

Introduction

Welfare State et développement : circulations globales et politiques locales (années 1920-1970)

Antoinette Ferrand
Sorbonne Université

Paul Mayens
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Le *Welfare State*, du Nord au Sud : vers un *Welfare World* ?

Ce numéro de la revue *Monde(s)* entend revenir et insister sur l'existence de liens, tout au long du xx^e siècle, entre les pays du Sud d'une part et l'affirmation de *Welfare States* d'autre part¹. L'objectif est de mettre en évidence, à partir

de travaux originaux menés sur les espaces sud-américains, africains et asiatiques, le rôle essentiel joué par l'échelon étatique dans la mise en place de politiques de *Welfare* dans les pays du Sud, et leur articulation aux objectifs de développement économique, que ceux-ci soient impulsés au niveau local, national ou transnational. Si la mise au jour de la dimension transnationale des politiques sociales menées dans ces régions est un acquis de l'historiographie récente², ce dossier vise plus spécifiquement à resituer le rôle particulier

1 Ce dossier thématique trouve son origine dans une journée d'études doctorales et jeunes chercheurs, organisée le 18 juin 2022 (Centre d'histoire du xix^e siècle, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et intitulée : « Tiers-monde et développement : impératif mondial et modèles locaux (années 1950-1970) ». Le projet initial entendait explorer, sur la période indiquée, « les différentes facettes des discours, politiques et pratiques de développement, en prêtant attention à la diversité des acteurs et en particulier aux voix, tantôt similaires, tantôt contradictoires, des pays du tiers-monde ». Les coordinateurs remercient ici les deux co-organisateurs de la journée de juin 2022, Thomas Irace (Université de Picardie-Jules Verne) et Anaïs Mansouri (Université de Genève), ainsi que Raphaël Orange-Leroy (Cergy université) pour leur collaboration.

2 Voir à ce sujet Ingrid Wehr, Bernhard Leubolt, Wolfram Schaffar, « Welfare Regimes in the Global South : A Short Introduction », *Journal für Entwicklungspolitik*, vol. 28, 2012/1, p. 6-13 ; le dossier de la *Revue d'histoire de la protection sociale*, « Experts internationaux et politiques sociales », n° 10, 2017/1 ; ainsi que les travaux de Sandrine Kott et Miguel Bandeira Jeronimo, en particulier le panel organisé en juin 2021 dans le cadre du Sixième congrès européen de l'histoire mondiale et globale intitulé

de l'État dans ces dynamiques et la façon dont ces circulations ont affecté sa construction. L'État constitue en effet l'interface privilégiée entre les différents acteurs du développement (agences internationales, ONG, États du Nord, grandes entreprises) et les populations visées par les plans de développement qui se multiplient à partir de 1949, et de la mise en place du Plan étendu d'assistance technique (PEAT) par les Nations unies³.

Si le dossier fait la part belle aux décennies 1940-1970 qui apparaissent à la fois comme « l'âge d'or » du *Welfare State* et des politiques de développement⁴, il intègre également la période fondatrice de l'entre-deux-guerres au cours de laquelle se mettent en place les premiers plans internationaux de développement ainsi que des embryons d'États sociaux, y compris hors de l'espace européen⁵. La période des années 1970-1980

apparaît à bien des égards comme un moment de bascule du point de vue des politiques de développement comme de la conception du *Welfare State*. À partir de 1973, l'explosion des dettes des États du tiers-monde compromet leurs capacités d'investissement. Dans le même temps, l'affirmation du néolibéralisme à l'échelle internationale met en cause le rôle de l'État dans la direction de l'économie ainsi que les politiques de *Welfare*, accusées d'être la source de tous les maux⁶. Les organisations du système onusien font face, notamment à partir des années 1980, à la concurrence accrue d'acteurs internationaux relayant la doctrine néolibérale, comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international⁷. Fers de lance de la critique

« Internationalism and Social Policies since 1945 : Contexts, Actors, Dynamics ».

3 Damiano Matasci, Marie-Luce Desgrandchamps, « «Civiliser, développer, aider» : croiser l'histoire du colonialisme, du développement et de l'humanitaire », *Histoire@Politique*, n° 41, 2020 [<http://journals.openedition.org/histoirepolitique/284>].

4 Peter Flora, *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, vol. 1, Berlin, De Gruyter, 1988, p. XXI; Corinna Unger, *International Development. A Postwar History*, London, Bloomsbury Publishing, 2018.

5 Philippe Bourmaud, Norig Neveu, Chantal Verdeil (dir.), *Experts et expertise dans les mandats de la Société des nations : figures, champs, outils*, Paris, Presses de l'INALCO, 2020; Véronique Plata-Stenger, *Social Reform, Modernization and Technical Diplomacy. The*

ILO Contribution to Development (1930-1946), Berlin/Boston, De Gruyter, 2020.

6 Bruno Amable, *Le néolibéralisme*, Paris, Presses universitaires de France, 2023; voir également Justin van der Merwe, Nicole Dodd, *The Political Economy of Underdevelopment in the Global South. The Government-Business-Media Complex*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019, et notamment leur chapitre III, « From Neoliberalism to Post-development : Development Theory's Decline and Redefinition », p. 35-54; Alejandro Portes, « Neoliberalism and the Sociology of Development : Emerging Trends and Unanticipated Facts », *Population and Development Review* [Population Council, Wiley], vol. 23, 1997/2, p. 229-259; Quinn Slobodian, Dieter Plehwe (dir.), *Market Civilization. Neoliberals East and South*, Princeton, Princeton University Press, 2022.

7 Voir, respectivement, Mitchell A. Orenstein, *Privatizing Pensions : The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton, Princeton University Press, 2008; Emmanuel Murlon-Druol, « The Rise of International Financial Centres after the Breakdown of Bretton Woods. The Case of Bahrain, 1966-1986 »,

du paradigme de « l'État développeur⁸ », ces institutions contribuent à mettre en place des politiques d'ajustement structurel, qui bouleversent en profondeur les politiques économiques et sociales de développement conduites depuis 1949.

À la croisée de l'historiographie de la construction de l'État et de celle du développement, ce numéro entend montrer comment les pays du Sud génèrent des formes originales de *Welfare State*. Façonnées par les politiques de développement, celles-ci empruntent ou adaptent des éléments issus de modèles extérieurs et font pour cela appel à une multitude d'acteurs en interaction permanente avec l'appareil d'État (experts internationaux, syndicalistes, grandes firmes, ONG, etc.).

Détour par le Welfare State au Nord

Traditionnellement associée à une forme occidentale de modernité, la notion de *Welfare State* émerge au xx^e siècle de l'implication croissante de l'État dans l'économie et dans la prise en charge des populations

qu'il administre. Si des formes de protection multiples sont nées en Europe au cours du xix^e siècle du fait de l'industrialisation (politiques paternalistes, œuvres charitables, sociétés mutualistes ouvrières, bureaux de bienfaisance municipaux), l'État n'y joue qu'un rôle marginal et lointain, se bornant la plupart du temps à en définir le cadre légal. Au xix^e siècle, l'économie du *Welfare* apparaît ainsi résolument mixte et l'intervention de l'État demeure limitée⁹. En France, François Ewald fait remonter la naissance de l'État-providence à la loi de 1898 sur les accidents du travail, tandis que l'Allemagne bismarckienne fait figure de pionnière à travers les lois sur les assurances sociales mises en place entre 1881 et 1888 à partir des systèmes locaux et ce afin de réduire l'influence des organisations socialistes¹⁰. En Angleterre, il faut attendre les années 1908 et 1911 pour que soient adoptées, sous l'influence du libéral Lloyd George, deux lois sur les pensions d'une part, et l'assurance chômage et maladie d'autre part, qui jettent les bases

Monde(s). Histoire, espaces, relations, n° 13, 2018/1; Sarah Babb, *Behind the Development Banks : Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*, Chicago, University of Chicago Press, 2009.

8 Pauline Debanes, Sébastien Lechevalier, « La résurgence du concept d'État développeur : Quelle réalité empirique pour quel renouveau théorique? », *Critique internationale*, n° 63, 2014, p. 9-18; Meredith Woo-Cumings, *The Developmental State*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.

9 François Ewald, *The Birth of Solidarity : the History of the French Welfare State*, Timothy Scott Johnson (trad.), Durham, Duke University Press, 2020; Antoine Perrier, Lola Zappi, « Introduction. De la ville à l'empire colonial : nouvelles échelles de l'économie mixte du Welfare (xix^e-xx^e siècles) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 15, 2022/1, p. 10-25; d'après le concept de Sheila B. Kamerman, « The New Mixed Economy of Welfare : Public and Private », *Social Work*, vol. 28, 1983/1, p. 5-10.

10 Sandrine Kott, *L'État-social allemand, représentations et pratiques*, Paris, Belin, 1995.

du *Welfare State* britannique¹¹. Les deux dernières décennies du XIX^e siècle marquent en somme un « take-off of the modern Welfare State¹² », dans lequel le modèle bismarckien d'assurances sociales semble prévaloir¹³. Toutefois, les sommes allouées par la puissance publique aux politiques sociales constituent une part minime des budgets nationaux jusqu'au milieu du XX^e siècle.

Ce sont les grands bouleversements survenus entre 1914 et 1945 – les deux guerres mondiales et la crise des années 1930 – qui ont opéré une mutation rapide du rôle de l'État et contraint celui-ci à élargir ses prérogatives. Aux États-Unis, dernière grande puissance industrielle à ne pas disposer d'un système national de protection sociale, le *Social Security Act* de 1935, est pensé comme une réponse aux conséquences sociales dramatiques de la Grande Dépression. Comme le rappelle l'économiste Nicolas Da Silva, le *Welfare State* naît du *Warfare State*, dont la croissance rapide a été rendue nécessaire par la totalisation des conflits¹⁴. Au cours

de la Seconde Guerre mondiale, la protection sociale fait ainsi partie intégrante des modèles politiques des belligérants. À travers la Charte de l'Atlantique du 14 août 1941, signée par Franklin D. Roosevelt et Winston Churchill, les Alliés affirment leur volonté d'améliorer, à l'issue du conflit, les conditions de travail, d'assurer le progrès économique et de garantir la sécurité sociale. La rédaction à la même période du rapport Beveridge et du programme du Conseil national de la Résistance traduit également la volonté d'étendre et de moderniser les formes antérieures de protection sociale, en confiant à la puissance publique un rôle prépondérant dans son financement, son organisation et sa gestion.

Au sortir du second conflit mondial, les réflexions sur un modèle international de protection sociale, portées par des réseaux d'experts gravitant autour de l'Organisation internationale du travail (OIT), sont encore plus vives. Elles débouchent sur la généralisation de l'expression « sécurité sociale » et l'adoption de la convention n° 102 de l'OIT portant sur les normes minimales de sécurité sociale¹⁵. Dans le monde colonial, les revendications réclamant l'égalité des droits sociaux et des bénéfices du *Welfare State* se font également plus vives que durant la période de

11 Derek Fraser, *The Evolution of the British Welfare State*, London, Red Globe Press, 1984 (2^{de} ed.), p. 161.

12 Daniel Béland, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger, Christopher Pierson (dir.), *Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2021 (2^{de} ed.), p. 73.

13 Michel Dreyfus (dir.), *Les assurances sociales en Europe*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009.

14 Nicolas Da Silva, *La bataille de la Sécu*, Paris, La Fabrique, 2022.

15 Sandrine Kott, « Un modèle international de protection sociale est-il possible ? L'OIT entre assurance et sécurité sociale (1919-1952) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 10, 2017/1, p. 62-83.

l'entre-deux-guerres¹⁶. La notion de *Welfare State* qui s'impose après-guerre excède le cadre strict de la protection sociale administrée directement par l'État ou des institutions parapubliques gérées par les partenaires sociaux. Sa définition intègre de fait l'ensemble des formes d'ingénierie sociale visant, sous l'égide des pouvoirs publics, à améliorer ou prendre en charge le bien-être des populations (éducation, santé, programmes d'hygiène, travaux publics, productions culturelles, etc.).

Horizons mondiaux du Welfare State

Pour certains contemporains, comme l'économiste suédois Gunnar Myrdal, une extension coordonnée et planifiée d'une sorte de *Welfare State* à l'échelle mondiale est une nécessité (il envisage même un *Welfare World*), au risque de voir se produire une désintégration économique internationale

de grande magnitude¹⁷. La politologue Adom Getachew montre quant à elle que les projets de refonte des rapports économiques internationaux contenus dans les écrits de Myrdal et la notion de *Welfare World* sont similaires à ceux portés par les pays du tiers-monde à l'ONU, notamment dans le cadre de la promotion du nouvel ordre économique international¹⁸. Cette déclaration adoptée en 1974 par l'Assemblée générale des Nations unies et soutenue par le Groupe des 77 vise notamment à renforcer le pouvoir de négociation des États du tiers-monde et à instituer une coordination à l'échelle mondiale afin d'assurer une redistribution équitable des richesses entre les différentes nations. La limitation du pouvoir des multinationales et le droit à la nationalisation, instruments qui tous deux renforcent les pouvoirs de l'État, sont notamment envisagés. Toutefois, comme le souligne l'historienne Sandrine Kott, la déclaration de 1974 est adoptée alors que la crise économique mondiale se généralise¹⁹; elle se heurte de plus à l'hostilité d'une grande partie des élites économiques et politiques des pays occidentaux. Le nouvel ordre économique international ainsi que le *Welfare*

16 Voir notamment les travaux pionniers de Frederick Cooper, *Decolonization and African Society. The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; Carina Schmitt, « The Warfare – Welfare Nexus in French African Colonies in the Course of the First and Second World War », *Historical Social Research*, n° 45, 2020, p. 217-238; Miguel Bandeira Jerónimo, António Costa Pinto (dir.) *The Ends of European Colonial Empires : Cases and Comparisons*, London, Palgrave Macmillan, 2015; Ben Scully, Rana Jawad, « Social Welfare », in Stefano Bellucci, Andreas Eckert (dir.), *General Labour History of Africa, Workers, Employers and Governments, 20th-21st Centuries*, Exeter, Short Run Press Ltd, 2019, p. 553-583.

17 Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State : Economic Planning in the Welfare States and its International Implications*, London, Duckworth, 1960, p. 221-222.

18 Adom Getachew, *Worldmaking after Empire, the Rise and Fall of Self-Determination*, Princeton, Princeton University Press, 2019, p. 144-145.

19 Sandrine Kott, *Organiser le monde, une autre histoire de la Guerre froide*, Paris, Le Seuil, 2021.

World envisagé par Myrdal ne voient donc jamais le jour²⁰.

Ce numéro de la revue *Monde(s)* vise, dans le sillon d'une histoire globale du *Welfare State*, à préciser le fonctionnement, les inspirations, les spécificités et les circulations des États sociaux dans le Sud global, faisant ainsi « voyager Esping-Andersen au Sud²¹ ». En effet, en Asie tout comme en Amérique latine, de nombreux États ont mis en place, dès le début du xx^e siècle et parfois avant même certains États européens, des politiques ambitieuses de protection sociale, jetant les bases de véritables États sociaux : c'est le cas de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de Cuba ou encore de l'Uruguay qui mirent ainsi sur pied des politiques sociales visant à répondre aux enjeux du développement économique et au maintien d'une forme de cohésion sociale²².

Alors que s'affirme, sous différentes formes, le modèle du *Welfare State* dans les pays

industrialisés, les États des pays du Sud connaissent des reconfigurations importantes, sous l'effet des luttes de libération nationale d'une part et des politiques de développement d'autre part. Ces États contribuent de manière décisive à la mise en place de politiques de *Welfare* au Sud.

***Welfare State* et développement : développer l'État et étatiser le développement dans les pays du tiers-monde**

L'affirmation de formes originales et plurielles de *Welfare State* au sein des pays du Sud est indissociable des reconfigurations que connaissent les appareils d'État en Asie, en Afrique et en Amérique latine au cours du xx^e siècle. Une part importante de ces pays est en effet confrontée au processus de décolonisation et de naissance d'un État autonome tandis que d'autres, traversés par des enjeux de développement économique et de souveraineté politique, voient le leur se doter de nouvelles prérogatives. Envisagé comme prérequis nécessaire à la lutte anti-impérialiste, l'État est d'abord perçu en tant qu'organe administratif autochtone, revendiquant un contrôle – minimal ou maximal – des ressources démographiques

20 *Ibid.*

21 D'après le titre d'Ingrid Wehr, « Esping-Andersen Travels South: Einige kritische Anmerkungen zur vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung », *Peripherie*, vol. 29, n° 114/115, 2009, p. 168-193.

22 Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America : Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1978; Carmelo Mesa-Lago, *Reassembling Social Security : A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2008. Pour un propos général, voir Ingrid Wehr, Bernhard Leubolt, Wolfram Schaffar, « Welfare Regimes in the Global South : A Short Introduction », *op. cit.* Voir également les contributions d'Anne-Emanuelle Birn et Patricia

Palma dans le dossier *Monde(s). Histoire, espaces, relations*, « Santé globale : des acteurs négligés », n° 20, 2021/2.

et matérielles²³. Cette conception de l'État comme structure contraignante et gestionnaire exclusif s'inscrit dans l'héritage de l'État moderne²⁴, que celui-ci ait été attribué au fondement de la règle coloniale²⁵ ou au pro-

cessus de « recyclage » des cadres impériaux disparus après la Première Guerre mondiale²⁶. Quelle que soit l'interprétation choisie, le primat de la libération politique des pays colonisés demeure, provoquant la relégation des objectifs sociaux et de développement au second plan et leur prise en charge par des acteurs non-étatiques.

Structure étatique et héritage colonial

L'historiographie postcoloniale s'est intéressée à la caractérisation de la nature de l'État dans les Suds indépendants. Le modèle indien est souvent présenté comme l'archétype d'un mode de gouvernement indigène aux lexiques et moyens d'action empruntés à l'ancienne puissance coloniale britannique. Partha Chatterjee fait de la dynamique externe et interne la ligne de répartition des influences qui nourrissent l'État indien de Nehru (1947-1964) : la sphère interne concerne les réformes sociales et politiques pensées sur le mode occidental ; l'autre, externe, celle de l'identité spirituelle et morale du pays²⁷. Soucieuse de limiter les ambitions universalistes de l'école postcoloniale indienne – qui voit dans l'histoire de ce pays la structure

23 Sur les gradations de l'intrusion de l'État dans la gestion des ressources et des affaires de ses citoyens, voir les différentes théories politiques indiennes de l'État qu'expose Sudipta Karivaj, dans « On the Enchantment of the State : Indian Thought on the Role of the State in the Narrative of Modernity », *European Journal of Sociology*, vol. 46, 2005/2, p. 263-296. L'agenda indépendantiste achève d'asseoir une conception de l'État comme appareil bureaucratique centralisé seul détenteur de la souveraineté nationale et de son destin : « Après tout, le mouvement d'indépendance visait à s'emparer de l'État, et il était anormal de suggérer que l'État qui avait été capturé au prix d'un tel effort soit ensuite réduit à l'état d'insignifiance » (p. 288).

24 Timothy Mitchell y voit le « remplace[ment] [d']un pouvoir concentré dans le commandement personnel, et toujours susceptible de diminuer, par des pouvoirs diffusés de manière systématique et uniforme », c'est-à-dire à travers des « mécanismes mesurés plutôt qu'excessifs, continus plutôt que sporadiques, fonctionnant par invigilance et gestion de l'espace », in *Colonizing Egypt*, Berkeley, University of California Press, 1988, p. 175.

25 Par règle coloniale, nous entendons le système de gouvernement centralisé qui administre, souvent à distance, les territoires qu'il a placés, par la force, sous sa juridiction. Sur le transfert de la règle coloniale aux États postcoloniaux, voir Herward Sieberg, *Colonial Development : die Grundlegung moderner Entwicklungspolitik durch Grossbritannien 1919-1949*, Stuttgart, Steiner Verlag, 1985 ; Monica M. Van Beusekom, *Negotiating Development : African Farmers and Colonial Experts at the Office du Niger, 1920-1960*, Portsmouth, Heinemann, 2002 ; Amit Das Gupta, Handel, Hilfe, Hallstein-Doktrin : die bundesdeutsche Südasienpolitik unter Adenauer und Erhard 1949 bis 1966, Nuremberg, Matthiesen, 2004 ; Peter Hjertholm, Howard White, « Foreign Aid in Historical Perspective », in Peter Hjertholm, Finn Tarp (dir.), *Foreign Aid and Development*, London, Routledge, 2000, p. 59-77.

26 Ce serait par exemple le cas dans les ex-provinces arabes de l'Empire ottoman. Voir à cet égard la récente étude d'Adam Mestyan intitulée *Modern Arab Kingship. Remaking the Ottoman Political Order in the Interwar Middle East*, Princeton, Princeton University Press, 2023.

27 Partha Chatterjee, *The Nation and its Fragments : Colonial and Postcolonial Histories*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 6.

archétypale des processus de décolonisation ultérieurs – Omnia El Shakry décline de manière différente cette dynamique entre sphères externe et interne, lesquelles sont, dans l'Égypte des années 1930 à 1960, « bien plus interconnectée[s] et fracturée[s] en pratique » : l'authenticité nationale (sphère interne) – que l'on aurait tort de croire consensuelle – peut servir d'argument à la lutte anti-impérialiste (sphère externe²⁸). Dans la progressive définition d'un contrat social dans le Sud global, entendu dans son sens large comme « un accord entre les citoyens et leur État²⁹ », la reconnaissance du développement comme « objectif de politique de l'État » (*state policy*) contribue à en faire l'acteur privilégié de la définition de l'agenda politique et de sa mise en œuvre³⁰.

En effet, à partir des années 1920 qui ouvrent le « siècle du développement³¹ », l'État, pensé comme clef de voûte de la croissance économique et de l'industrialisation, s'affirme peu à peu comme échelon privilégié de la conduite des politiques de développement. Incubateur par excellence de ce nouvel impératif mondial, la Société des nations inscrit dans ses objectifs prioritaires la « mission sacrée de civilisation » d'assurer « le bien-être et le développement de[s] peuples » libérés de la tutelle ottomane. Elle abrite, au cours des années 1930, un laboratoire du développement conçu comme « projet interventionniste de transformation socio-économique systématique », dont l'OIT se fait l'un des relais principaux³². Si certaines régions accueillent leurs premiers projets de développement via des structures coloniales, comme le Proche-Orient sous mandats, « canaux [privilégiés]

28 Omnia S. El Shakry, *The Great Social Laboratory : Subjects of Knowledge in Colonial and Postcolonial Egypt*, Stanford, Stanford University Press, 2007, p. 12.

29 Relli Shechter, *The Egyptian Social Contract. A History of State-Middle Class Relations*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2023, p. 1. La notion de « contrat social » n'exclut pas que celui-ci puisse être défini de manière autoritaire ou sur l'exclusion d'une partie de la population (voire d'une classe sociale) au bénéfice d'une autre.

30 Joseph M. Hodge, « Writing the History of Development (Part 1 : The First Wave) », *Humanity*, vol. 6, 2015, p. 429-463 ; voir également l'étude comparative de Relli Shechter, « A Social Contract Moment : Egypt's National Action Charter and Saudi Arabia's Ten-Point Program Compared », *The Middle East Journal*, vol. 75, 2022/4, p. 574-590.

31 Stefan J. Macekura, Erez Manela (dir.), *The Development Century : A Global History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

32 Article 22 du Pacte de la Société des nations, adopté en première partie du Traité de Versailles (28 juin 1919) : [<https://www.un Geneva.org/fr/about/league-of-nations/covenant>] (consulté le 17 avril 2023) et analysé in Marc Frey, Sönke Kunkel, Corinna R. Unger (dir.), *International Organizations and Development, 1945-1990*, op. cit., p. 4-5 ; voir également Eckhardt Fuchs, Matthias Schulz, « Globalisierung und transnationale Zivilgesellschaft in der Ära des Völkerbundes », *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, vol. 54, 2006/10, p. 837-389 ; Isabelle Lespinet-Moret, « Définir et prévenir la fatigue industrielle ? Le Bureau international du travail, un observatoire transnational des années 1920 aux années 1940 », in Thierry Arnal, Corine Maitte, Didier Terrier, *Le corps au travail*, Palermo, New Digital Press, 2021, p. 355-376.

de la mise en expertise du monde colonial³³ », d'autres, comme l'Amérique latine, présentent la singularité d'avoir construit leurs propres initiatives, indépendamment – ou du moins en partie – des institutions occidentales. Véronique Plata-Stenger rappelle ainsi l'élan précoce des experts rassemblés à la Conférence panaméricaine de Montevideo en 1933, qui aboutit à la création d'un bureau régional du Travail dans le but de définir une dynamique d'intégration régionale et d'arbitrage des défis socio-économiques de la région³⁴. Contemporaine de ce régionalisme sud-américain, l'élaboration d'un modèle d'« économie nationale » (*minzu jingji*) par les réformateurs chinois, Wang Jingwei, Chen Gongbo et surtout Sun Yat-sen « pionnier du

développement international³⁵ », manifeste l'enracinement de l'idée de développement comme matrice de modernité autochtone : celle-ci constitue alors « l'objectif ultime de la construction d'une nation, en même temps qu'une arme d'affirmation nationaliste contre les ennemis intérieurs et extérieurs³⁶ ». Au Brésil, le développement de l'administration d'État sous le premier mandat de Getulio Vargas (r. 1930-1945) ainsi que la création d'entreprises publiques dans les secteurs de la sidérurgie, de l'électricité ou de la chimie sont d'abord envisagés comme une réponse immédiate à la crise économique des années 1930 qui frappe le pays. Ces réformes jettent les bases du premier *Developmentalist State* brésilien³⁷, et entrent, à partir de 1948, en *affinité élective* avec les recommandations de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL). Cette dernière préconise, sous l'égide de l'économiste argentin Raúl Prebisch (1901-1986), une stratégie

33 Philippe Bourmaud, Norig Neveu, Chantal Verdeil (dir.), *Experts et expertise dans les mandats de la Société des nations : figures, champs, outils*, op. cit., p. 9; voir également Caroline Elkins, Susan Pedersen (dir.), *Settler Colonialism in the Twentieth Century: Projects, Practices, Legacies*, New York, Routledge, 2005; Laura Robson, *States of Separation: Transfer, Partition, and the Making of the Modern Middle East*, Oakland, University of California Press, 2017; voir également, Benjamin Thomas White, *The Emergence of Minorities in the Middle East: the Politics of Community in French Mandate Syria*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2011.

34 Véronique Plata-Stenger, *Social Reform, Modernization and Technical Diplomacy. The ILO Contribution to Development (1930-1946)*, op. cit.; compléments sur l'histoire économique de la région in Silvia Lopez-Cabana, *Chronology and History of South-South Cooperation: An Ibero-american Contribution*, Working Document number 5, 2014; Luis Pergola, José Antonio Ocampo, *The Economic Development of Latin America since Independence*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

35 Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press, 2014.

36 Margherita Zanasi, *Saving the Nation Economic Modernity in Republican China*, Chicago, Chicago University Press, 2006, p. 3-4.

37 Ben Ross Schneider, « The Desarrolista State in Brazil and Mexico », in Meredith Woo-Cumings (dir.), *The Developmental State*, Ithaca, Cornell University Press, 1999, p. 276-305; Alexandre Queiroz Guimaraes, « State Capacity and Economic Development : The Advances and Limits of Import Substitution Industrialization in Brazil », *Luso-Brazilian Review*, vol. 47, 2010/2, p. 49-73; Luis Bértola, José Antonio Ocampo, *The Economic Development of Latin America since Independence*, op. cit.

économique volontariste de développement industriel par l'État, afin de substituer une production nationale aux importations (modèle ISI) et rompre ainsi avec la dépendance du continent sud-américain aux principales puissances industrielles occidentales, notamment du fait de l'existence d'accords de libre-échange très favorables à ces derniers³⁸.

Structure étatique et développement

Cependant, c'est bien le 4^e point de la doctrine Truman qui inaugure un véritable âge d'or du développement³⁹ : dans ce discours prononcé devant le Congrès en 1949, le Président américain Harry Truman esquisse un nouvel ordre mondial reposant sur quatre piliers (« liberté d'expression, liberté de culte, le droit d'être à l'abri de la peur et du besoin »). La dernière inscrit explicitement « la croissance économique et le bien-être »

au rang des priorités des politiques globales⁴⁰. L'ambitieux Plan Marshall (1948-1952) achève de consacrer l'objectif prioritaire de développement économique, objectif à l'importance décuplée jusqu'aux années 1970 du fait du contexte international : en pleine Guerre froide, blocs occidental et soviétique s'affrontent jusque dans la mesure de « l'efficacité de leur idéologie respective » dans la réalisation d'un progrès socio-économique réel⁴¹. À cette concurrence, s'ajoutent l'intensification des programmes d'assistance technique onusiens, ainsi que les décolonisations asiatiques des années 1950, et africaines (à partir de 1960), qui, toutes, contribuent à renforcer l'importance de la structure étatique des pays appartenant

38 Voir le rapport que Raúl Prebisch publie en 1950, *Le Développement économique de l'Amérique latine et ses principaux problèmes*, dans lequel il présente les arguments d'une pareille stratégie. En complément, Anne-Sophie Savignat, « Les premiers travaux de Raúl Prebisch à la CEPAL », *Mondes en développement*, vol. 113-114, 2001/1-2, p. 13-14; Hector Guillen Romo, « De l'intégration cepalienne à l'intégration néolibérale en Amérique latine : de l'ALALC à l'ALENA », *Mondes en développement*, vol. 113-114, 2001/1-2, p. 15-26. Voir également Margarita Fajardo, *The World That Latin America Created : The United Nations Economic Commission for Latin America in the Development Era*, vol. 192, Cambridge, Harvard University Press, 2021.

39 Corinna R. Unger, *International Development: A Postwar History*, op. cit.

40 Sara Lorenzini, *Global Development. A Cold War History*, Princeton, Princeton University Press, 2019, p. 23-24. Voir le discours intégral cité p. 23 in Harry S. Truman, *Memoirs*, Garden City, Doubleday, 1955, vol. 2, p. 230-239 : « Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas ».

41 David K. Ekbladh, *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2010, p. 17. Si, pour Ekbladh, dans la compétition entre capitalisme libéral américain et communisme d'État soviétique, « les ressources et l'influence prépondérantes des États-Unis ont laissé des traces indélébiles sur les institutions et les idées, qui continuent de façonner la vie internationale » (p. 20), certaines études présentent le pendant soviétique de cette lutte d'influence via les programmes de développement. À titre d'exemple, voir James Mark, Artemy M. Kalinovsky, Steffi Marung, *Alternative Globalizations: Eastern Europe and the Postcolonial World*, Bloomington, Indiana University Press, 2020.

à ce que l'on commence à appeler le tiers-monde, comme « institution coercitive qui élabor[e] la politique économique et fourni[t] le cadre dans lequel les acteurs économiques opèrent⁴² ».

Cet investissement progressif de l'État dans des domaines de plus en plus variés semble parfois davantage relever d'un certain pragmatisme que de la conversion à une idéologie particulière. Le degré de dépendance supérieur des pays des Suds envers les équilibres économiques internationaux explique cette adaptation nécessaire. L'exemple égyptien illustre à ce titre la diversité des sources d'inspiration et de financement auxquelles puise l'Égypte de Gamal Abd al-Nasser (1952-1970), pour mener à bien son objectif de « relèvement national » : le gouvernement égyptien navigue entre les aides américaine (aides alimentaires, fondation institutionnelle), soviétique (barrage d'Assouan, armes), est- et ouest-allemande

(industrie lourde), sans oublier l'assistance technique de l'OIT en matière de formation professionnelle, au-delà de son agenda politique non-aligné⁴³. Bien plus que les sources de financement multiples auxquelles puise le gouvernement égyptien, les gestionnaires du secteur public national s'appuient sur une éthique managériale à l'américaine, pour tenir les objectifs fixés par la planification socialiste⁴⁴. Si les modèles de développement sont disputés, interprétés, aménagés et adaptés aux contextes nationaux, l'impératif de développement et de progrès socio-économique demeure au cœur des prérogatives de l'État qui tente d'instaurer peu à peu sa prééminence quant au type de développement à conduire, y compris dans le domaine des politiques sociales⁴⁵. Dans le cas égyptien

42 Atul Kohli, « State Intervention for Development, a Historical Perspective », in Corinna R. Unger, Iris Borowy, Corinne A. Pernet (dir.), *The Routledge Handbook on the History of Development*, London/New York, Routledge, 2022, p. 274-275 ; et, du même auteur, *State-Directed Development : Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004. Voir également la formalisation d'une « doctrine de développement » par un État, lorsqu'il fait de la revendication d'un « développement intentionnel », la base de sa légitimité et de son agentivité : Michael Cowen, Robert Shenton, *Doctrines of Development*, London, Routledge, 1996, p. 34-35, cité in Joseph M. Hodge, « Writing the History of Development (Part 1: The First Wave) », *op. cit.*, p. 454.

43 Clement Henry Moore, *Images of Development: Egyptian Engineers in Search of Industry*, Le Caire, American University Press in Cairo, 1994 ; Nathan J. Citino, *Envisioning the Arab Future : Modernization in US-Arab Relations, 1945-1967*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017 ; Roser Cusso, « L'OIT au Sud : les rapports sur les politiques de développement social en Égypte, 1945-1952 », communication présentée lors du colloque international « Mondialisation et justice sociale, cent ans d'action de l'Organisation internationale du travail, 1919-2019 », Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 26 juin 2019.

44 Malak Labib, « Consultants, Technocrats and "Model Workers": The Rise of Scientific Management in Egypt (1945-1968) », *Arab Studies Journal*, vol. 30, 2022/2, p. 8-36.

45 Sur la caractérisation de cette prééminence de l'État dans la définition et la conduite des politiques publiques, voir l'utilisation que fait Sara Salem du concept gramscien d'« hégémonie », comme « équilibre entre le consentement et la coercition, où la coercition

toujours, le succès de cette mainmise de l'État sur les projets de développement se lit pendant la décennie suivante, lorsque les économistes étrangers et égyptiens chargés de définir les objectifs libéraux de la politique d'Anouar al-Sadate (1970-1981) « prennent pour acquis l'État-nation comme objet [de développement]⁴⁶ ». Les exemples coréens et taïwanais sont ainsi des cas paradigmatiques des succès de l'État développeur : leur décollage industriel rapide porté par une structure étatique forte en fait des modèles exportables au reste des pays des Suds⁴⁷. À l'inverse, la plupart des États

et le consentement existent dans une relation dialectique », in *Anticolonial Afterlives in Egypt : The Politics of Hegemony*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, p. 3. Pour une vision plus nuancée, voir l'intérêt porté aux élites économiques et à leur rôle dans les politiques d'industrialisation et de développement des États des Suds in Vivek Chibber, « Reviving the Developmental State? The Myth of the "National Bourgeoisie" », *Socialist Register*, n° 41, 2005, p. 144-165.

46 Timothy Mitchell, *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*, Berkeley, California University Press, 2002, p. 232. Voir également Alden Young, *Transforming Sudan: Decolonization, Economic Development, and State Formation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

47 Dans les années 1970, la Banque mondiale présente les dragons asiatiques comme modèles de réussite économique à l'Égypte de Sadate, voir Timothy Mitchell, *Rule of Experts*, op. cit., p. 232. Hiromi Mizuno, Aaron Moore, John Di Moia, (dir.), *Engineering Asia. Technology, Colonial Development and the Cold War Order*, London, Bloomsbury, 2018; Shigeru Akita, Gerold Krozewski, Shoichi Watanabe (dir.), *The Transformation of the International Order of Asia : Decolonization, the Cold War, and the Colombo Plan*, New York, Routledge, 2015.

d'Afrique subsaharienne sont fréquemment associés à un échec de leurs politiques de développement du fait d'une supposée gestion « néo-patrimoniale » de l'État⁴⁸. Celle-ci se caractériserait par la concentration des ressources matérielles, économiques et administratives dans les mains de groupes restreints dont l'agenda personnel dicte celui du développement du pays. Imputer l'entière responsabilité de l'échec du développement national au groupe dirigeant qui en a la gestion – dénoncer au passage la corruption endémique et les lourdeurs bureaucratiques –, gomme en réalité le poids considérable des rapports inégaux entretenus avec les anciennes puissances coloniales, et délibérément conservés tels quels.

L'État dans les pays du tiers-monde, devient alors le principal interlocuteur dans le cadre des politiques internationales (multi- ou bilatérales) d'aide au développement dont le périmètre s'étend à la mesure des domaines de compétences et d'actions que les structures étatiques s'approprient progressivement. La remarque du président tunisien Habib Bourguiba (1957-1987) en juin 1972, en témoigne : « La lutte pour l'indépendance c'est une petite lutte, la grande lutte c'est

48 Atul Kohli, « State Intervention for Development, a Historical Perspective », op. cit., p. 266-267 : l'auteur voit dans le Nigéria l'archétype de l'État néo-patrimonial à l'administration déficiente et gangrenée par la corruption, empêtré dans l'ancienne stratégie de développement industriel par substitution aux importations (sans promotion des exportations).

la lutte pour le développement⁴⁹ ». À l'instar des États des grandes puissances industrielles, ceux du Sud n'administrent plus seulement le domaine économique mais visent également le développement éducatif et sanitaire de leur population via des politiques sociales, ainsi que l'aménagement du territoire.

Cette hégémonie progressive revendiquée par l'État – que celui-ci y parvienne ou non⁵⁰ – renforce sa double légitimation, internationale et nationale : internationale d'abord, puisque les politiques de développement font l'objet d'un contrôle accru de leur

modélisation, via le recours volontaire et encadré à des experts internationaux, comme de leur réalisation via la formation de scientifiques, techniciens et exécutants locaux ; naissent ainsi des circuits d'échanges alternatifs Sud-Sud⁵¹. Nationale ensuite, comme récipiendaire des projets de ses administrés (associations, réformateurs sociaux, militant·e·s, groupes de pression) : l'intégration de l'aspiration au progrès matériel et humain dans les programmes de réformes nationales instaure un rapport de force durable entre le monde associatif et l'État qui cherche à en contrôler les prérogatives, bouleversant ainsi la mixité des acteurs qui prévalait jusqu'alors dans la gestion des politiques sociales.

Se pose alors la question de l'homogénéisation progressive, à l'échelle mondiale, d'un nouveau contrat social, qui se déploie dans les décennies 1950 et 1960, soit en plein « âge d'or » du *Welfare State* européen⁵². Ce dossier vise en fait à questionner l'échelle géographique à laquelle se déploie cet âge d'or, puisque cette période correspond,

49 Habib Bourguiba, journal de 20 heures, interview donnée à la télévision française le 27 juin 1972, archives de l'INA.

50 Amy C. Offner a ainsi montré comment, dans l'intervalle entre « les idéaux stylisés de la concurrence privée pure et de la propriété étatique totale », s'est développée une « variété remarquable de pratiques et d'idéaux vécus » jusque dans les années 1970 : « À dessein et par fierté, chaque projet de développement prétendument "mené par l'État" était à parts égales une initiative privée ; chaque plan économique national recoupait un plan d'entreprise ; et les décideurs politiques débattaient régulièrement de la question de savoir quelle agence gouvernementale, quelle société à but lucratif ou quelle organisation communautaire à but non lucratif était la mieux à même de mener à bien une tâche donnée dans des circonstances très immédiates. Les économies mixtes s'appuyaient sur la dichotomie imaginée entre le public et le privé tout en les associant systématiquement, produisant ainsi de multiples articulations entre l'État et le capital et de multiples comptes rendus de la relation entre l'intérêt public et l'intérêt privé. », in Amy C. Offner, *Sorting Out the Mixed Economy: The Rise and Fall of Welfare and Developmental States in the Americas*, Princeton, Princeton University Press, 2019, p. 17.

51 Marie-Luce Desgrandchamps, Damiano Matasci, « De la "mission civilisatrice" à l'aide au développement dans les pays du Sud : acteurs, pratiques et reconfigurations au xx^e siècle », *op. cit.* ; Ludovic Joxe, « La "sudisation" du secteur de l'aide internationale. Entre opportunité d'émancipation et déplacement des rapports de domination », *Revue internationale des études du développement*, vol. 241, 2020/1, p. 165-186.

52 Peter Flora, *Growth to Limits*, *op. cit.*, p. XXI.

y compris dans le tiers-monde, à un moment d'expérimentations intenses et d'implication forte de l'État dans les domaines du *Welfare*. Il est donc permis de s'interroger sur la nature des liens entre renforcement des structures étatiques dans le tiers-monde et modèle du *Welfare State*, dans un contexte global de développement socio-économique.

Circulations et compétitions : un *Welfare State* toujours en chantier ?

Si les formes prises par l'État social ont fait l'objet de nombreuses typologies dont la plus célèbre est celle proposée par Gøsta Esping-Andersen dans *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, celles-ci se concentrent essentiellement sur les pays du Nord⁵³. Bien qu'influencés par ces derniers et par les organisations internationales, les États du Sud développent des formes de *Welfare State* qui leur sont propres, répondant à des problématiques spécifiques, et notamment à

la faiblesse numérique du salariat⁵⁴ ou à la nature des régimes mis en place.

Typologies des Welfare States au Sud

S'intéressant aux politiques sociales dans le contexte des pays en développement, Jeremy Seekings propose de distinguer trois modèles de *Welfare State* en fonction des publics ciblés et des moyens mis en œuvre⁵⁵ : *workerist* (promotion de la sécurité des revenus par le biais de programmes d'assurances sociales ou de subventions fiscales pour les travailleurs du secteur formel), *pauperist* (ciblage de catégories « méritantes » de pauvres par des procédures d'assistance non contributives et très ciblées) et enfin *agrarian* (l'accès à la terre est facilité par des réformes agraires et les prix des denrées agricoles sont soutenus par le biais d'une commercialisation parapublique). Ce dernier, le plus répandu en Afrique et en Asie, n'intervient pas dans la structure des revenus par le biais des instruments classiques de l'État social, mais via des réformes agraires qui garantissent l'accès à la terre à de larges groupes

53 Esping Andersen mentionne ainsi essentiellement les cas états-unien, canadien, britannique, français, allemand, italien et scandinave pour construire sa typologie des *Welfare States*. De même, on notera l'absence d'une contribution sur les Suds en général dans la section du *Oxford Handbook of the Welfare State* dédiée aux modèles régionaux : la première édition, publiée en 2010, contient une partie dédiée aux « États-providence émergents » où il est question de l'Amérique latine, de l'Asie, de l'Europe orientale, et de la Russie, sans un mot pour l'Afrique ni le Moyen-Orient ; dans la seconde édition sortie dix ans plus tard, aucune section n'est dédiée aux Suds spécifiquement.

54 Robert Cabanes, Jean Copans, Monique Selim (dir.), *Salariés et entreprises dans les pays du Sud : contribution à une anthropologie politique des travailleurs*, Paris, Karthala/Éditions de l'ORSTOM, 1995 ; Étienne Bourel, Guillaume Vadot, « Le salariat, un objet devenu (trop) discret en études africaines », *Cahiers d'études africaines*, vol. 245-246, 2022, p. 9-39.

55 Jeremy Seekings, « Welfare Regimes and Redistribution in the South », in Ian Shapiro et al. (dir.), *Divide and Deal. The Politics of Distribution in Democracies*, New York, New York University Press, 2008, p. 19-42.

de population, et par des mesures de soutien aux petits paysans (les réformes agraires chinoises, égyptiennes et syriennes en sont des exemples fameux).

Chez Einar Øverbye, les formes du *Welfare* spécifiques aux pays du Sud sont caractérisées par une forte partition entre *insiders* et *outsiders*, c'est-à-dire entre d'un côté les travailleurs salariés intégrés à l'économie du pays, cotisant au système social et bénéficiant de ce fait d'une couverture parfois proche de celle des travailleurs des pays du Nord, et de l'autre, les populations éloignées du salariat ayant davantage recours aux œuvres de charité ou à la solidarité familiale élargie⁵⁶. Si cette dichotomie a pu exister en Europe et aux États-Unis, son importance est moindre du fait de l'extension progressive des dispositifs de protection sociale et de la généralisation du salariat après 1945. Pour Øverbye, cette partition *insiders/outsiders* est typique de l'État social tel qu'il existe dans la plupart des pays d'Asie, du Moyen-Orient, d'Afrique et d'Amérique latine au xx^e siècle, malgré les tentatives pour la surmonter⁵⁷.

56 Einar Øverbye, « Disciplinary Perspectives on Welfare States », in D. Béland et al. (dir.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, op. cit., p. 231.

57 Dans les cas tunisien et égyptien des années 1960 par exemple, l'intégration des masses paysannes au sein d'une forme de solidarité nationale demeure en effet une préoccupation constante des pouvoirs publics, bien qu'abordée selon des modalités différentes. Voir Ferdinand Eibl, *Social Dictatorships: The Political Economy of the Welfare State in the Middle East and North Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

Cette division est également observée par Ferdinand Eibl, chercheur en économie politique, dans sa récente étude qui donne lieu au débat autour du livre à la fin du dossier⁵⁸. Il y montre, en s'appuyant sur le cas de la Tunisie bourguibienne et l'exemple de l'Égypte nassérienne, la naissance de véritables « dictatures sociales » autour de l'instauration plus ou moins autoritaire d'un contrat social spécifique⁵⁹. Celui-ci est porté par une coalition de groupes sociaux ayant un intérêt (*incentive*) dans le déploiement d'un *Welfare State*, qu'une élite dirigeante réalise grâce à la capacité (*ability*) qu'elle a à s'imposer comme seule régulatrice de l'agenda national. En échange de la reconnaissance de son hégémonie, celle-ci se porte garante des droits sociaux de sa coalition et la pourvoit en services (réforme agraire, sécurité sociale, assurance). Cet équilibre entre conduite centralisée du développement et redistribution de ses fruits éventuels par un État participe du même coup d'une nouvelle répartition des rôles visant à réduire la mixité de l'économie

58 *Ibid.*

59 Une certaine historiographie parle aussi de « mode de régulation » défini comme « l'approche la plus efficace pour créer une population de sujets et de citoyens gouvernables » et que la décennie 1960 rend davantage « social » (*welfare*) : Omnia S. El Shakry, *The Great Social Laboratory : Subjects of Knowledge in Colonial and Postcolonial Egypt*, op. cit., p. 283. Voir aussi Michel Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation : The US Experience*, London, NLB, 1979 ; Kenneth D. Boyer, William G. Sheperd, *Economic Regulation : Essays in Honor of James R. Nelson*, East Lansing, Institute of Public Utilities, 1981.

du *Welfare* des pays concernés. Le cas tanzanien en illustre à merveille la dialectique⁶⁰ : l'activité foisonnante de la société civile en matière de « développement de la femme » (travaux manuels, alphabétisation) se voit peu à peu encadrée par un État socialiste indépendant à partir de 1961, qui coordonne les initiatives sur son territoire et assure le monopole de la définition d'une bonne citoyenne, via l'Union des femmes tanzanienne (UWT) de Tanzanie⁶¹. L'enjeu est moins la teneur des programmes que la légitimité des acteurs qui les mènent : la lutte

pour l'hégémonie de l'État sur le projet de développement socio-économique définit aussi ce qui constitue le *Welfare State* des pays des Suds.

Les limites de l'État

Notons que, jamais tout à fait remportée, cette lutte pour l'hégémonie dans la gestion de l'économie du *Welfare* se recompose dans la décennie 1970. La crise économique mondiale amorcée par le premier choc pétrolier en 1973 accélère le retrait de l'État qui, au Nord comme au Sud, réduit les budgets consacrés aux politiques sociales. Les pays occidentaux en particulier décident dans ce contexte de réduire les budgets publics, au premier rang desquels ceux alloués à la protection sociale et aux différents dispositifs de soutien à destination des populations vulnérables⁶². Leur délégation partielle ou totale à des œuvres privées réintroduit cette gestion mixte de l'économie du *Welfare*, pour un temps diminuée par l'implication croissante de l'État dans l'économie et les politiques de développement. Les États des pays du Sud, eux, voient leurs capacités d'action restreintes et leur rôle de plus en plus critiqué, à la fois dans la littérature économique et dans les organisations internationales⁶³.

60 Voir dans le cas moyen-oriental, le lien entre charité islamique, constitution d'un discours de justice sociale et *agency* féminine dans le milieu associatif : Michael Bonner, Mine Ener, Amy Singer, *Poverty and Charity in Middle Eastern Contexts*, New York, State University of New York Press, 2003 ; Janine A. Clark, *Islam, Charity, and Activism: Middle-Class Networks and Social Welfare in Egypt, Jordan, and Yemen*, Bloomington, Indiana University Press, 2004 ; Antoine Perrier, « Les sociétés de bienfaisance musulmane au Maroc : fiscalité, dons et subventions publiques dans le financement de l'action contre la pauvreté (années 1920-années 1950) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 15, 2022, p. 48-71. Très étudiée dans le monde arabo-musulman, la mixité d'acteurs et de modèles de prise en charge dans les domaines du bien-être des populations est également à l'œuvre dans d'autres régions du tiers-monde ; Éléonore Chanlat-Bernard a par exemple étudié la gestion conjointe des catastrophes britanniques en Inde coloniale, entre élites indiennes et administrateurs britanniques : Éléonore Chanlat-Bernard, « Réguler une crise sociale en situation coloniale : l'assistance aux réfugiés de famine à Calcutta en 1866 », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 15, 2022/1, p. 47.

61 Florence Wenzek, « Penser la place sociale des femmes. Imaginaires de Guerre froide dans la presse tanzanienne (1961-1976) », *Clio. Femmes, Genre, Histoire*, vol. 57, 2023/1, p. 185-196.

62 Antoine Perrier, Lola Zappi, « Introduction. De la ville à l'empire colonial : nouvelles échelles de l'économie mixte du welfare (xix^e-xx^e siècles) », *op. cit.*

63 Vincent Bonnet, « Généalogie d'une évidence statistique : de la "réussite économique" du colonialisme

Le relâchement du monopole étatique sur le monde caritatif en Égypte, dans les décennies 1990 et 2000, et la multiplication des associations islamiques sont par exemple interprétés comme le retrait d'un *Welfare State* en crise, qui délègue malgré lui sa mission sociale aux acteurs civils⁶⁴.

Ce numéro s'inscrit donc dans cette perspective critique d'une histoire eurocentrée du concept de *Welfare State* et montre que celle-ci s'écrit, tout au long du xx^e siècle, à l'échelle mondiale. Ce dossier entend par ailleurs, au-delà des typologies figées et des tendances inhérentes à la réification des modèles qu'elles induisent, mettre l'accent sur les processus historiques multiples par lesquels l'État, dans les pays du tiers-monde, devient un *Welfare State*. L'ambition de ses auteur·e·s est de saisir à bras-le-corps les recompositions des structures étatiques de certains pays des Suds à partir de 1949,

analysées au prisme de leur agenda respectif de développement.

Les contributions

Les sept contributions rassemblées au sein de ce dossier partagent cette ambition d'explorer, à partir de sources originales, les liens complexes qui unissent les politiques de développement et les transformations de l'État dans les pays du Sud entre les années 1920 et 1970. Il s'agit notamment, à travers une comparaison des politiques menées en Amérique latine, en Afrique et en Asie, de mettre en valeur les jeux d'échelles au sein des différentes grammaires du développement et de sortir d'une vision strictement centrée sur les organisations internationales ou les relations bilatérales d'État à État. En insistant sur ces débats, les auteurs et autrices restaurent l'éventail des choix considérés, la matérialité du développement ainsi que ses effets sur l'appareil étatique.

La contribution de Véronique Plata-Stenger met en évidence, à partir des sources de l'assistance technique de l'OIT, la façon dont, dès l'entre-deux-guerres, certains États d'Amérique du Sud tentent, avec l'appui d'organisations internationales, de moderniser leur législation sociale. Ici le développement d'un embryon de *Welfare State*, via l'appel à une assistance technique internationale, s'apparente à un levier plus général

tardif à la "faillite" des États africains (v.1930-v.1980) », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 62, 2015/4, p. 33-63. Sur les statistiques tronquées, voir Stephen J. Macekura, *The Mismeasure of Progress : Economic Growth and Its Critics*, Chicago, University of Chicago Press, 2020.

64 Daniela Pioppi, *From Religious Charity to the Welfare State and Back. The Case of Islamic Endowments (waqfs) Revival in Egypt*, EUI Working Papers, RSCAS n° 2004/34 [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2776/04_34.pdf;sequence=1]; et pour le précédent monopole nassérien, Sara Ben Néfissa, « L'État égyptien et le monde associatif à travers les textes juridiques (Introduction et problématique) », *Égypte/Monde arabe*, n° 8, 1991, p. 107-134.

de développement économique du pays et de protection de la main-d'œuvre adaptée aux spécificités des structures sociales sud-américaines. La généralisation de la notion de développement au lendemain de la Seconde Guerre mondiale suscite toutefois des interrogations quant à son articulation avec l'introduction de systèmes de sécurité sociale, notamment en Asie, en Afrique et en Amérique latine.

Laure Pesquet offre une analyse des liens directs entre programmes de développement et action sociale de l'État, à travers l'étude des politiques de planning familial menées en Égypte autour desquelles s'articulent les différentes échelles d'intervention de l'État, entre modèle national du bonheur bourgeois et appropriation par les individus des objectifs démographiques. La chronologie longue choisie par l'autrice (1920-1960) permet de replacer les revendications du *Welfare* nassérien dans une longue durée propre à l'Égypte.

Paul Mayens, quant à lui, s'appuie sur les publications du Bureau international du travail (BIT) et de l'Association internationale de sécurité sociale (AISS) ainsi que sur les sources de l'assistance technique du BIT, et propose d'interroger les débats intellectuels autour du rôle joué par le *Welfare State* dans le développement ou le retard économique des pays du tiers-monde. Alors que la plupart des discours développementalistes des années 1960 et 1970 semblent donner la

priorité à la formation de la main-d'œuvre et aux investissements industriels, des voix discordantes se font entendre pour légitimer la mise en place de politiques sociales sous l'égide de l'État. Loin de demeurer une spécificité occidentale, le *Welfare State* apparaît alors comme un enjeu majeur, y compris dans les pays du tiers-monde.

Les exemples sud-coréen et thaïlandais qu'étudie John P. DiMoia offrent une vision remarquable de ces États développeurs, plus que *Welfare State* : par une enquête minutieuse des politiques conduites par ces deux pays sur les décennies 1950 et 1960, l'auteur dévoile la nature à la fois extérieure – puisque presque exclusivement tournées vers l'international – et expérimentale des projets menés, à travers notamment les migrations professionnelles. En montrant que la diplomatie économique de la Corée du Sud et de la Thaïlande a précédé les projets de *Welfare* national, l'auteur en restitue la spécificité et la progressive maturation.

Au-delà des objectifs qu'ils affichent, les programmes d'aide au développement ont également des effets sur les administrations étatiques auxquelles ils sont confrontés. C'est ce que met notamment en évidence Ben Clark dans l'étude qu'il fait de l'opération PAM 68-72 menée au Maroc en 1967 : en empruntant à l'anthropologie du développement, il montre comment cette mission financée par le Programme alimentaire mondial entraîne

une technicisation accrue de l'administration marocaine. Les contacts multiples noués entre experts internationaux et représentants de l'État marocain autour des questions de mise en valeur agricole et de préservation des spécificités territoriales contribuent à transformer l'action de chacun.

La notion même d'État-providence se heurte, dans les pays étudiés, à de nombreuses difficultés, particulièrement lorsque l'État n'intègre qu'à la marge un volet social aux politiques de développement qu'il pilote, ou lorsqu'il traite avec des acteurs privés. C'est cette limite du *Welfare State* en contexte développementaliste que met en évidence Giovanni Tonolo, à travers le cas du Dahomey (actuel Bénin) dans les années 1960 et 1970. À l'aide de sources inédites provenant des archives des bailleurs de fonds et de plusieurs archives officielles béninoises (Archives nationales de Porto Novo et archives du Centre de Recherche des Plantes Pérennes), l'auteur rend compte du rôle croissant acquis

par cet État nouvellement indépendant dans l'exploitation des palmiers à huile du pays, via des coopératives obligatoires, des entreprises parapubliques et une planification nationale. Cependant, le désir d'associer au développement agricole des palmiers des mesures sociales pour les travailleurs – pour « améliorer l'être humain » – se heurte au désintérêt ou à la réticence des bailleurs de fonds, rendant toute tentative infructueuse.

Enfin, la rubrique « Débat autour d'un livre » confronte les lectures que Marie Vannetzel et Gilad Wenig ont faites de l'ouvrage de Ferdinand Eibl, *Social Dictatorships, The Political Economy of the Welfare State in the Middle East and North Africa*, publié chez Oxford University Press en 2020. Dans cette étude, le chercheur en science politique tente d'interpréter le rôle des politiques publiques des régimes égyptien et tunisien issus des décolonisations, dans la compréhension des trajectoires divergentes des États moyen-orientaux.