

Aux origines du « modèle social européen » Affirmation de caractères nationaux ou volonté de coopération : les hésitations de la fin du XIX^e siècle

Claire ARAUJO DA JUSTA

RÉSUMÉ

La mise en place des premières politiques sociales avant la Grande Guerre constitue un des moments forts de l'histoire de l'Europe : la consolidation des États-nations n'éclipse pas les réflexions quant à l'élaboration d'un « modèle social européen ». Malgré les hésitations constantes de cette fin de siècle, entre affirmation de caractères nationaux et volonté de coopération, s'esquisse, au prisme de congrès, de conférences, d'échanges scientifiques et culturels, les contours d'une « nébuleuse réformatrice » dépassant les frontières nationales.



Visite de l'exécutif du parti à l'École du parti du Reich du SPD en 1907.

Dans une étude sur les premiers congrès internationaux mutualistes de la fin du long XIX^e siècle, Bernard Gibaud constatait l'empreinte d'une distinction psychopolitique entre les « pays nordiques » supposés favorables *par nature* aux solutions autoritaires en matière de protection sociale, entendons une prévoyance imposée par le biais de l'assurance obligatoire à laquelle le système bismarckien donne le ton, et des « pays latins », plus soucieux

d'initiatives individuelles, la prévoyance libre offrant toutes les garanties pour le plein épanouissement de la mutualité. Cette ligne de fracture de l'espace européen entre « nordiques » et « latins », souvent reproduite par les contemporains, est nécessairement fluctuante et sujette, comme toute énumération, à critique, d'autant plus que les termes ne sont guère explicités. Elle n'en traduit pas moins l'enjeu déterminant de la période : quel choix opérer entre liberté et obligation, prévoyance volontaire et assurance sociale généralisée ? Sont posées par là même les problématiques de l'individu, de la responsabilité et du rôle de la puissance publique, de la place des institutions privées, autant d'hésitations et de questionnements caractéristiques des premiers balbutiements de l'État-providence.

La consolidation des États-nations n'éclipse pas les réflexions quant à l'élaboration d'un modèle social européen puisque une première collaboration sur le règlement des questions sociales s'esquisse au prisme de congrès, de conférences, d'échanges scientifiques et culturels entre institutions. Quoiqu'encore timides, ces initiatives parviennent à faire émerger une « nébuleuse réformatrice » (C. Topalov) dépassant les frontières nationales. Dans le même temps cependant, la politique sociale éclaire aussi les différences entre les pays, partagés entre fascination et répulsion pour le « modèle allemand », syndrome du « retard » et orgueil national.

Quatre thématiques peuvent être considérées comme centrales dans ces débats de la fin du siècle au regard d'une réflexion sur l'existence d'un modèle social européen : l'assurance contre les infortunes de la vie (la maladie, les accidents et la vieillesse), la réglementation du travail des populations dites « mineures » (les enfants, filles mineures et femmes) puis, dans un second temps, celle des hommes adultes (durée, repos hebdomadaire), l'institutionnalisation de la question du chômage et, enfin, la réadaptation des positions libérales eu égard au rôle et à la place de l'État dans la politique sociale.

Il existe assurément sinon un mimétisme, du moins une concordance européenne autour de ces différents thèmes entre les années 1880 et la veille de la Grande Guerre. Aussi, sur la question des accidents du travail, par exemple, l'Allemagne adopte une loi instituant l'assurance obligatoire pour les ouvriers de l'industrie, le 6 juillet 1884. La Suisse, l'Autriche, le Danemark, l'Angleterre prennent également des mesures préventives et/ou réparatrices dans les années 1880. En 1898, la France et l'Italie se dotent à leur tour d'une législation des accidents du travail après de longs débats parlementaires. Le même synchronisme s'observe à propos du travail des femmes et des enfants, des retraites, de la maladie, etc. Il encourage les échanges d'expérience, la confrontation d'idées, de plans, de projets entre les États mais aussi les observations sur le terrain pour apprécier les conséquences pratiques de la législation. À cet égard, certains organismes ont joué un rôle déterminant dans l'émergence d'une nébuleuse réformatrice d'envergure supranationale à la fin du long XIX^e siècle : les Offices du travail organisés par les gouvernements avec l'objectif de réunir, coordonner et diffuser des renseignements liés aux questions et à la statistique du travail, mais aussi les institutions et associations privées, constituent des nœuds dans ces réseaux qui maillent progressivement le territoire européen. Institué en 1894, le Musée social contribue, par le biais de ses correspondants étrangers et de la rubrique internationale de ses bulletins mensuels, à faire connaître les projets, les études en cours, les réalisations des pays voisins sur les thématiques sociales.

Le synchronisme observable à l'échelle européenne dans l'appréhension des problèmes sociaux nourrit progressivement la volonté d'une concertation qui se traduit notamment par l'organisation de conférences et congrès internationaux, souvent d'initiative privée (Congrès des accidents du travail à partir de 1889, Congrès international de la Mutualité en 1900). L'internationalisation est aussi encouragée par les expositions universelles et leurs sections consacrées à l'économie sociale.

L'idée d'une véritable coopération peine toutefois encore à s'affirmer : les logiques nationales reprennent rapidement le dessus lorsqu'est évoquée la possibilité de conventions internationales dans le domaine de la réglementation du travail. Ainsi la conférence suscitée par Guillaume II en mars 1890 à Berlin achoppe-t-elle en raison de la méfiance des principaux participants (la France, l'Angleterre) vis-à-vis d'engagements internationaux

qui s'imposeraient aux États. Pourtant, on reconnaît aisément l'utilité d'une harmonisation à l'échelle européenne. L'adoption de mesures favorables aux ouvriers, qu'il s'agisse de la réduction des heures de travail dans l'industrie, de la protection contre les accidents du travail, de la création de caisses de retraites, etc., a un coût et aucun État ne peut s'y engager sans risquer de compromettre sa puissance économique puisque les charges corollaires pèseront sur l'industrie et le commerce. L'entente internationale apparaît donc déterminante pour conserver une position concurrentielle. Mais au-delà de principes généraux valables à l'échelle supranationale, il apparaît évident que la législation sociale ne saurait être déconnectée de son terrain d'application. En outre, la position contrastée du syndicalisme à la fin du XIX^e siècle tend à éclairer les conditions différentes dans lesquelles doivent s'opérer les réformes au regard des conditions particulières à chaque État. Plusieurs attitudes sont repérables à l'échelle européenne mais elles doivent, dans tous les cas, être reliées à l'importance du mouvement syndical et à sa nature (révolutionnaire ou réformiste). Elles déterminent sa force de mobilisation et la pression que le syndicalisme peut exercer sur la mise en œuvre de réformes sociales ou, lorsqu'il est lié au mutualisme en particulier, sur l'obstacle qu'il peut opposer à l'interventionnisme. Dès les années 1880, l'Allemagne bismarckienne donne l'exemple d'une forme d'association des syndicats aux réformes par leur intégration dans la gestion des assurances sociales. Si cette association nourrit des réflexions en France, autour de 1900, dans le cadre des projets de réforme sociale du socialiste indépendant Alexandre Millerand, le caractère essentiellement révolutionnaire du syndicalisme français – au regard de la pratique plus largement réformiste du syndicalisme allemand – freine la possibilité de faire de ce dernier un véritable partenaire social.

La fin du XIX^e siècle se caractérise donc par une tension constante entre forces centripètes encourageant la construction de systèmes de protection sociale aux caractères nationaux et de forces centrifuges invitant à un dépassement des frontières. D'un côté, les libéraux ou encore les mutualistes mettent en garde contre l'appel des sirènes du modèle bismarckien et invitent à élaborer des politiques qui s'adaptent aux caractéristiques et particularités du pays ; de l'autre, il est incontestable que le développement industriel pose des problèmes sensiblement similaires aux États. Dans les deux cas, on assiste globalement à une croissance de l'État par le biais de son rôle social, laquelle s'apparente à un triple processus : la création et l'élargissement d'un corps de fonctionnaires et notamment d'inspecteurs du travail à partir des années 1890 pour garantir l'application des réformes entreprises ; l'émergence de nouveaux organes d'État qui traduisent l'audience croissante des questions de travail et de prévoyance (création, au sein du ministère de l'Intérieur espagnol en 1883, d'une commission des réformes sociales pour l'étude des questions relatives à l'amélioration et au bien-être de la classe ouvrière ; organisation du Bureau central des assurances de l'Empire en 1884 pour la gestion du système assurantiel bismarckien ; apparition des premiers ministères du Travail avant la Grande Guerre) ; enfin, une spécialisation du travail des assemblées parlementaires avec l'identification de commissions spécifiquement tournées vers l'étude des projets de réforme sociale. Ce développement des prérogatives de l'État s'accélère dans le cadre du premier conflit mondial avec une intervention désormais reconnue de la puissance publique dans les rapports sociaux.

BIBLIOGRAPHIE

DREYFUS, Michel, GIBAUD, Bernard (dir.), *Mutualité de tous les pays, un passé riche d'avenir*, Paris, Mutualité française, 1995.

LAUBIER (de), Patrick, *La politique sociale dans les sociétés industrielles, 1800 à nos jours. Acteurs – Idéologies – Réalisations*, Paris, Economica, 1984 (version remaniée de l'ouvrage paru en 1978 sous le titre *L'âge de la politique sociale*).

Un siècle de protection sociale en Europe, colloque tenu au Sénat les 24-25-26 octobre 1996 à l'occasion du cinquantenaire de la Sécurité sociale, Paris, La Documentation française, 2001.

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thematiques/l'europe-politique/un-«-modele-»-europeen-defini-par-les-politiques-publiques/aux-origines-du-«-modele-social-europeen-»>