueur » des socio-démocrates suédois et des socialistes français entre 1982-1983 renforcent cette pression.

Le rapport final, s'il s'en tient globalement au travail accompli antérieurement au DEELSA et mêle des avis contrastés, met l'accent par son titre et le discours introductif du SG sur « la crise de l'État protecteur ». « *Towards Welfare Society* » a pourtant été proposé jusqu'au bout par le DEELSA<sup>60</sup>. Le choix final du titre est contemporain de la place croissante prise par la division presse de l'OCDE placée sous l'autorité du Secrétariat général. Le DEELSA et *a fortiori* le cabinet du SG (Stephen Marris) anticipent les rapports de force politiques nationaux et évaluent le coût potentiel d'une distance trop grande à leur égard : l'embargo du rapport, le retrait des financements, la placardisation ou l'éviction de membres du secrétariat. Stephen Marris en fait les frais quelques temps plus tard quand il critique la politique économique reaganienne face à Martin Feldstein, qui obtient son départ en 1984<sup>61</sup>. Ce renvoi de l'une des incarnations keynésiennes de l'OCDE constitue un signal envoyé à l'ensemble du personnel et ne suscite aucune protestation publique.

Début 1981, le BIT lance un « groupe de réflexion » présidé par l'un des fondateurs de la sécurité sociale française, aux côtés d'Ambroise Croizat, et jeune retraité de la présidence de la section sociale du Conseil d'État, Pierre Laroque, pour étudier la « menace » qui pèse sur les systèmes de sécurité sociale. En contact direct avec Francis Blanchard, directeur général de l'OIT, qui se montre consterné par le virage antifiscal de Jacques Chirac<sup>62</sup>, Pierre Laroque insiste pour qu'une voix « indépendante » se fasse entendre. Il s'appuie sur l'un des pionniers de l'étude des dépenses de santé<sup>63</sup>, l'économiste britannique Brian Abel-Smith, professeur à la London School of Economics, formé à Cambridge par l'héritière directe de Keynes, Joan Robinson, président de la Fabian Society et conseiller du parti travailliste, de l'OMS et de la Direction

56. OECD, *Demographic Trends, 1950-1990*, Paris, OCDE, 1979.

57. Sur les opérations de « marquage » de l'argent public : Vincent Gayon et Benjamin Lemoine, « Argent public », *Genèses*, 80, 2010, p. 2-7.

58. M. Lengwiler et M. Guthörl, « La "crise" de l'État social... », art. cit.

59. James R. Gass à Jean-Pierre Poullier, « On reforming social policies overnight », 16 février 1981.

60. William R. Dymond à George Williamson, 19 janvier 1981.

61. Il restera *persona non grata* à l'OCDE jusqu'à sa mort. Voir Vincent Gayon, « L'OCDE au travail. Contribution à une

sociologie historique de la "coopération économique internationale" sur le chômage et l'emploi (1970-2010) », thèse de doctorat en science politique, Paris, Université Paris Dauphine, 2010.

62. Francis Blanchard, « Sécurité sociale : une conférence internationale pour surmonter une crise générale », *Le Monde*,

8 avril 1980 et Francis Blanchard, « Social security at the crossroads », *International Labour Review*, 119(2), 1980, p. 139-151.

63. Brian Abel-Smith et Richard M. Titmuss, *The Cost of the National Health Service in England and Wales*, Cambridge, Cambridge University Press, 1956.

des affaires sociales de la Commission européenne. Ce dernier propose de « réaffirmer les finalités solidaires de la sécurité sociale, répondre aux critiques concernant le fardeau présumé sur la croissance et les salaires, dégager des solutions pour résoudre les défauts bureaucratiques, et finalement offrir des améliorations à moyen terme<sup>64</sup> ». Rendu public en février 1984<sup>65</sup>, le rapport défend que la « crise de l'État-providence » est « réversible » et non « inéluctable », dénonce les « nouveaux partenariats » avec des prestataires privés, et dément la responsabilité de la sécurité sociale au ralentissement économique quoiqu'en disent les « partisans de l'offre » désormais au pouvoir.

L'oubli dans lequel le rapport de l'OIT sombre rapidement semble proportionnel à la visibilité biaisée de *The Welfare State in Crisis*<sup>66</sup> et à la montée en force de l'expertise de l'OCDE sur les questions sociales. Une permanente du BIT à Paris et observatrice au comité des affaires sociales de l'OCDE rapporte en 1983 que si différentes délégations jugent la position de l'OCDE marquée par une « disposition d'esprit trop économique [...] c'est maintenant confirmé (l'organisation) va significativement étendre ses activités dans le domaine de la sécurité sociale<sup>67</sup> ». Des sujets « politiques explosifs » tels que la privatisation des systèmes de santé sont désormais évoqués (l'expérimentation sur les retraites des Chicago Boys au Chili commence en mai 1981). Un autre observateur du BIT à l'OCDE pouvait juger en 1975 que le chevauchement des compétences sur cette question n'était pas « trop inquiétant »<sup>68</sup>. Dix ans plus tard, le même estime que l'OIT est marginalisée dans les débats car le secrétariat de l'OCDE a pu affecter du « personnel hautement spécialisé » et des « moyens conséquents qui lui permettent de (ne pas) dépendre d'organisations internationales compétentes en ce domaine<sup>69</sup> ». Ainsi, l'étude de l'OCDE sur les dépenses sociales parue en 1985<sup>70</sup> « contient de très intéressantes données statistiques » tout en étant basée « sur une philosophie totalement différente de celle qui sous-tend, par exemple, "Into the 21st Century" ». Il se demande si l'OIT se donnera les moyens de rivaliser, d'autant plus qu'elle se relève difficilement du désengagement financier étasunien entre novembre 1977 et février 1980 qui ampute d'un quart son budget<sup>71</sup>.

Le DEELSA s'impose progressivement (et au corps défendant de son directeur) comme centre de calcul des coûts et de l'efficacité, sur un domaine de compétences jusque-là partagé entre l'OIT, au niveau des cotisations sociales, des salaires différés et des pensions de retraite (avec la série *Social Policy Studies*), et l'OMS, au niveau des crédits de santé (avec la base de données SOCX). L'OCDE dispose d'atouts décisifs pour faire reconnaître ce capital informationnel auprès des chercheurs et fonctionnaires : le petit échantillon des pays à couvrir à l'opposé du caractère « universel » de l'OIT et de l'OMS, la qualité supérieure des systèmes d'information statistiques des pays membres, le budget mobilisable et les relais auprès des pôles économiques des États et des firmes.

Le faible écho rencontré par la mobilisation des acteurs du BIT, comme l'enfouissement du projet de *Welfare Society*, est un bon indice de la structuration de l'espace de la « coopération économique internationale ». À la différence de l'OIT où ne sont pas représentés les ministères des Finances et qui s'organise sur un modèle de gestion tripartite (ministères sociaux, syndicats, patronats), avec un personnel formé principalement dans les filières juridiques du « social », l'OCDE voit son département principal (ECO), ses principaux comités et groupes de travail (CPE, WP3) et le cabinet du SG lui-même, peuplés par les bureaucraties financières des États et différents courants orthodoxes des sciences économiques (synthèse néoclassique, monétaristes, néokeynésiens). La recherche d'autonomie du pôle social de l'OCDE s'exerce sous cette contrainte structurale, anticipée par les acteurs et publiquement occultée, qui en détermine l'axiomatique et en dénature les ambitions. Les raisons de l'échec intégrateur du DEELSA sont simultanément la cause du succès de l'OCDE face à l'OIT.

Selon la configuration étudiée, les bureaucraties financières articulent les « dépenses sociales » avec des cadrages macroéconomiques différents. Dans la configuration keynésienne marquée par plus d'une décennie de croissance continue et élevée, elles valorisent encore leur rôle économique (effet multiplicateur), compatible avec l'approche juridique de défense des droits sociaux universels de l'OIT, puis dans la configuration (néo)libérale les discréditent comme un fardeau pour la croissance économique. Le capital informationnel

64. Cité in Matthieu Leimgruber, « The embattled standard-bearer of social insurance and its challenger: the ILO, the OECD, and the 'Crisis of the Welfare State', 1975-1985 », in Sandrine Kott et Joëlle Droux (dir.), *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*, Basingstoke, Palgrave, 2013, p. 293-308, duquel sont tirées les citations d'archives de l'OIT

de cette section et que je remercie pour sa collaboration sur ces dernières.

65. ILO, *Into the 21st Century. The Development of Social Security*, Genève, ILO, 1984 (trad. fr. : BIT, *La Sécurité sociale à l'horizon 2000*, Genève, BIT, 1984).

66. Éclipsé en France par un équivalent grand public, obéissant à d'autres logiques de production : Pierre Rosanvallon, *La Crise*

*de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981.

67. Micheline Galabert à Francis Blanchard, 30 juin 1983.

68. Giovanni Tamburi, « Mission Report. [OECD] WP4, 3rd Meeting, Paris, 28-30.04.1975 », p. 2.

69. Giovanni Tamburi, « Report on a Mission to Japan », 19 décembre 1985.

70. OECD, *Social Expenditure 1960-1990.*

*Problems of Growth and Control*, Paris, OECD, SPS n° 1, 1985.

71. Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO, and IAEA. Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, Londres, Palgrave Macmillan, 1989 ; Robert W. Cox, « Labor and hegemony » (1977 et 1980), *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 420-470.

accumulé par le DEELSA est pris dans une relation asymétrique qui le transvalue en renforçant les positions néolibérales et qui se situe dans un vase clos technocratique transgouvernemental, dominé par les fractions financières de certains États (États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni en tête) et éloigné des institutions de la démocratie parlementaire et sociale. L'ensemble de ces échanges matérialise un espace de concurrence, de circulation interinstitutionnelle et d'interdépendance asymétrique. Si le BIT s'enquiert des recherches du DEELSA, la réciproque est de moins en moins vraie : les ressources statistiques limitées et principalement juridiques de l'OIT ou de la DG EMPL sont inopérantes dans les luttes intra-océaniques.

En empruntant les solutions de la nouvelle gestion publique, l'OMS tente plus tard de se faire une place dans les débats sur la santé<sup>72</sup>, mais c'est surtout la Direction des affaires économiques de l'OCDE qui concurrencera sur son propre terrain le DEELSA<sup>73</sup>. En matière de retraite, la Banque mondiale, le FMI, la DG ECFIN ou la Division des affaires financières de l'OCDE,

imposent un point de vue étroitement économique autour de la recherche de « l'efficacité », de la maîtrise des dépenses et de la figure du « marché » comme instrument universel d'auto-régulation<sup>74</sup>. N'étant pas soumise aux mêmes contraintes, l'OIT peut continuer à défendre une position s'arc-boutant sur le principe de « justice sociale », plus proche des forces du travail que de celles du capital<sup>75</sup>. Le prix à payer pour cette défense du « social » ou pour ces tentatives de réencastrement de l'économie<sup>76</sup> se traduit par sa marginalisation accentuée, à mesure que le triumvirat Reagan-Thatcher-Kohl renforce l'anti-keynésianisme de leurs bureaucraties financières respectives et, par ce biais, restructure l'espace de la « coopération économique internationale » avant même l'effondrement du bloc soviétique. Comme par un jeu de miroirs, « national » et « international » se renvoient à l'infini la même image critique sur l'État social, invisibilisant les divergences internes, discréditant des savoirs jugés trop aventureux et restreignant l'espace du gouvernable.

72. Frédéric Pierru, « Un classement révélateur ? Les voies de l'économisation de discours de l'Organisation mondiale de la santé », in Patrick Hassenteufel et Sylvie Hennion-Moreau (dir.), *Concurrence et protection sociale en Europe*, Rennes, PUR, 2003, p. 265-290.

73. Voir notamment la contribution à ce

dossier de Constantin Brissaud et Pierre-André Juven.

74. Respectivement Mitchell A. Orenstein, *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton, Princeton University Press, 2008 ; Yann Le Lann, « La retraite, un patrimoine ? », *Genèses*, 80, 2010,

p. 70-89 ; Camille Noûs, « Gouverner la financiarisation des retraites », *Sociétés contemporaines*, 116, 2019, p. 31-46.

75. L'étude croisée de la Direction de l'environnement de l'OCDE et du Programme des Nations Unies pour l'environnement permettrait par exemple de poursuivre ces réflexions.

76. Pour une opérationnalisation de ce schème polanyien : Vincent Gayon et Benjamin Lemoine, « Maintenir l'ordre économique. Politiques de désencastrement et de réencastrement de l'économie », *Politix*, 105, 2014, p. 7-35.