

Géopolitique et État-providence. Le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux- guerres**

Rosental Paul-André

Résumé

Dans l'entre-deux-guerres, le Bureau International du Travail s'efforce de construire une régulation mondiale des migrations. La signature de conventions inter-étatiques développe le droit international de la mobilité, droit maritime notamment, mais aussi les droits sociaux attribués aux travailleurs migrants : assurances sociales en matière de risque vieillesse, invalidité, maladie, décès, chômage, accidents du travail. À l'image d'Albert Thomas ou Arthur Fontaine, le BIT prolonge ici l'action de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Au nom du libéralisme, il voit dans la diffusion de l'État-providence la condition d'une juste concurrence économique. Soutenu par des associations de défense des migrants souvent liées aux Églises, le BIT se réclame du paritarisme et réunit hauts fonctionnaires, chefs d'entreprises et délégués des syndicats. En vue d'un meilleur partage des matières premières et de la main-d'œuvre, il revendique une autorité supranationale qui s'imposerait notamment en matière coloniale. Mais il se heurte au jeu brûlant de la géopolitique : les nations dénuées d'Empire, en s'appuyant sur des concepts de la démographie (optimum, surpeuplement...), récupèrent cette atteinte portée au principe de souveraineté nationale. Au nom de l'intérêt de l'humanité, les réformateurs sociaux du BIT forment ainsi une doctrine qui, à leur corps défendant, justifiera à sa manière les coups de force territoriaux des années 1930 (Mandchourie, Éthiopie).

L'entre-deux-guerres constitue à plusieurs titres une période stratégique pour l'historiographie des migrations. C'est à cette époque que se forge, à propos des mouvements transatlantiques, le modèle du *push and pull*, qui voit dans les fluctuations de la conjoncture économique au point de départ et au point d'arrivée la cause première des flux migratoires. Ce modèle, dont la pertinence a souvent été relativisée voire réfutée par les sciences sociales,

* in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2006/1 (61^e année), p. 99-134.

reste sociologiquement prééminent, au sens où il conditionne la perception du phénomène par les organismes nationaux ou internationaux en charge des migrations [1]. Analyser le cadre dans lequel il a pris naissance offre donc l'occasion d'un retour sur les prémices d'une vision dominante mais contestée.

En deuxième lieu, à l'heure où la *World history* s'efforce de construire des objets planétaires, l'entre-deux-guerres met en scène une histoire mondialisée des migrations. Si les flux de mobilité continentaux voire transcontinentaux se multiplient dès la fin du Moyen Âge, c'est au XIX^e siècle que ces mouvements commencent à s'articuler les uns par rapport aux autres, en pivotant principalement autour du continent américain [2]. L'entre-deux-guerres, tout en parachevant ces évolutions, marque une brusque prise de conscience du caractère planétaire de la mobilité, sous l'effet de l'instauration, puis du durcissement des quotas américains d'immigration dans les années 1920. À la veille de la Première Guerre mondiale, on compte plus de deux millions de migrants intercontinentaux, dont plus de la moitié se rendent aux États-Unis. En divisant ce chiffre par six en quinze ans – et par bien plus encore pour les ressortissants des pays neufs issus du traité de Versailles –, les quotas américains provoquent un véritable traumatisme : la mobilité transocéanique globale, en 1929, n'atteint même pas le tiers de ce qu'elle représentait en 1913 (voir tableau 1). Experts, administrateurs, politiques, ont le sentiment de vivre une rupture historique : à la mobilité libre du XIX^e siècle, succéderait brutalement la « tyrannie du national » [3]. Nous n'avons pas à discuter ici des limites de cette lecture, qui oubliait l'importance, au XIX^e siècle, des migrations encadrées [4], les précédents en matière de limitation des flux, tant aux États-Unis qu'ailleurs [5], les formes de contrôle, voire de prohibition des migrations intérieures. Ce qui importe ici est l'avènement de la vision d'un monde subitement contracté, soumis à une pression migratoire sans précédent : érigée en principe explicatif universel, elle structure tous les débats de l'époque relatifs à la mobilité.

Or les études de flux migratoires, qu'elles soient partielles (aux points de départ ou d'arrivée) ou, trop rarement, complètes (suivi des flux dans leur ensemble), ne saisissent chaque fois qu'un fragment déconnecté du cadre d'ensemble qui leur donne sens. Cette perception tronquée n'est pas seulement due à la lourdeur des dépouillements impliqués par l'analyse des flux de mobilité. Elle provient aussi de la difficulté de penser la migration simultanément comme un objet d'histoire et de sciences sociales. Deux des instruments forgés par ces dernières sont indispensables pour comprendre les migrations de l'entre-deux-guerres. Le premier est l'interdépendance des flux migratoires, mise en évidence il y a un demi-siècle par le géographe suédois Torsten Hägerstrand : sa notion de « champ migratoire » interdit de considérer un flux isolément, sans l'articuler à l'ensemble des déplacements partant d'un lieu d'émigration donné, qu'ils s'orientent à courte ou à longue distance, qu'ils soient nationaux ou internationaux. D'inspiration micro, cette notion invite, à une échelle plus vaste, à articuler migrations internationales, migrations coloniales et migrations intérieures [6]. Rendre pensable cette « architecture mondiale de la mobilité » est essentiel à l'intelligibilité des flux singuliers, mais demeure, malgré l'héritage braudélien, un front historiographique pionnier.

Il est tout aussi nécessaire de placer au fondement des études l'idée de concurrence entre les flux migratoires. La notion, formalisée de longue date par le sociologue américain Samuel Stouffer, est souvent occultée par un biais classique : la prééminence de la vision des vainqueurs. Il est aisé, en se focalisant sur un flux migratoire, d'oublier que son existence résulte de l'élimination des flux concurrents, qui par définition laissent peu de traces. Rares mais éclairantes sont, par contraste avec ces *success stories*, les études rendant compte de ce moment décisif qu'est la conquête d'une niche économique. Le modèle de S. Stouffer doit

être pensé symétriquement : cette compétition oppose, non moins rudement, les pays, régions ou secteurs économiques candidats à l'implantation d'immigrants [7].

Autre enjeu historiographique, le regain d'attention pour le cadre institutionnel des migrations a privilégié depuis vingt ans les attributs de l'État, de l'identification aux politiques de main-d'œuvre en passant par la définition de la nationalité. Cet inventaire juridique et administratif permet maintenant d'examiner le rôle des autres institutions impliquées dans le traitement des migrants : organismes infraou supranationaux (soit, respectivement, les municipalités et les organisations internationales), Églises, étonnamment oubliées par l'historiographie, associations, dont le rôle passé n'est pas moindre que dans la période contemporaine et, bien sûr, entreprises, en y incluant le rôle des syndicats d'employeurs et de salariés [8].

L'objet du présent article est de se servir d'un organisme international, le Bureau international du travail (BIT), pour appréhender l'interaction entre ces diverses entités. Acteur ni dominant ni négligeable, il ne doit pas être étudié en soi, enfermé dans ses murs, mais dans son interaction avec les autres types d'organisations [9]. Employeurs et salariés sont représentés dans ses instances. Il joue des fractionnements internes aux États [10] et groupements d'États. Il travaille de concert avec les associations, désireuses de peser sur la législation, et les instituts soucieux de l'éclairer. L'approche permet, sans euphémiser le rôle de l'État dans une période de tensions géopolitiques extrêmes, de le mettre en rapport avec celui des autres instances engagées dans l'organisation des flux. Elle offre aussi l'avantage de reconstituer la hiérarchie des « problèmes » (politiques ou sociaux) telle qu'elle se présentait à son époque. L'histoire des migrations, malgré ses conquêtes récentes, tend à projeter dans le passé les thématiques devenues centrales dans le débat politique contemporain. Les politiques sanitaires, la question des droits sociaux et celle de l'organisation du marché du travail, les ambitions et hantises géopolitiques n'ont pas moins obsédé l'entre-deux-guerres que des aspects mieux connus, car plus centraux de nos jours, tel que l'impératif d'assimilation, l'omniprésence des classifications raciales ou la question des réfugiés. Éclairer le présent par l'histoire ne signifie pas transposer dans le passé les catégories du débat politique contemporain, mais les repenser par l'exhumation des espoirs et des peurs oubliés... ou refoulés.

Migrations et construction des États-providence

En jouant, comme d'un levier, de cette institution de taille réduite qu'est le BIT, et plus particulièrement de son « bureau du chômage et des migrations », qui repose sur une poignée de fonctionnaires, il s'agit de dessiner la topographie des forces qui se combattent pour organiser la mobilité dans le monde. Le BIT constitue à cet effet un bon promontoire documentaire. Il correspond, partout dans le monde ou presque [11], avec les organisations concernées par les questions de travail, il délègue ses employés à leurs congrès ou réunions publiques, il négocie avec leurs représentants. Ses archives sont structurées à la manière d'un perpétuel tour du monde : pays par pays, elles classent correspondances, rapports, procès-verbaux, permettant par exemple de suivre durant une période donnée l'attitude des syndicats belges ou des armateurs allemands à l'égard des problèmes migratoires. Les membres de la section des migrations et du chômage, souvent tout à la fois universitaires et figures de la réforme sociale, tels les juristes Imre Ferenczi (1884-1945) et Louis Varlez (1868-1930), qui en est aussi le directeur [12], ou encore le géographe Fernand Maurette (1878-1937), annotent

toutes ces pièces et se les transmettent, chacun rajoutant son commentaire. Cette circulation interne permet d'analyser simultanément le discours public du BIT, et les appréciations politiques portées par ses employés.

La démarche suppose bien entendu de prendre en compte, simultanément, les objectifs et les modes d'action du Bureau. Le BIT n'est pas seulement un « filtre », dont l'étude ne se justifierait que pour appréhender un phénomène plus large : bien qu'il soit lui aussi le produit des traités consécutifs à la Première Guerre mondiale, il n'a pas été réduit à la tragique impuissance de la Société des Nations [13]. Il est parvenu à atteindre une partie significative de ses objectifs officiels, à savoir faire voter des conventions internationales en matière de droit du travail, puis les faire ratifier par les parlements nationaux. Son premier directeur, Albert Thomas (1878-1932), intellectuel rapidement jeté dans l'action, socialiste acclimaté au patronat, utopiste rompu aux logiques politiciennes, est parvenu à décrocher le quart des ratifications possibles au prix d'une pression constante sur les gouvernements [14]. L'estimation du bilan plus global du BIT pendant l'entre-deux-guerres impose de tenir compte des délais de ratification. Le taux de ratification des conventions des années 1920 jusque dans la décennie suivante atteint 50 % pour un échantillon de seize États choisis pour leur importance socio-économique ou leur éparpillement géographique (cf. tableau 2) [15].

Il s'agit d'une estimation haute et non représentative : elle montre simplement que le BIT a influé sur la législation du travail d'un noyau d'« États centraux » situés prioritairement en Europe – par opposition, notamment, à l'Amérique latine –, au sein duquel elle a concerné les salariés sectoriellement les plus organisés. Mais, en même temps, cette vision formelle occulte les répercussions indirectes de son action. Le BIT lui-même en distingue deux [16]. D'une part, les ratifications provoquent des réactions en chaîne : ainsi, l'élévation de l'âge légal minimum de travail entraîne une prolongation de la durée de la scolarité obligatoire. D'autre part, même les conventions non ratifiées sont susceptibles d'exercer une influence, en étant mobilisées dans les campagnes politiques ou les négociations préliminaires aux conventions collectives : le relais avec l'action syndicale, qui se sert des études comparées pour faire pression sur les législations, est ici fondamental. Les échanges économiques internationaux contribuent aussi à la diffusion des réformes, y compris auprès des États non membres de l'organisation internationale [17]. Enfin, de nombreux organismes et personnalités politiques qui, à un titre ou à un autre, ont lié leur sort à celui du Bureau, relaient en continu ses initiatives auprès des gouvernements [18].

La migration : outil de diffusion des lois sociales et principe d'action du BIT

La migration occupe une place stratégique dans la politique du BIT, dont l'objectif est la diffusion du droit du travail et des dispositifs de protection sociale. Son importance est le fruit d'élaborations à la fois conceptuelles et institutionnelles qui remontent pour l'essentiel à la dernière décennie du XIX^e siècle. À cette époque, une « nébuleuse réformatrice » s'organise en associations internationales consacrées, respectivement, aux assurances sociales, à la lutte contre le chômage et à la protection légale des travailleurs (AIPLT) [19]. Elles s'efforcent d'articuler deux principes qui, de nos jours, semblent antithétiques. Le premier, d'inspiration socialisante, est la création de formes de protection collective du travail, au nom des principes de justice et de paix sociales, dans le but de briser la confrontation périlleuse entre égoïsme patronal et radicalisme ouvrier. Le second, dans cette ère de « première mondialisation » [20],

est l'idéal, libéral, d'une maximisation des échanges de biens et de marchandises, entendus comme une condition de la prospérité économique mais aussi de la paix.

Pour concilier ces deux principes, l'idée est de susciter un cercle vertueux. Chaque mesure sociale adoptée dans un pays y accroît les coûts que doivent supporter les entreprises. Il n'est donc que deux solutions pour assurer les conditions d'une juste concurrence : soit élever des barrières protectionnistes, soit imposer les mêmes contraintes aux employeurs des autres nations. En d'autres termes, ce sont les principes du marché qui imposent la généralisation du droit social : si l'« État-providence », complexité de la législation oblige, est volontiers étudié dans une optique nationale ou, au mieux, comparative, la dimension transnationale lui est en réalité consubstantielle [21]. Elle est aussi, pour les réformateurs, un outil tactique. Investis dans les structures administratives et universitaires de leurs pays respectifs, ils trouvent dans la coordination internationale de la protection sociale des ressources cognitives (comparaison des expériences nationales en liaison avec des sciences sociales en plein développement [22]) et surtout un monopole et un levier : ce milieu restreint est à la fois le seul à détenir dans ce domaine des positions de pouvoir dans plusieurs pays, et à développer une réflexion juridique concertée à l'échelle internationale. La contrainte qu'il a lui-même formulée – la nécessité d'une diffusion internationale des mesures sociales – lui sert à exercer une pression sur les législations nationales. Il faut, pour comprendre pleinement ce modèle, le penser comme le parfait symétrique de celui de notre époque, où le démembrement de la protection collective est présentée comme la condition nécessaire de l'adaptation à la mondialisation.

La migration arrive au premier rang des dossiers concernés par ce schéma. Pour les entreprises, elle soulève la question de la concurrence des prestations sociales pour attirer la main-d'œuvre étrangère. Pour les salariés, elle expose au risque de voir affluer des immigrants qui « cassent » le marché du travail, non seulement en acceptant des salaires inférieurs, mais aussi une couverture sociale plus limitée [23]. En 1904, le haut fonctionnaire à la tête de la toute jeune direction du travail du ministère français du Commerce, Arthur Fontaine, et le président italien du conseil de l'émigration, Luigi Luzzati, lui-même lié au milieu coopératif, usent de la convention bilatérale qu'ils sont en train d'élaborer pour renverser les termes du problème. La migration de travailleurs étant asymétrique entre les deux pays (230 000 Italiens en France contre 10 000 ouvriers Français en Italie, estime-t-on à l'époque), quels avantages l'Italie peut-elle concéder en échange de la protection (accidents du travail, retraites) que la France garantirait à ses ressortissants ? Offrir la réciprocité serait une clause formelle. Promettre des avantages commerciaux aux industriels français serait une solution incertaine et « mal vue par les ouvriers ». La réponse finalement choisie est révolutionnaire : renforcer la protection des ouvriers en Italie, afin de mettre à niveau les conditions de concurrence entre les deux pays. L'accord reconnaît ainsi que la migration, bien qu'elle ne concerne qu'une partie marginale de la main-d'œuvre, affecte les fondements de l'État-providence. Par son intermédiaire, « l'amélioration du sort des ouvriers en France est liée au sort des ouvriers en Italie » [24].

Le traité marque l'application inédite, au domaine social, d'un principe général : la migration, par essence, soumet les législations nationales aux conséquences des réformes adoptées par les autres pays. Les spirales répressives en sont les illustrations les mieux connues : retombées, sur tous les pays du Pacifique, des dispositions hostiles à l'immigration chinoise adoptées aux États-Unis en 1882, durcissement en chaîne du statut de réfugié dans les législations européennes contemporaines. Mais, plus positivement, la coordination internationale en matière migratoire a contribué à la diffusion internationale des formes de protection sociale [25].

L'accord de 1904 va devenir une matrice des projets d'organisation sociale des migrations internationales qui orientent l'action du BIT. La continuité est d'autant plus marquée qu'Arthur Fontaine est nommé en 1919 secrétaire général de la commission chargée d'élaborer la partie XIII du traité de paix, relative à la législation internationale du travail. C'est à cette occasion que se décide la création de l'Organisation internationale du travail, et du BIT qui en est l'émanation officielle : Arthur Fontaine devient le premier président de son conseil d'administration. Il est vrai que le milieu réformateur a gagné en influence, notamment à la faveur de la Première Guerre mondiale et de son interventionnisme étatique. Au lendemain du conflit, la crainte d'une expansion communiste avive la pertinence et l'urgence de son programme social. La création du BIT doit donc être comprise comme une conquête de la nébuleuse réformatrice internationale. D'une part, plusieurs de ses activistes – tels Louis Varlez et Imre Ferenzi, anciens de l'Association internationale de lutte contre le chômage – intègrent la nouvelle structure en tant que membres ou correspondants. D'autre part, à la convocation de conférences internationales et à la rédaction de traités bilatéraux, toutes deux soumises aux caprices de l'initiative des États, se substitue une structure officielle et permanente garantissant une discussion diplomatique continue en matière de droit social. La constance et l'uniformisation de ses procédures minimisent l'incertitude et les coûts de transaction entre les partenaires, une lecture « institutionnaliste » qui est celle des contemporains eux-mêmes [26].

En troisième lieu, l'héritage des associations internationales de droit social déjà mentionnées explique les particularités du BIT. Il reprend d'abord leur objectif, à savoir la signature de conventions internationales uniformisant les dispositifs de protection sociale. Il vise, comme elles, à une organisation tripartite de la société entre patrons, syndicats et États régulateurs, qu'il croise avec la nationalité pour fonder la représentation dans ses instances dirigeantes et dans ses commissions : par exemple, à la commission de l'émigration créée dès le traité de Washington de 1919, la présence de pays comme l'Afrique du Sud ou la Grèce est assurée par des délégués patronaux; celle de l'Allemagne ou de la Pologne par des délégués ouvriers; celle enfin du Brésil ou de la Chine par des délégués gouvernementaux. Le BIT met par ailleurs en place une collaboration organique avec les associations non officielles, que l'on qualifierait aujourd'hui d'organisations non gouvernementales. Cette ressource, qui fait encore l'étonnement des politistes [27], permet au Bureau d'accroître sa légitimité et de disposer d'un lien avec les pays non-membres, tels les États-Unis.

Enfin, le BIT reprend à son compte la centralité de la question migratoire, issue d'une philosophie politique réformatrice qui articule pensée libérale et construction de la protection sociale collective, une connexion longtemps sous-évaluée voire jugée contre-nature par l'historiographie de l'État-providence. Le milieu gravitant autour des associations internationales de défense des travailleurs, puis du BIT, pense la circulation conjointe des biens et des personnes comme une condition de la prospérité et de la paix mondiales. Ce schéma, loin d'être remis en cause par la Grande Guerre, trouve une nouvelle actualité dans les années 1920, d'abord dans le contexte d'une bonne volonté « démobilisatrice » [28], puis d'un durcissement nationaliste sur lequel nous reviendrons. Pour dépasser le clivage entre « pays d'émigration », qui se présentent comme surpeuplés, et pays d'immigration, qui refusent de servir de déversoir à des flux incontrôlés, les réformateurs aspirent à la création d'une « vaste chambre de compensation pour la distribution équitable et rationnelle des deux grands facteurs de la production, inégalement répartis dans le monde : main-d'œuvre en surnombre dans l'Europe orientale et méridionale ou en chômage en Grande-Bretagne, et matières premières, dont certaines nations regorgent, tandis que d'autres en sont privées » [29].

Ce double objectif (jouer des problèmes économiques soulevés par les migrations pour étendre les dispositifs de protection sociale, réguler les flux pour pallier le déséquilibre entre offre et demande de migrants) dessine, durant toute la période, l'horizon d'action du BIT. Il est surdéterminé, dans le cas d'Albert Thomas, par l'idée selon laquelle la population est une entité sociale, façonnable par les institutions : le directeur du BIT partage ici avec un Justin Godart ou un Henri Sellier l'idéal d'une régulation démographique articulant natalisme et eugénisme, tout en voyant dans la migration, fonction oblige, un élément de contrôle plus assuré que la fécondité ou la mortalité [30].

Le BIT et les associations de protection des migrants : une symbiose

Les attributions du BIT en matière de migrations touchent pour l'essentiel les migrations de travail [31]. Comme toujours, elles passent d'abord par l'établissement de conventions internationales : assimilation des étrangers aux nationaux en matière d'assurance-maladie, de retraites, d'accidents du travail et de maladies professionnelles, mais aussi, plus indirectement, lutte contre le travail forcé dans les colonies, celui des enfants ou la traite des blanches. Les statuts du BIT l'encouragent aussi implicitement à apporter son expertise à la signature de traités bilatéraux : non sans anarchie sémantique et juridique, traités de travail, conventions d'émigration, accords de recrutement, conventions d'assistance et de prévoyance sociales, protocoles relatifs à l'émigration et à l'immigration se multiplient et influent sur les flux migratoires [32].

Déterminer dans quelle mesure le BIT contribue à l'intégration planétaire des flux de mobilité suppose d'identifier ses cibles, puis sa place relative dans un environnement international complexe. Dès sa création, le Bureau entend s'assurer un monopole en matière documentaire. À l'information statistique, décisive pour l'organisation des marchés du travail, la migration pose des problèmes qui dépassent la question usuelle de la comparabilité des catégories. Rien ne garantit qu'un flux de migrants entre deux nations soit comptabilisé de la même façon au point de départ et au point d'arrivée : la migration ne se définit pas seulement par le franchissement d'une frontière mais par l'intentionnalité de s'implanter durablement dans le pays d'arrivée [33]. Le BIT s'associe ici au travail méthodologique de l'Institut international de statistiques et à l'inventaire quantitatif planétaire entrepris par les fondations américaines, dans ce domaine comme dans tant d'autres. Sous des formes diverses, la Fondation Carnegie, le National Bureau of Economic Research, le Social Science Research Council, apportent un soutien financier à une investigation qui inclut même un ambitieux projet de reconstitution de l'histoire des migrations mondiales depuis l'origine. Il est mis en œuvre au sein du service des migrations et du chômage par I. Ferenczi, à qui Marc Bloch et Lucien Febvre ouvrent à deux reprises les colonnes des *Annales* [34].

Dans le domaine juridique, tirant parti de son réseau international de correspondants et de son expérience directe dans la négociation de nouveaux droits pour les migrants, le BIT est en position de publier des recueils objectivant le développement d'un véritable droit international de la migration. Cette publicité fournit à la fois un moyen de pression sur les États retardataires et des modèles de réforme des législations nationales : elle s'articule étroitement à l'activité des mouvements ouvriers, tout aussi volontaristes en matière de circulation de l'information [35]. Et le véritable monopole cognitif du BIT en fait un invité obligé dans les

conférences et négociations internationales, y compris lorsqu'elles émanent d'initiatives rivales.

Le Bureau capitalise ici sa relation symbiotique avec les associations de défense des migrants. Après avoir encouragé les associations à se fédérer en une Conférence internationale des organisations privées pour la protection des migrants (CIOPPM) et placé ses collaborateurs (Louis Varlez et Jacques Legouis) dans ses instances dirigeantes, Albert Thomas crée à son intention au sein du BIT un Comité permanent des migrations [36]. En retour de l'accès officiel aux représentants des gouvernements qui leur est conféré, les associations procurent au Bureau un patrimoine relationnel et politique unique, essentiel en situation de crise. Leur méfiance à l'égard de la récupération par les États assure au BIT un avantage comparatif exceptionnel. Malgré ses difficultés endémiques, la CIOPPM lui apporte en effet le soutien de représentants influents de la société civile : élites philanthropiques, mouvements féministes, experts universitaires, eux-mêmes en plein effort de coordination internationale [37], et mouvements confessionnels. Catholiques, protestantes ou juives – une partie de l'histoire du sionisme s'écrit à Genève, avec le soutien actif du Bureau –, ces associations, à la fois coalisées et rivales [38], viennent rappeler le contrôle que les Églises ont entendu exercer sur les populations en ce premier XX^e siècle.

De ces mouvements, le BIT use comme d'une courroie de transmission vers « l'opinion publique ». On sait les réserves qu'a apportées la sociologie contemporaine à un usage substantialisé de cette notion. Mais c'est bien comme un objet à construire que la direction du BIT l'appréhende. Tant dans ses notes internes que dans sa correspondance, resurgit en permanence la même stratégie : « sensibiliser l'opinion » aux objectifs du Bureau, afin de faire pression sur les gouvernements [39]. Elle s'appuie sur une disposition dont Denis Guérin a justement signalé l'importance : le règlement de l'OIT prévoit expressément que la signature d'une convention par un État s'accompagne d'un débat au parlement. De fait, l'objectif d'Albert Thomas n'est nullement de hisser le Bureau au niveau des États, mais de rallier l'opinion à sa cause par une posture de désintéressement : la diplomatie du BIT consiste à optimiser influence et neutralité apparente [40].

Le Bureau, à cette fin, relaie la priorité des associations : assurer la protection de l'acte de migrer. Dans un monde où la migration est un marché, il s'agit d'abord de contrôler la propagande et l'activité des agences privées d'émigration. Est ensuite concernée l'inspection des émigrants à bord des navires, avec une attention particulière portée, par les associations féministes, à la protection des femmes et des enfants [41]. Centrale est la question des ports de transit et d'un véritable double contrôle sanitaire : comment éviter qu'une migrante ou un migrant jugés « sains » au lieu d'embarquement soient refoulés au lieu d'arrivée [42] ? D'un point de vue diplomatique, Marseille, Le Havre, Rotterdam et les autres ports ne savent que faire des candidats à qui l'entrée du continent américain est refusée. Financièrement, en ruinant les migrants malheureux qui ont réalisé leurs biens avant de partir, le rejet empêche les associations de rentrer dans leurs fonds lorsqu'elles leur ont avancé l'argent du voyage. Le double contrôle représente aussi un coût pour les compagnies maritimes, car il ralentit le débarquement, et surtout parce qu'elles doivent prendre en charge le retour des non-admis [43].

Du respect du versement des pensions et autres obligations alimentaires par les émigrés à la protection des émigrants rapatriés de force lors de la crise des années 1930, de la simplification des formalités administratives à l'établissement de contrats-types d'embauche, de l'assistance juridique au crédit et à l'épargne, l'alliance organique entre le BIT et les

associations concourt, durant la période, à l'extension du droit international de la migration : cercle vertueux où chaque conquête législative, fidèlement enregistrée dans les recueils juridiques établis par le Bureau, est opposable aux pays retardataires. En mesurer pleinement l'efficacité imposerait de franchir le terme de notre période d'étude : ainsi, le principe du regroupement familial, institutionnalisé dans le deuxième après-guerre et fondamental pour les migrations contemporaines, trouve l'une de ses racines dans l'activité du mouvement associatif de l'entre-deux-guerres, qui visait par ce biais à minimiser les risques liés à la migration individuelle [44].

Les migrations internationales, une affaire d'États ?

L'originalité de l'entre-deux-guerres est d'articuler géopolitique des migrations et protection sociale. Elle est aussi de montrer, avec une clarté particulière, que l'étude des migrations, loin de pouvoir demeurer dans un registre purement démographique ou économique, nécessite d'entrer dans le détail du jeu diplomatique, en y incluant non seulement les rapports entre États, mais aussi entre toutes les « institutions intermédiaires », à la fois produit et ciment des sociétés civiles [45].

Pays d'immigration vs pays d'émigration : portée et limites d'une opposition

À l'été 1923, l'Italie annonce la convocation à Rome d'une conférence internationale destinée aux pays pour lesquels, « par suite de considérations démographiques, géographiques et économiques, l'émigration ou l'immigration constituent un phénomène particulièrement important ». L'initiative, mise en œuvre par Giuseppe De Michelis en tant que commissaire général à l'émigration, vise en fait à coaliser les pays d'émigration, en court-circuitant sciemment le BIT [46]. La réaction du Bureau à cette tentative de dépossession, la plus frontale et la plus organisée qu'il eut à affronter sur toute la période, éclaire le nœud de configurations diplomatiques dans lesquelles il se meut : jeu dynamique et contradictoire, dans lequel le cercle même des institutions concernées n'est jamais fixé d'avance, car il ne se limite en aucun cas aux États. Partir d'une entité faible est ici une ressource précieuse : en interdisant d'hypostasier le caractère d'évidence et de solidité des solutions qu'elle propose, elle permet de poser la question que devrait soulever toute étude consacrée à une institution, à savoir les conditions de sa survie.

L'entreprise du Commissariat général à l'émigration (CGE) revient à fonder un Bureau international des migrations sous tutelle italienne. La tâche dévolue à sa structure centrale, l'Office spécial de correspondance, rattaché au CGE et présidé par De Michelis (ses autres membres représentent exclusivement des pays d'émigration : Roumanie, Pologne, Espagne et Hongrie), duplique celle du Bureau : faire circuler l'information législative statistique et juridique [47], préparer des conférences sur les domaines couverts par le BIT – transport des migrants, placement sur le marché du travail du pays d'arrivée, contrôle sanitaire, assistance spéciale pour les femmes et les enfants, etc. De Michelis légitime son initiative par la lenteur et les limitations du BIT, qu'il attribue, cruellement, non à des dysfonctionnements mais à la définition même de ses missions [48]. Autre péril, De Michelis est parvenu à associer les

États-Unis, qui demeurent une clé de la carte migratoire mondiale : ce pays est rétif à l'idée d'entrer dans une architecture transnationale, mais pas à celle de se rallier à une entreprise inter-étatique lui laissant les mains libres [49].

Ce moment où, de l'aveu même d'Albert Thomas, se révèle la fragilité du BIT, « bafoué et ridiculisé » face à une « menace de mort » [50], permet de situer le Bureau sur la scène internationale. Sa survie repose sur une conjonction d'atouts. Sa position de « point de passage obligé » [51] en matière documentaire prend toute sa signification en période de crise : Rome est littéralement dépendante du BIT pour tous les aspects techniques de la préparation de la conférence. L'autre atout du Bureau est le soutien sans faille des associations, confessionnelles et syndicales notamment : un mois avant son ouverture, en avril 1924, alors que le BIT n'a toujours pas été officiellement invité par Rome, la CIOPPM le mandate pour qu'il soumette à la Conférence son recueil de propositions [52]. Cette pression donne à voir, « en acte », la légitimité que pouvait apporter le mouvement associatif et syndical. Mais un troisième facteur, décisif, est la diversité des objectifs des États et l'instabilité des structures internationales de concertation qui en résulte : il invite à examiner plus précisément la notion d'« intérêt national » en matière migratoire.

Avant de répondre à Rome, plusieurs nations jugent bon d'informer le BIT de la proposition italienne. En pariant sur l'improbable émergence d'une coalition viable, et en se représentant le Bureau comme le moins mauvais réducteur de l'incertitude institutionnelle, ils contribuent en retour à sa pérennité. La puissance étatique se retourne ici contre l'initiative italienne. À une coalition chapeauté par un État, le BIT oppose l'image d'un organisme consultatif et neutre. Or, le projet italien polarise contre lui les pays d'immigration qui, dès la fin septembre 1923, tentent de se regrouper sous la bannière française. Cette réaction démontre la difficulté, pour des États, de faire émerger des structures concurrentes au BIT à propos d'un sujet politiquement sensible. Elle révèle le jeu de miroirs dans lequel est pris Albert Thomas : la riposte française le court-circuite parce qu'elle le juge dupe du jeu de De Michelis, et pourtant elle le grandit en donnant à penser à l'Italien que le directeur du BIT lui-même l'a suscitée en coulisses. Simultanément, Thomas joue sur son affaiblissement : il plaide auprès des pays d'immigration que le seul moyen « d'enlever tout venin à l'initiative italienne » est de restaurer l'autorité de son institution. L'échec de la réponse française rappelle pour sa part que les États ne sont pas des monades; il est accéléré par les désunions entre le ministère du Travail et celui des Affaires étrangères, le premier en compétition féroce avec l'Agriculture pour l'approvisionnement en main-d'œuvre étrangère, le second luttant pour la supervision de la politique d'immigration française. De même, Albert Thomas trouvera au sein de l'appareil politique italien des avocats auprès de Mussolini [53].

Par ces divers biais, Albert Thomas assure finalement la participation de son institution à la conférence de Rome. La configuration diplomatique qui avait rendu celle-ci possible est suffisamment consistante pour assurer, quatre ans plus tard, à La Havane, la tenue d'une seconde conférence, mais la dynamique d'exclusion du BIT est brisée. Le Bureau participe pleinement à ce nouveau forum qui est aussi le dernier du genre, et y anéantit sans difficulté une tentative, cubaine cette fois, de fonder un « Bureau international d'émigration et d'immigration » (BIT, E 111/2/0). Le succès de 1923-1924 ne mettra jamais entièrement à l'abri le BIT des menaces pesant sur son existence [54], mais ses modalités sont révélatrices des conditions de sa survie.

Plus pernicieuse au bout du compte aura été la lutte sur les procédures de régulation des flux migratoires. À la conception transnationale du BIT, visant à l'établissement de conventions,

s'affronte durant tout l'entre-deux-guerres un autre principe d'encadrement, fondé sur la systématisation des traités bilatéraux. La concurrence est d'autant plus pénible pour Albert Thomas que l'un de ses proches, William Oualid, son ancien collaborateur au ministère de l'Armement, en est l'un des principaux théoriciens. C'est au nom d'un objectif commun – garantir aux travailleurs étrangers la même protection qu'aux nationaux – qu'il met en cause l'efficacité du BIT [55]. Cette compétition fait resurgir l'opposition structurelle entre pays d'immigration et pays d'émigration : les premiers, telle la France, attendent surtout des traités bilatéraux qu'ils façonnent les flux de travailleurs migrants jugés nécessaires à leur économie, tout en escomptant que, à la différence des conventions du BIT, cantonnées au droit social, ils prennent en compte leur sélection et leur intégration. Mais cette partition du monde entre deux types de pays est trop réductrice pour fonder, à elle seule, une coalition internationale durable.

En premier lieu, il existe de nombreux pays qui, tels la Belgique, réfutent une telle dichotomie, en se considérant simultanément comme pays d'immigration et d'émigration : il faut y voir l'application locale d'un principe fondamental de la mobilité, selon lequel chaque déplacement est susceptible de libérer un logement ou un poste de travail attractif pour un migrant plus lointain [56]. En deuxième lieu, la situation des pays est évidemment dépendante de considérations conjoncturelles, de nature économique mais aussi politique : c'est ainsi que l'Italie, à la pointe des pays d'émigration dans les années 1920, affirme fièrement dans la décennie suivante comme une marque du succès du fascisme ne plus devoir recourir à cet exutoire. Enfin et surtout, la migration ne constitue pas un déplacement neutre entre deux points : ses modalités matérielles provoquent une distinction non moins structurelle entre pays de transit, qui voient circuler des migrants sur leur territoire, et pays d'embarquement pour des destinations transcontinentales.

Elle s'exprime officiellement lors d'une conférence européenne qui se consacre, en juin 1929 à Genève, à la question des cartes de transit [57]. Le dossier est crucial pour les pays d'émigration dénués d'accès à la mer : comment s'assurer que leurs ressortissants ne soient refoulés lors du ou des franchissement(s) de frontières requis par leur accès à un port d'embarquement transocéanique ? Elle soumet les pays de transit à un dilemme, dont la Suisse est un bon exemple : les gouvernements sont « libéraux » sur le plan des garanties à donner à leurs citoyens, mais restrictifs en ce qui concerne la traversée de leur territoire par des transmigrants. Encore cette restriction est-elle tempérée par des considérations financières – les dépenses de consommation mais aussi les taxations diverses entraînées par cette circulation... D'une manière similaire, les pays d'embarquement doivent arbitrer entre les retombées économiques pour leurs ports et leurs compagnies maritimes, et le souci du contrôle politique et sanitaire des migrants de passage. Le cas est exemplaire. Il démontre que la « tyrannie du national » est d'autant plus limitée par la difficulté à définir ses propres intérêts que ceux-ci ne peuvent en aucun cas être circonscrits à la sphère et aux idéologies étatiques.

États et entreprises : le marché de la migration

À la compétition des États s'ajoute en effet celle des entreprises. S'ajoute, ou plus précisément s'articule : le premier XX^e siècle se caractérise en effet par le foisonnement des formes mixtes – États/entreprises – d'encadrement des flux de main-d'œuvre. Cette concurrence s'exerce principalement sur deux marchés : celui de l'embauche des migrants,

mais aussi celui de leur transport, de leur recrutement et de leur implantation dans un nouveau pays.

De la compétition en matière de main-d'œuvre, l'industrie minière est l'expression paroxystique. En Europe, un espace transnational traverse dès avant 1914 la France, la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne, s'étendant après-guerre à la Pologne voire à la Tchécoslovaquie : la main-d'œuvre – éventuellement originaire de pays tiers – y circule en chevauchant les frontières, au gré des salaires mais aussi des avantages sociaux garantis par les sociétés minières. Ces échanges sont affectés par le remaniement du cadre politique après la Première Guerre mondiale. L'occupation de la Ruhr permet à la France, *via* l'établissement d'un Bureau à Duisbourg placé sous l'autorité directe du haut commandement, de débaucher les mineurs polonais au profit de ses houillères, au prix d'une concurrence qui s'exerce jusque dans les moindres détails. Les entrepreneurs français s'assurent ainsi un atout décisif en affrétant neuf cent vingt-deux wagons de marchandises destinés au transport des meubles de ces nouveaux immigrants : à l'ère de l'hyper-inflation, les Polonais d'Allemagne ne pouvaient escompter les vendre sur place pour en racheter en France avec des marks dévalués [58]. La Pologne nouvellement indépendante fait payer à l'Allemagne, son ancienne occupante, des décennies de tensions migratoires : installation de colons sur son territoire, utilisation de ses migrants du travail à bas prix.

Une partie de la stratégie française des années 1920 en matière d'approvisionnement en main-d'œuvre minière, industrielle et agricole s'explique par l'avantage politique dont elle bénéficie en Pologne face à sa rivale d'outre-Rhin [59]. Politiques publiques et initiatives privées sont ici indissociables. Avec l'accord des autorités nationales, la France ouvre des centres de recrutement en Europe centrale, pilotés par des représentants de l'État et des entreprises [60]. Le Service de la main-d'œuvre étrangère du Comité central des Houillères de France devient pour un temps « l'une des premières agences d'émigration du continent » : cinquante-cinq mille ouvriers migrants sont traités par lui en 1922. Mais à peine acheminée en France, cette main-d'œuvre fait l'objet de débauchages. Certes, les compagnies minières établissent un *gentleman's agreement* prévoyant des indemnités dans les cas où une houillère arrache des salariés immigrés à une autre : sont concernés mille cent trente-neuf cas en 1922, pour un montant total de deux cent mille francs environ. Mais elles ne peuvent empêcher que les entreprises du bâtiment, malgré les circulaires officielles, ne les dépouillent de « leurs » ouvriers.

Cette concurrence se retrouve dans de nombreux pays. En Belgique, plusieurs hauts fonctionnaires et entrepreneurs se plaignent de perdre la trace d'ouvriers italiens acheminés aux frais des compagnies locales, à peine arrivés dans le pays. Ils jugent les immigrants italiens mieux protégés que les nationaux, et redoutent de voir se constituer un sous-marché du travail entièrement immigré, où les employeurs transalpins recruteraient des compatriotes aux dépens de la main-d'œuvre belge. C'est exactement ce type de mécanisme qui pousse les entreprises à demander une réglementation officielle, et les États à solliciter, *via* le BIT, la standardisation internationale des contrats de recrutement [61]. Les caractéristiques que l'on vient de décrire (transnationalité des flux de main-d'œuvre, entrelacs États/entreprises, dialectique entre régulation et compétition), loin d'être limitées à l'espace européen, s'appliquent en effet à des bassins miniers extra-européens comme l'Afrique australe. S'y ajoute alors toute la complexité de la dimension coloniale : concurrence inter- et intra-impériale (entre le Mozambique portugais et les possessions britanniques), création de flux de main-d'œuvre d'outre-mer (en provenance de la Chine en particulier), recours à des formes de travail forcé. La pression que le BIT leur oppose – non sans efficacité – témoigne de

l'élargissement de sa gamme d'action lorsqu'il s'agit de faire face aux Empires et aux États « périphériques » [62].

Ces formes de compétition pour la main-d'œuvre s'observent également sur ce marché particulier qu'est l'industrie de la migration. La question du transit, déjà évoquée, est l'une de celles où l'entrecroisement entre sphère étatique et logiques d'entreprises se manifeste de la façon la plus complexe. En premier lieu, la viabilité économique du transbordement des migrants est étroitement conditionnée par des rapports de force diplomatiques. Comme le montre, au Congrès des cartes de transit de juin 1929, une étude comparée sur les coûts des visas appliqués aux transmigrants roumains, les taux diffèrent non seulement suivant les pays, mais selon que ces migrants doivent embarquer dans un port national ou continuer leur route vers celui d'un autre pays. Y consacrer une conférence internationale révèle une nouvelle fois l'articulation entre le souci, libéral, d'homogénéiser les conditions de la concurrence et celui de protéger les intérêts des migrants face à l'arbitraire des pays de passage.

En deuxième lieu, le domaine du transit permet de bien mettre en évidence la force, durant l'entre-deux-guerres, du principe de « subsidiarité », c'est-à-dire de délégation, par les États, d'attributs de la souveraineté à des organismes privés. La Conférence de juin 1929 débouche en effet sur une conclusion typique de la « cogestion » des politiques migratoires par l'administration et les entreprises, en souhaitant confier aux compagnies maritimes l'établissement des cartes de transit. Sans dessaisir les pays de passage d'un droit de contrôle en matière de police et d'hygiène, ce document doit exempter les migrants de formalités et frais spéciaux durant leur trajet. En engageant expressément leur responsabilité financière, note Henri Fuss, représentant du BIT lors de la Conférence, l'accord accentue une tendance plus générale : transformer les compagnies de navigation – largement à leur corps défendant – « en de véritables agents des autorités [...] prolongeant considérablement l'action des services officiels en matière de recrutement, sélection, examen médical, assistance pendant le déplacement, contrôle de toute sorte, rapatriement, etc. » [63].

Pour comprendre le rôle des entreprises dans la mobilité internationale de l'entre-deux-guerres, il importe de ne pas limiter l'industrie de la migration à la seule activité de transport des migrants, ni de s'en tenir aux relations que les entreprises entretiennent avec les États. Des compagnies spécialisées commercialisent en effet des migrations « clé en main », dans lesquelles le convoi n'est qu'un maillon d'une chaîne qui s'étend du recrutement de candidats au départ à leur installation dans le pays d'arrivée : c'est notamment le cas de la Société internationale de migrations (SIM), créée en 1926 en Suisse, ou de la Société générale d'immigration (SGI) qui, en 1924, regroupe en France les services de main-d'œuvre étrangère du comité central des Houillères, de l'office central de la main-d'œuvre agricole et du comité des fabricants de sucre. Leur puissance est telle qu'elles attirent le BIT dans leur rayon d'influence. Il est vrai que le Bureau est soumis à une contrainte majeure : la SDN lui a confié la charge d'environ deux millions de réfugiés russes et arméniens, qu'Albert Thomas s'évertue à placer. Avec les compagnies migratoires, le directeur du BIT pratique un système d'échange : il contribue à les accréditer auprès des pays dans lesquels elles souhaitent ouvrir des bureaux [64] et, en retour, leur demande de placer une partie de « ses » réfugiés. Quoique officieuse, la légitimation apportée à des agences commerciales entre en contradiction avec les principes et les modalités d'action du Bureau, dont le traité fondateur prohibait l'assimilation de la migration à une marchandise. Certaines initiatives du BIT en la matière sont bloquées par son conseil d'administration, et il arrive même à Albert Thomas de se faire désavouer par ses collaborateurs [65]. Audelà des accointances personnelles du directeur [66], ces collaborations donnent une mesure du poids des sociétés privées dans les politiques

migratoires de l'entre-deux-guerres. Là encore, l'intervention des États est souvent subsidiaire, elle délègue volontiers la tâche de recrutement et de placement des migrants aux compagnies privées, voire aux associations.

Comprendre les logiques d'ordonnement des flux migratoires suppose, au total, de faire sens d'un certain nombre de paradoxes. Tant la vision des contemporains que celle des historiens insistent sur le rôle des États dans le contrôle et les restrictions imposées à la mobilité, dans une ère de nationalisme de plus en plus exacerbé. Mais cette vision, centrée sur les idéologies migratoires sous-tendant l'action des États, réduit la complexité des institutions impliquées dans la mise en place des migrations. En pratique, celles-ci engagent quatre types d'acteurs : les États bien sûr, mais aussi les organismes internationaux, les organisations « non gouvernementales » (associations, syndicats, Églises) et les entreprises. Cette liste ne doit pas être entendue passivement, comme une simple décomposition analytique des forces en présence. C'est plutôt une combinatoire entre ces quatre types d'acteurs qui encadre les migrations internationales, combinatoire qui repose sur une inventivité infinie. Elle produit des configurations diversifiées non seulement par les types d'acteurs qui se coalisent (que l'on songe au partenariat entre le BIT et la SGI), mais aussi par leur nombre, lorsque des États entreprennent de développer une initiative commune, ou que des associations s'unissent dans des confédérations internationales. Les conflits internes aux systèmes étatiques (tensions entre ministères en France, entre régions dans le *Commonwealth* australien par exemple) ne font que démultiplier encore ces configurations labiles dont dépend le sort des migrants.

Résultant du premier, un second paradoxe – du moins pour un regard d'aujourd'hui – est la place donnée à un idéal de régulation qui est universel mais polysémique. Tant le souci nationaliste de « conserver » idéologiquement les émigrants après leur départ (pays d'origine) ou d'assimiler les immigrants après leur arrivée (pays de destination), que l'aspiration humaniste à faciliter leur circulation et à leur garantir des droits, ou que le calcul économique des entreprises de main-d'œuvre ou de transit cherchant à maximiser le nombre de candidats à la mobilité, convergent sur la nécessité de fixer un cadre au déplacement des hommes, tout en lui donnant des définitions différentes. Ici encore, la question ne se réduit pas à l'affrontement entre des égoïsmes nationaux : sans compter l'importance des forces transnationales et des organismes privés, « l'intérêt » de chaque État est plurivoque et instable dans le temps. Il convient maintenant d'examiner quel a été l'effet, sur l'encadrement des flux de mobilité, des transactions entre ces différents acteurs.

De l'intérêt général à la violation de la souveraineté nationale

Au-delà d'un cas d'espèce, la coopération contre-nature du BIT avec les agences privées d'émigration révèle les contradictions d'ensemble associées à la régulation des migrations. D'un côté, cette régulation est conçue, depuis la fin du XIX^e siècle, comme un idéal libéral (dans tous les sens du terme), rendu plus actuel encore par les raidissements nationalistes : l'atténuation des tensions entre les régions du monde demandeuses ou exportatrices d'hommes apparaît comme une condition indispensable de la prospérité mais aussi de la paix. Mais, d'un autre côté, l'encadrement de la mobilité sur un marché tendu, la création de forums internationaux légitiment les États dans la formulation d'un « problème des migrations » qui serait l'expression non pas de leurs égoïsmes propres, mais de l'intérêt collectif de l'humanité. Dans quelle mesure la régulation – d'initiative universaliste et

humaniste – de la circulation internationale allait-elle favoriser l'expression des nationalismes ? C'est sans angélisme, voire non sans un certain sens du tragique de l'histoire que le BIT s'affronte à cette ambiguïté, dont il redoute à partir de 1927 qu'elle contribue au déclenchement de « nouvelles guerres, plus terribles encore que la précédente [67] ».

La migration comme mise à l'épreuve de la souveraineté nationale

La politique des migrations est d'abord l'expression de points de vue « uninationaux ». À l'ère des minorités, l'émigration permet de façonner la composition ethnique d'un pays. La Roumanie encourage ainsi la propagande des agences d'émigration dans les régions qu'elle vient d'annexer sur la Hongrie et la délivrance de passeports à ses habitants, tout en se désintéressant de leur sort une fois qu'ils ont quitté le sol national [68]. Pour lutter contre la « prolifération juive », la Pologne milite pour faire accorder aux Juifs le droit d'émigrer en Palestine, voire pour obtenir un mandat de la SDN sur ce territoire [69]. À l'opposé, se développe le souci de contrôle des émigrants par leurs pays d'origine, voire la restriction des départs, au nom de motivations patriotiques certes, mais aussi financières : préserver le lien national est une façon d'augmenter le volume des remises et d'espérer des retours plus nombreux. Latente dès le début des années 1920, cette tendance s'accélère à partir de 1927 : ainsi le revirement de la politique italienne à cette date, qui, après avoir encouragé l'émigration, entreprend son encadrement national et idéologique, ce qui exerce des effets d'entraînement sur l'Allemagne, la Pologne ou la Chine [70].

Ce mouvement est accentué, avec la Grande Crise, par la question du chômage, en Allemagne d'abord, puis dans les autres pays. On sait le choc qu'elle provoque à l'époque : la notion de chômage étant alors récente, il est difficile d'y voir une condition massive et durable et de penser la coexistence, sur certains marchés du travail nationaux, entre des centaines de milliers de chômeurs et des offres d'emplois non pourvues. De surcroît, le chômage ne renvoie plus seulement au paupérisme, il est vu comme mettant en péril la viabilité des assurances sociales. L'idée selon laquelle l'émigration est sa réponse naturelle constitue une véritable structure cognitive durant toute la période. Sous-jacente à la création d'un « service du chômage et de l'émigration » par le BIT, elle n'est pas le monopole des forces hostiles à la protection sociale : Georges Cahen-Salvador, président du Conseil national économique et inlassable promoteur d'une « démocratie sociale à la française », milite activement pour substituer au versement des allocations aux chômeurs le financement à leur intention de plans de colonisation en Amérique australe. De Michelis développe des projets semblables devant la SDN et l'Institut international d'agriculture [71].

Régler la question du chômage par la quasi-déportation des chômeurs illustre le credo de l'entre-deux-guerres selon lequel la migration internationale est désormais affaire de régulation collective et non plus d'initiative individuelle. Est ici confirmée la plasticité de l'idéal de régulation qui, au nom de l'intérêt social collectif, peut aisément osciller entre libéralisme et autoritarisme. Il serait pourtant erroné d'en déduire que le point de vue étroitement national suffit à penser les politiques migratoires de la période. Si l'échelle transnationale est indispensable à l'analyse, c'est que les positions des gouvernements se construisent dans l'interaction, par couples de pays unis par un flux de mobilité et par groupes de pays partageant un intérêt commun.

Ainsi, la politique des nations d'immigration ne peut être comprise par des considérations purement « domestiques » sans faire également référence à celle des pays d'origine de leurs immigrants. L'historiographie a par exemple bien reconstitué, depuis deux décennies, la politique française des années 1930 à l'égard des immigrants italiens : légitimée « scientifiquement » à l'époque par les clichés les plus vulgaires de la psychologie des peuples, elle est principalement guidée par le souci de les « dissoudre » sur le territoire en les poussant à s'implanter dans les villages dépeuplés du Sud-Ouest [72]. Mais ce n'est nullement euphémiser la charge caricaturale de ce racisme universitaire et administratif que de montrer qu'il est surdéterminé par un conflit bilatéral. Au souci français de diluer l'identité des immigrants transalpins répond, trait pour trait, la politique fasciste : lutter, y compris financièrement, contre la « dénationalisation », empêcher l'émigration des agriculteurs et des familles, qui conduit trop aisément, jugent les Italiens, à l'assimilation. En retour, Georges Mauco, le grand expert des années 1930 en matière migratoire, reconnaît que « les familles sont des otages pour s'assurer de la dénationalisation de l'émigrant » et effraie administrateurs et politiques par les « instructions et conseils » figurant sur le passeport italien [73]. La crainte française s'étend bien au-delà d'un cadre migratoire classique; elle inclut une dimension militaire, elle se nourrit de l'activisme des agents fascistes en direction des milieux italiens émigrés [74].

Plus globalement, la volonté de contrôle des pays d'émigration et le raidissement des pays d'immigration se nourrissent l'un l'autre. La crise de 1929 ne fait qu'accentuer cette pente : « Quels sont les pays qui sont encore ouverts pour les migrants ? » est la question mise à l'ordre du jour, en 1931, de l'une des réunions de la CIOPPM (BIT, E 1000/9/0). Les pays d'Amérique du Sud notamment, qui étaient (et demeurent malgré la crise) l'objet de tous les projets de peuplement, se ferment à l'immigration. Les tensions politiques internes avivent cette tendance : la crainte d'importer des agitateurs renforçant les mouvements de gauche contribue puissamment au verrouillage de leurs frontières. Ce n'est qu'à partir de 1936 que l'on assiste à une timide perspective de réouverture [75]. L'inaccessibilité de cette véritable terre promise incite le BIT à une stratégie audacieuse.

De l'idée d'assurer la paix par la circulation des personnes, Albert Thomas tire en effet les conséquences extrêmes. Édifier « un univers rationnellement organisé, peuplé à proportion de sa fertilité et de sa capacité productrice » impose une limitation de la souveraineté des États : généralisation du droit à la double nationalité pour les migrants et création d'une « instance suprême » dotée de pouvoirs supra-nationaux, qui régulera des flux migratoires arrachés à l'initiative individuelle. Le projet est une chimère, reconnaît Thomas, mais il « oriente [son] action ». Il rencontre en effet de puissants alliés : les nations revendiquant, de manière de plus en plus vigoureuse, mais au nom de l'intérêt collectif, des destinations pour leurs migrants [76].

Le directeur du BIT ne se fait aucune illusion sur la collusion entre son idéal mondialiste et rationaliste et les tendances ultra-nationalistes dont il redoute précocement, on l'a dit, qu'elles ne mènent tout droit à la guerre [77]. Mais l'alliance repose sur une idée convergente : utiliser les terres considérées comme « sous-peuplées » pour y déverser les excédents démographiques des pays centraux, et notamment leurs chômeurs. S'explique ici l'intérêt du BIT pour l'Amérique latine : le Bureau est dans son rôle en servant d'intermédiaire entre tous les États du cône sud du continent et les pays d'émigration. Mais plus délicate, et bien sûr cruciale, est la question des empires coloniaux. Si l'intensité de l'opposition entre les *haves* et les *have-nots* durant l'entre-deux-guerres est connue, il faut ici souligner la contribution, voire

la légitimation, que lui a apportée le dossier des migrations, contribution d'autant plus marquée que les métropoles peinent à organiser la mobilité interne à leurs colonies [78].

Nationalisme ou universalisme : de deux usages de l'expertise

Les sciences, et en particulier les sciences sociales, sont les premières mobilisées pour l'édification de cette cause. Qu'elles participent simultanément à la construction des États-providence, à la justification des nationalismes et à la fabrication d'un « objet-monde » illustre la grande caractéristique et la grande ambiguïté de l'entre-deux-guerres, dans lesquelles l'enjeu des migrations a constitué un pivot. « La science allemande est aujourd'hui obsédée par la question migratoire », affirme le géographe allemand Hugo Grothe au Congrès mondial de la population de 1927. De fait, l'expertise universitaire polémique alors à coups d'inventaires et de contre-inventaires planétaires (et pas seulement nationaux) des ressources naturelles. Grothe se réfère ainsi à son influent collègue Albrecht Penck, qui a consacré un tour du monde à établir qu'un Allemand moyen dispose de trente-cinq fois moins de ressources naturelles qu'un Anglais, alors que, correctement réparties, la planète pourrait porter huit milliards d'habitants [79]. Migrations et répartition des ressources naturelles vont constituer, jusqu'au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, un couple indissociable.

Comme tout processus d'intégration sans doute, la création ou plutôt la systématisation d'un espace-monde des flux de mobilité a favorisé, à son corps défendant, l'engendrement de nouvelles discriminations, hiérarchies et frontières. Si les termes en sont désormais familiers dans l'historiographie, il importe de montrer, même brièvement, qu'ils se comprennent dans une perspective transnationale. Des différentes barrières venues freiner la circulation des migrants dans l'entre-deux-guerres, la plus structurante, acmé d'un siècle (1850-1950) que l'on a pu qualifier de « racial » [80], est celle qui oppose migrants blancs et non-blancs. Alors que ses prodromes remontent aux premières mesures de discrimination anti-chinoise par les États-Unis dans la seconde moitié du XIX^e siècle, experts et savants en ravivent l'actualité à l'ère des quotas des années 1920, en prédisant la submersion des régions blanches infécondes par des populations en pleine vitalité démographique [81]. Outre la hantise du métissage, désormais familière aux historiens, le meilleur indicateur de la centralité de cette obsession raciale est l'énergie déployée pour la préserver jusque dans ses contours les plus arbitraires : partout dans le monde soumis à l'influence occidentale, les constructions juridiques les plus acrobatiques séparent des Blancs toute une série de « populations-limites » – Philippins, Mexicains, Syriens, etc. [82]. Cet effort systématique de « noircissement » apporte une relecture comparative à la virulence antisémite de l'entre-deux-guerres : la vieille idée du Juif agissant dans la population européenne comme un corps étranger invisible, comme un « faux Blanc », puise ici une force renouvelée [83].

Ce cadre global s'objective dans d'innombrables dispositions juridiques, administratives et médicales. Les contingentements migratoires adoptés par de nombreux pays sur la base d'un racisme biologisant ou culturaliste sont redoublés par les procédures du contrôle sanitaire. Quelque peu négligée par l'historiographie car devenue marginale de nos jours, il s'agit d'une dimension majeure des politiques d'immigration dans les premières décennies du XX^e siècle [84]. En prolongement d'une discussion internationale qui remonte au milieu du XIX^e siècle, le contrôle sanitaire connaît alors une vigueur renouvelée avec le développement de l'eugénisme, à son apogée des années 1900 à 1920 environ, ainsi qu'avec la montée en

puissance de la lutte contre les maladies infectieuses, qui encourage examens de santé, confinements et refoulements [85].

Cette segmentation hygiénique et raciale du monde est renforcée par la mise en évidence des groupes sanguins qui, croit-on dans les années 1930, fondent biologiquement une stricte partition des groupes humains et l'idée d'une « greffe » qui serait viable ou malsaine selon les populations considérées [86]. Mais elle est aussi avivée par le développement des systèmes de protection sociale, qui font de la migrante ou du migrant malades les parasites de l'assurance-maladie. Le contrôle sanitaire échappe donc de plus en plus au cadre médical *stricto sensu*. Il peut à l'occasion fournir des critères arbitraires pour l'élimination des immigrants jugés indésirables, en complément d'un dispositif de filtrage sur des bases mentales (fous), eugéniques (infirmes), morales (criminels), politiques (anarchistes, puis communistes). En fondant « scientifiquement » et juridiquement la notion de bons et de mauvais migrants, ces hiérarchies avivent les tensions nées des quotas américains : les États demandeurs de main-d'œuvre ne se disputent pas une masse interchangeable de migrants, mais des flux jugés plus ou moins désirables sur un marché tendu.

La démographie, dont l'entre-deux-guerres marque à la fois l'institutionnalisation et l'unification mathématique [87], joue un rôle majeur dans ces affrontements. L'historiographie la traite parfois comme un tout, en vertu de sa participation massive à l'idéologie raciale déjà évoquée. Mais la pleine compréhension de son rôle implique de comprendre, simultanément, les fractures nationalistes qui la divisent. Son organisation institutionnelle y contribue : l'affiliation à l'Union internationale pour l'étude scientifique des problèmes de population est l'apanage des comités nationaux. Les congrès mondiaux de la population, sans même parler du boycott touchant Rome en 1931 et du refus de la délégation américaine de se rendre en 1935 à Berlin, sont l'occasion d'affrontements nationalistes frontaux sous couvert d'objectivation scientifique : Ferenczi, l'observateur du BIT au Congrès international de Paris en 1937, en donne le témoignage exaspéré, en dénonçant la pression des représentants nazis mais aussi la lourde ruminant des natalistes français [88]. Pour ce qui nous concerne, la querelle décisive est celle qui s'engage autour de l'« optimum de population » : cette notion, si elle est consistante et mesurable, fait en effet de la surpopulation une réalité scientifique, légitimant indirectement d'éventuels coups de force territoriaux [89].

Cette intégration démographique étroite aux enjeux diplomatiques explique non seulement la participation d'Albert Thomas au I^{er} Congrès mondial de la population à Genève, en 1927, mais aussi le soin qu'il met à le préparer avec son instigatrice, Margaret Sanger [90]. L'intervention du directeur du BIT porte, significativement, sur l'encadrement international des migrations et fait l'objet d'une discussion nourrie.

« Changement pacifique » et risques de guerre

Avant leur départ pour le Congrès mondial de la population de 1927, l'association américaine de sociologie soumet à ses membres une liste de sept questions. La dernière est ainsi libellée : « Les nations disposant de territoires inutilisés ont-elles moralement le droit d'exclure les immigrants ? La croissance démographique justifie-t-elle d'exiger des extensions territoriales ? » [91]. Nulle part ailleurs qu'aux États-Unis – hormis au BIT – l'articulation entre démographie, migrations et guerre n'est aussi précocement formulée. En 1929, Warren

Thompson, directeur de la première fondation américaine consacrée à la population, la Scripps, alerte, dans *Danger spots in world population* [92], contre la politique migratoire potentiellement belliciste de l'Allemagne, de l'Italie et du Japon. Son essai n'est pas celui d'une Cassandre isolée. Les *population scholars* américains s'organisent en lobby. La thématique de l'ouvrage, republié en 1930, est relayée par la grande presse : le 24 février 1931, le *New York Times* ouvre ses colonnes au grand démographe Louis Dublin [93] qui, paraphrasant Thompson, alerte ses compatriotes sur les « zones de danger sur la carte démographique de l'Europe ». À partir de 1935, un réseau d'organismes américains (*Peace Foundation*), européens (Centre d'études de politique étrangère en France) et transnationaux (Institut international de coopération intellectuelle [IICI]), intègre cette problématique dans un modèle plus large, celui du « changement pacifique », qui consiste à « admettre comme inévitables des modifications affectant les politiques des nations et leurs droits de souveraineté » [94]. La pression migratoire y occupe une place centrale, au même titre que les handicaps des pays dénués d'empires : accès coûteux aux matières premières, absence de débouché privilégié pour les produits industriels.

Malgré l'euphémisme, le paradigme du « changement pacifique » ne se réduit pas à la rationalisation universitaire du pacifisme à tout prix. Il fait plutôt l'enjeu d'une querelle d'experts, dont beaucoup déconstruisent les revendications migratoires des trois futurs pays de l'Axe, auxquels est souvent adjointe la Pologne. La critique est analytique (à l'encontre des concepts démographiques de densité ou d'optimum) mais aussi empirique : elle dénonce les prétentions territoriales japonaises au nom de la faiblesse de son émigration de colonisation [95], relativise la consistance des revendications coloniales allemandes [96], s'interroge sur le fait que des États se prétendant « surpeuplés » soutiennent des politiques natalistes [97]. Si le lien entre sciences et politique est consubstantiel, le fait que les travaux savants de l'entre-deux-guerres soient transparents idéologiquement au point d'être presque exclusivement traités en ces termes est objet d'histoire : il ne peut être compris sans référence à la fabrication d'un problème, et d'un milieu, par le BIT. À la manière d'un cauchemar, en effet, l'idéal humaniste, internationaliste et réformiste d'une régulation des flux migratoires mise au service de la diffusion des droits sociaux aura été, en une génération, récupéré et transformé en argumentaire justifiant les politiques impériales les plus violentes : sans parler de la Seconde Guerre mondiale, de l'agression de la Mandchourie en 1932 et celle contre l'Éthiopie trois ans plus tard, ont pris leur source dans le cadre apaisant de l'ancien domaine de William Rappard, premier siège du BIT.

Dès 1927, Albert Thomas redoutait que la migration ne transportât le BIT sur « le terrain brûlant de la politique internationale » [98]. De fait, en jouant avec la plus grande décontraction de l'idée de transfert de population – et en la « socialisant » même par extension aux chômeurs d'une pratique conçue pour régler la question des minorités nationales [99] –, le BIT a légitimé l'idée que la migration était une variable de régulation, à la fois « problème » par ses modalités et solution par son aptitude à apaiser les tensions démographiques et diplomatiques. En en faisant un objet d'échelle planétaire, il a politiquement fondé l'idée d'un intérêt collectif de l'humanité, au nom duquel se justifiait la violation de la souveraineté nationale. En créant un forum officiel et permanent réunissant tous les acteurs engagés dans l'organisation des flux migratoires – États, entreprises, syndicats, associations –, il a fourni une caisse de résonance aux nations revendicatrices de terres. En « politisant » la question migratoire, enfin, il a favorisé la création de blocs avivant l'expression des tensions, entre pays d'immigration et d'émigration notamment.

Le BIT n'a pas créé les expansionnismes allemand, japonais ou italien mais, à son corps défendant, il les a amenés à systématiser leurs argumentaires, leur a fourni des raisons de se coaliser et leur a offert une tribune internationaliste ainsi qu'un cadre d'analyse rendant leurs arguments audibles. Une partie de ces mécanismes pervers ont été perçus par les contemporains, à commencer par Albert Thomas et son équipe, qui ont tenté – en vain – d'évoluer au plus serré entre l'utopie et la tragédie [100]. Les organismes transnationaux, particulièrement ceux de l'entre-deux-guerres, sont volontiers perçus comme des entités faibles, voire impuissantes. L'instrumentalisation géopolitique d'un organisme conçu pour diffuser le modèle de l'État-providence indique que ce n'est pas leur efficacité, mais leur plasticité d'usage, qui mérite analyse : ils révèlent ainsi, par excellence, le risque de substantialisation encouru par toute histoire institutionnelle.

Notes

- [1] Sur la genèse du modèle, voir JEROME HARRY, *Migration and business cycles*, New York, NBER, 1926; JEAN HEFFER, « Du "pull" et du "push" », in R. ROUGÉ (éd.), *Les immigrations européennes aux États-Unis (1880-1910)*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 1989, pp. 21-48. Sur sa domination, malgré les critiques dont il a été l'objet, je me permets de renvoyer à PAUL-ANDRÉ ROSENAL, « Les formalisations spatiales de la mobilité : fragments pour l'histoire longue d'une non-réception », *Genèses*, 4, 1997, pp. 75-98.
- [2] Voir l'impressionnant panorama de DIRK HOERDER, *Cultures in contact : World migrations in the second millennium*, Durham, Duke University Press, 2002, ainsi que KEVIN H. O'ROURKE, et JEFFREY G. WILLIAMSON, *Globalization and history : The evolution of a nineteenth-century Atlantic economy*, Cambridge, The MIT Press, 1999; ADAM MAC KEOWN, « Global migration, 1846-1940 », *Journal of world history*, 15,2,2004, pp. 155-189; et KLAUS BADE, *L'Europe en mouvement. La migration de la fin du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2002. Voir aussi les synthèses plus anciennes de LESLIE PAGE MOCH, *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*, Bloomington, Indiana University Press, 1992; LYDIA POTTS, *The world labour market : A history of migration*, Londres, Zed Books Ltd, 1990, et DONNA GABACCIA, *From the other side : Women, gender and immigrant life in the US, 1820-1990*, Bloomington, Indiana University Press, 1994. [En ligne](#)
- [3] En référence au livre de GÉRARD NOIRIEL, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Paris, Calmann-Lévy, 1991. Alexander Kulischer a donné à son époque la formulation la plus aboutie de ce sentiment dans « Some aspects of the migration problem », in M. SANGER (éd.), *Proceedings of the World Population Conference*, Londres, Edward Arnold, 1927, pp. 305-309, ainsi que dans *Kriegs- und Wanderzüge, Weltgeschichte als Völkerbewegung*, Berlin-Leipzig, W. de Gruyter, 1932, publié avec son frère Eugen. Sur les Kulischer, voir WERNER LAUSECKER, « Konkurrierende "Bevölkerungs" konstruktionen in den 1930er und 40er Jahren in Deutschland. Interdisziplinär und international vergleichende Blicke », *Zeitschrift Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 31,3,2006, à paraître.
- [4] Au premier rang desquels figure bien sûr la traite, à propos de laquelle on peut renvoyer à OLIVIER PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, *Les traites négrières. Essai d'histoire globale*, Paris, Gallimard, 2004. Sans parler des formes de travail forcé dans les colonies, un axe majeur de l'historiographie des migrations au XIX^e siècle est l'étude des formes intermédiaires qui ont succédé à l'esclavage, en particulier ce que l'on nomme en anglais, sans traduction vraiment satisfaisante, les *indentures*, contrats d'engagement qui liaient durablement, et dans des conditions souvent inhumaines, le migrant de travail à son employeur. Pour s'en tenir à quelques synthèses globales, voir DAVID NORTHRUP, *Indentured labor in the age of imperialism, 1834-1922*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; TOM BRASS et MARCEL VAN DER LINDEN (éd.), *Free and unfree labour : The debate continues*, Berne, Peter Lang, 1997; LUTZ RAPHAEL, « Krieg, Diktatur und imperiale Erschließung : Arbeitszwang und Zwangsarbeit, 1880 bis 1960 », in E. HERRMANN - OTTO (éd.), *Unfreie Arbeits- und Lebensverhältnisse von der Antike bis in die Gegenwart*, Hildesheim, Georg Olms Verlag, 2005, pp. 258-280.
- [5] Ces législations ont été le plus souvent mises en place (comme les quotas américains des années 1920) pour empêcher l'entrée des populations jugées indésirables, avec une racialisation croissante à partir de la fin du XIX^e siècle : Chinois dans les pays de la façade du Pacifique (voir l'article d'Éric Guesserioff dans ce numéro), Juifs en Grande-Bretagne (BERNARD GAINER, *The alien invasion : The origins of the Aliens Act of 1905*, Londres, Heinemann, 1972, et DAVID FELDMAN, « Jews and the State in Britain, 1830-1930 », in M. BRENNER, R. LIEDTKE et D. RECHTER (éd.), *Two nations. The historical experience of British and German Jews in comparison*, Tubingen, J. C. B. Mohr, 1999).
- [6] TORSTEN HÅ GERSTRAND, « Migration and area. Survey of a sample of Swedish migration fields and hypothetical considerations on their genesis », in D. HANNERBERG, T. HÅ GERSTRAND et B. ODEVING (éd.), *Migration in Sweden. A symposium*, Lund, CwK Gleerup, 1957, pp. 27-158. Voir le remarquable travail de KLAUS BADE, « Massenwanderung und Arbeitsmarkt im deutschen Nordosten von 1880 bis zum ersten Weltkrieg : überseeische Auswanderung, interne Abwanderung und kontinentale Zuwanderung », *Archiv für Sozialgeschichte*, 20,1980, pp. 265-323; et le récent article d'ANNEMARIE STEIDL, ENGELBERT STOCKHAMMER et HERMANN ZEITLHOFFER, « Relations among internal, continental, and transatlantic migration in late imperial Austria », *Social science history*, 2006, à paraître. Sur l'analyse d'un champ migratoire, voir CAROLINE DOUKI, « Le territoire économique d'une région d'émigration, du milieu du XIX^e siècle à 1914 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 48,2-3,2001, pp. 192-244.
- [7] SAMUEL A. STOUFFER, « Intervening opportunities and competing migrants », *Journal of regional science*, 2,1,1960, pp. 1-26. Pour des exemples de cette compétition, voir GARY MORMINO, « "We worked hard and took care of our own": Oral history and Italians in Tampa », *Labor history*, 23,3,1982, pp. 395-415, pour une synthèse, LAURENCE FONTAINE, « Montagnes et migrations de travail. Un essai de comparaison globale (XV^e - XX^e siècle) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 52,2,2005, pp. 26-48.
- [8] Faute de pouvoir rendre compte ici de l'abondante production sur le cadre institutionnel des politiques migratoires, nous renverrons simplement à VINCENT VIET, *La France immigrée. Construction d'une politique, 1914-1997*, Paris, Fayard, 1998; PATRICK WEIL, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002, et, pour l'Ancien Régime, PETER SAHLINS, *Unnaturally French : Foreign citizens in the Old Regime and after*, Ithaca, Cornell University Press, 2004. Sur le lien organique entre immigration et marché du travail, on pourra partir de MICHAEL PIORE, *Birds of passage : Migrant labor in industrial societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979; NANCY L. GREEN, *Du Sentier à la 7^e Avenue : la confection et les immigrés, Paris-New York, 1880-1980*, Paris, Le Seuil, 1998; et ROGER WALDINGER et MICHAEL LICHTER, *How the other half works : Immigration and the social organization of labor*, Berkeley, University of California Press, 2003. Sur les associations, voir GÉRARD NOIRIEL, « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, 26,1997, pp. 25-54. Sur les communes, voir FRANÇOISE DE BARROS, « L'État au prisme des municipalités. Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1919-1984) », Thèse de Doctorat, Université de Paris-I, 2004.
- [9] ALAIN CHATRIOT, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002, et CLAIRE LEMERCIER, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, Paris, La Découverte, 2003, proposent deux modèles récents d'une étude institutionnelle « décloisonnée ».
- [10] Sur la nécessité d'articuler divisions internes aux États et dynamique des institutions internationales, voir ANDREW CORTELL et JAMES DAVIS, « How do international institutions matter ? The domestic impact of international rules and norms », *International studies quarterly*, 40,4,1996, pp. 451-478.
- [11] L'URSS et les USA n'en font pas partie, et plus tard l'Allemagne nazie. Mais ne pas en faire partie ne signifie pas être absent de son horizon : le BIT a par exemple des délégués aux États-Unis, où il est très actif. Voir JAMES MYERS, « American relations with the International Labor Office, 1919-1932 », *Annals of the American Academy of political and social science*, 43,166, mars 1933, pp. 135-145.
- [12] Les deux hommes, respectivement universitaires à Budapest et à Gand à l'origine, sont deux pionniers de la réforme sociale municipale. Nous n'avons pu consulter que superficiellement JASMIEN VAN DAELE, *Van Gent tot Genève. Louis Varlez. Een biografie*, Gand, Academia Press, 2002. Le rôle de Imre Ferenczi est évoqué dans SUSAN ZIMMERMANN, *Prächtige Armut : Fürsorge, Kinderschutz und Sozialreform in Budapest. Das sozialpolitische Laboratorium » der Doppelmonarchie im Vergleich zu Wien, 1873-1914*, Sigmaringen, Thorbecke, 1997. Sur le cadre plus général de ce mouvement international, voir RENAUD PAYRE et PIERRE-YVES SAUNIER, « L'interzonale municipalista : L'Union Internationale des Villes fra 1913 e 1940 », *Administrare*, 30,1-2,2000, pp. 217-242; et PATRIZIA DOGLIANI, « European municipalism in the first half of the twentieth century : The socialist network », *Contemporary European history*, 11,4,2002, pp. 573-596.
- [13] Sur les liens de complémentarité et de dépendance du BIT à l'égard de la SDN, voir CHARLES W. PIPKIN, « Relations with the League of Nations », *Annals of the American Academy of political and social science*, 166,1933, pp. 124-134, et PAUL G. STEINBICKER, « Is the international labor organization autonomous ? », *American political science review*, 29,5,1935, pp. 866-870.
- [14] DENIS GUÉRIN, *Albert Thomas au BIT : de l'internationalisme à l'Europe*, Genève, Institut européen de l'Université de Genève, Eurypa, 1996. Sur Albert Thomas et son environnement, voir CHRISTOPHE PROCHASSON, *Les intellectuels, le socialisme et la guerre (1900-1938)*, Paris, Le Seuil, 1993; ainsi que PATRICK FRIDENSON et MADELEINE RÉBÉRIOUX, « Albert Thomas, pivot du réformisme français », *Le mouvement social*, 87,2, 1974, pp. 85-98, et MARTIN FINE, « Albert Thomas : A reformer's vision of modernization, 1914-1932 », *Journal of contemporary history*, 12,3,1977, pp. 545-564.
- [15] Sur les modalités de préparation des conventions, voir FRANCIS G. WILSON, « The preparation of international labor conventions », *American journal of international law*, 28,3,1934, pp. 506-526; JOSEPH-HONORÉ RICARD, « L'action internationale dans les migrations ouvrières d'après-guerre », *Revue politique et parlementaire*, 130,386,1927, pp. 31-46; et, plus généralement, AMY HEWES, « The Conference at

work », *Annals of the American Academy of political and social science*, 166, 1933, pp. 86-94. Au total, soixante-sept conventions sont adoptées durant l'entre-deux-guerres. Certaines portent spécifiquement sur le statut des migrants : il s'agit des conventions C19 sur l'égalité de traitement face aux accidents du travail, adoptée le 5 juin 1925; C21 sur l'inspection des émigrants (5 juin 1926); C48 sur la conservation des droits à pension des migrants (22 juin 1935), auxquelles on peut rajouter les recommandations R2 sur la réciprocité de traitement (1919), R19 sur les statistiques des migrations (1922), R26 sur la protection des émigrantes à bord des navires (1926), R61 et R62 sur les travailleurs migrants (1939). Beaucoup d'autres conventions, de portée générale, incluent des clauses spécifiques en faveur des travailleurs migrants : C17 (réparation des accidents du travail, 1925), C35 à 40 (assurances vieillesse, invalidité et décès dans l'industrie et l'agriculture, 1933), C44 (chômage, 1934). Leur texte intégral figure dans <ilo.org/ilolex/french/convdisp1.htm> et <ilo.org/ilolex/french/subject.htm>.

[16] Selon une étude commanditée en novembre 1937 par le sous-directeur général Edward Phelan (1888-1967) et fondée sur les « indications fréquemment publiées dans la presse, et l'exposé des motifs des projets de loi aux débats parlementaires » (BIT, D 600/2000/24), FERGUS C. WRIGHT dresse un bilan comparable dans *Population and peace. A survey of international opinion on claims for relief from population pressure*, Paris, Institut international de coopération intellectuelle, 1939, pp. 306-309.

[17] Le BIT lui-même prend pour exemple les retombées d'une convention signée sur le poids des colis : à la suite de démarches diplomatiques allemandes, l'Union soviétique promulgue un décret qui en reprend les dispositions principales.

[18] Citons les associations internationales en faveur des droits sociaux, sur lesquelles nous reviendrons, ou, parmi les individualités, le cas de Justin Godart, en France, qui concilie sa carrière politique nationale avec une constante implication internationale. Pour ne donner que cet exemple, la notion même de médecine du travail, son pilotage par des instances paritaires et son entrée dans l'enseignement universitaire sont le résultat d'une pression exercée à la fin des années 1920 sur le gouvernement et le patronat français par le BIT. Voir STÉPHANE BUZZI, JEAN-CLAUDE DEVINCK et PAUL-ANDRÉ ROSENAL, *Santé et travail (1880-2006)*, Paris, La Découverte, 2006.

[19] Nous étendons ici, par-delà les frontières, l'expression et le modèle développés par CHRISTIAN TOPALOV, « Le champ réformateur, 1880-1914 : un modèle », in ID. (éd.), *Laboratoires du nouveau siècle*, Paris, Éditions de l'ÉHESS, 1999, pp. 461-474. Voir aussi ÉRIC LECERF, « Les conférences internationales pour la lutte contre le chômage au début du siècle », *Mil neuf cent*, 7, 1989, pp. 99-126. FRANCINE SOUBIRAN-PAILLET, « L'association internationale pour la protection légale des travailleurs et la construction en France de la notion de durée journalière du travail (1901-1914) », *Cahiers de l'IRT [Institut régional du travail] Aix-en-Provence*, 9, avril 2001, pp. 3-19, et, pour un cadre général, DANIEL T. RODGERS, *Atlantic crossings : Social politics in a progressive age*, Cambridge, Harvard University Press, 1998.

[20] SUZANNE BERGER, *Notre première mondialisation. Leçons d'un échec oublié*, Paris, Le Seuil, 2003. Pour une tentative de mesure de ses effets sur la condition ouvrière, voir MICHAEL HUBERMAN et WAYNE LEWCHUK, *Globalization and worker welfare in late nineteenth century Europe*, Montréal, Cirano, 1999, <cirano.qc.ca/pdf/publication/99s-01.pdf>.

[21] CHRISTOPH CONRAD, « Les États-providence en comparaison. État des approches en sciences sociales et en histoire », *Histoire et société. Revue européenne d'histoire sociale*, 6, 2003, pp. 90-98. Pour une saisie globale, voir MADELEINE HERREN, « Governmental internationalism and the beginning of a new world order in the late nineteenth century », in M. H. GEYER et J. PAULMANN (éd.), *The mechanics of internationalism, culture, society, and politics from the 1840s to the First World War*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 121-144. Cette articulation étroite entre libéralisme et régulation prolonge, dans le domaine circonscrit des migrations, les analyses de KARL POLANYI, *La grande transformation*, Paris, Gallimard, [1944] 1983.

[22] Sur ce lien organique, voir BJÖRN WITTRÖCK et PETER WAGNER, « Social science and the building of early welfare State : Towards a comparison of statist and non-statist Western societies », in D. RUESCHEMEYER et T. SKOCPOL (éd.), *States, social knowledge, and the origins of modern social policies*, Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 90-113.

[23] Sur l'ensemble de ces points, voir CARL STRIKWERDA, « The troubled origins of European economic integration : International iron and steel and labor migration in the era of World War », *American historical review*, 98, 4, 1993, pp. 1106-1129; CAMILLE GUERIN-GONZALES et CARL STRIKWERDA (éd.), *The politics of immigrant workers : Labor activism and migration in the world economy since 1830*, New York, Holmes & Meier, 1993; CATHERINE COLLOMP, *Entre classe et nation. Mouvement ouvrier et immigration aux États-Unis*, Paris, Belin, 1998; LEON GANI, *Syndicats et travailleurs immigrés*, Paris, Éditions sociales, 1972.

[24] Les passages cités sont issus du commentaire, par Arthur Fontaine, de la convention du 15 avril 1904 (Genève, Archives de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs [AIPLT], 156 [51 bis]). Sur les rapports diplomatiques franco-italiens durant la période, voir PIERRE MILZA, *Français et Italiens à la fin du XIX^e siècle. Aux origines du rapprochement franco-italien de 1900-1902*, 2 vol., Rome, École française de Rome, 1981. Sur A. Fontaine et son environnement, voir HANS-CHRISTIAN OERSTEDT *et alii*, « Paroles prononcées aux obsèques de M. Arthur Fontaine, à Paris, le 5 septembre 1931 », *Annales des Mines*, 20, 9, 1931, pp. 231-253; EUGÈNE RAGUIN, « Arthur Fontaine (nécrologie) », *Annales des Mines*, 13^e série, 1, 1932, <annales.org/archives/x/afo.html>; JEAN LUCIANI (éd.), *Histoire de l'Office du travail (1890-1914)*, Paris, Syros, 1992; MICHEL COINTEPAS, Arthur Fontaine haut fonctionnaire de la Troisième République, Thèse de Doctorat, Université Paris-I, 2005; ISABELLE MORET-LESPINET, « Arthur Fontaine, grand commis de la nation et ambassadeur du travail », *Histoire et sociétés. Revue européenne d'histoire sociale*, 6, 2003, pp. 111-120.

[25] MICHAEL HASENAU, « ILO standards on migrant workers : The fundamentals of the UN Convention and their genesis », *International migration review*, 25, 4, 1991, pp. 687-697. Sur la diffusion des mesures anti-chinoises à la fin du XIX^e siècle, voir ARISTIDE ZOLBERG, « The great wall against China : Responses to the first immigration crisis, 1888-1925 », in J. LUCASSEN et L. LUCASSEN (éd.), *Migration, migration history, history : Old paradigms and new perspectives*, Berne, Peter Lang, 1997, pp. 291-315.

[26] Pour Ernest Greenwood, correspondant américain du BIT, ce dispositif institutionnel permet de « contourner la nécessité d'entrer dans de fastidieuses négociations internationales et de passer par les canaux tortueux de la diplomatie pour s'assurer de la coopération des gouvernements » (lettre à Albert Thomas du 6 juin 1922, BIT, E 1000/6/0). L'échec de la conférence internationale du travail réunie à Berlin en 1890 avait été un moment crucial dans ce processus : suscitée par une Allemagne en pleine réforme sociale, elle réunissait des délégations de haut rang mais n'avait débouché que sur des vœux. La nébuleuse réformatrice chercha dès lors comment contourner les logiques diplomatiques usuelles afin d'imposer l'application des accords internationaux, avec en arrière-plan le développement du droit international. Voir, quatorze ans plus tard, les remarques amères d'ERNEST MAHAÏM dans les Archives de l'AIPLT (156 [51 bis]), ainsi que « La protection ouvrière internationale. Esquisse historique », (AIPLT 163 [4]); et GUSTAVE ROLIN-JAEQUEMYNS, « La conférence de Berlin sur la législation du travail et le socialisme dans le droit international », *Revue de droit international et de législation comparée*, 22, 1890, pp. 3-27. Sur la genèse de la conférence de 1890, voir SANDRINE KOTT, *L'État social allemand, représentations et pratiques*, Paris, Belin, 1995. Sur la filiation du BIT avec les autres organismes internationaux, voir CRAIG MURPHY, *International organization and industrial change : Global governance since 1850*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

[27] VIRGINIA A. LEARY, « The ILO : A model for non-state participation ? », in T. VAN BOVEN *et alii* (éd.), *The legitimacy of the United Nations : Towards an enhanced legal status of non-state actors*, Utrecht, SIM, 1997, pp. 61-74; STEVE CHARNOVITZ, « The emergence of democratic participation in global governance (Paris, 1919) », *Indiana journal of global legal studies*, 10, 1, 2003, pp. 45-77. La représentation des associations « non officielles » n'alla pas sans débats sur leur définition. Se posait la question de savoir si les syndicats fascistes entraient dans cette catégorie (BIT, E 111/0/1), ainsi, pour les migrations, que la Zentralstelle, confédération d'associations allemandes dont certaines sont directement liées au gouvernement (BIT, E 1000/9/0, Séance du CIOPPM, 17 avril 1931). Voir aussi sur ce point FRANCIS G. WILSON, « Fascist syndicalism and the ILO », *American federationist*, 42, 7, 1935, p. 730 sqq.

[28] JOHN HORNE, « The European moment between the Two World Wars, 1924-1933 », in M. DE KEIZER et S. TATES, *Moderniteit. Modernisme in massacultuur in Nederland, 1914-1940*, Zutphen, Walburg Pers, 2004. Arthur Fontaine qui, dès le lendemain de la guerre plaide au nom du ministère du Travail pour les « conceptions les plus libérales du statut des étrangers », même en faveur des travailleurs allemands, en est encore une fois un parfait représentant (Archives du ministère des Affaires étrangères, Dossier 263, Série C administrative, 1908-1940, Commission interministérielle du statut des étrangers, séance du 12 décembre 1918).

[29] WILLIAM OUALID, *Bulletin mensuel du Comité d'action pour la Société des Nations*, 1/4/ 1925, supplément n° 3, BIT, E 117. Albert Thomas présente cet objectif dans « International migration and its control », in M. SANGER (éd.), *Proceedings of the World Population Conference*, Londres, Edward Arnold, 1927, pp. 256-301. Sur William Oualid, l'un des pères du droit social français, étonnamment oublié des biographes, voir par exemple PAUL V. DUTTON, *Origins of the French welfare State : The struggle for social reform in France, 1914-1947*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

[30] ALBERT THOMAS, « Note pour Jacques Legouis », août 1927 (BIT, PO 1000/1/1). La question du nationalisme des organisations internationales dans l'entre-deux-guerres est abordée par PAUL WEINDLING, « Social medicine at the League of Nations Health Organisation and the International Labour Office compared », in ID. (éd.), *International health organisations and movements, 1918-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 134-153.

[31] La frontière avec la protection de la « population générale » est parfois difficile à tracer. Ainsi, en vertu de ses retombées globales sur le monde du travail, le BIT participa au Congrès international d'assistance publique à Paris en 1928, mais sans pouvoir y jouer un rôle moteur (cf. lettre d'Albert Thomas à Arthur Fontaine, juin 1929, BIT, E 115/22/01/1).

[32] « Note du BIT sur les clauses d'assistance aux travailleurs étrangers contenues dans les accords relatifs à la main-d'œuvre étrangère », 14 août 1933, BIT, L 1/9/1. La nébuleuse réformatrice internationale fait volontiers remonter les traités bilatéraux concernant spécifiquement les droits des travailleurs migrants à la Convention d'Eisenbach, conclue entre l'Autriche et différents États germaniques en 1853 (voir BIT, SI 11/1/7).

[33] Au-delà de l'ouvrage intitulé *Les méthodes des statistiques de l'émigration et de l'immigration*, Genève, BIT, 1922, voir BIT, E 101/000 et E 123. Sur l'internationalisme statistique, voir ÉRIC BRIAN, « Statistique administrative et internationalisme statistique pendant la seconde moitié du XIX^e siècle », *Histoire et mesure*, 4, 3-4, 1989, pp. 201-224.

[34] IMRE FERENCZI, « Comment s'élabore l'histoire des migrations internationales », *Annales HES*, 4-15, 1932, pp. 295-300, et « Les étrangers dans le monde d'aujourd'hui : problèmes de fait et de documentation », *Annales HES*, 8-37, 1936, pp. 29-41. Les archives du BIT (E 2/5/61/1) retracent les péripéties de cette enquête quelque peu sous-dimensionnée, pousse I. Ferenczi se donne chaque fois quelques jours dans les bibliothèques et archives pour reconstituer le passé migratoire des différents pays de la planète. Pour une comparaison, voir OLIVIER DUMOULIN, « Aux origines de l'histoire des prix », *Annales ESC*, 45-2, 1990, pp. 507-522.

- [35] DANA FRANK, « Where is the history of US labor and international solidarity ? : I. A moveable feast », *Labor : Studies in working-class history of the Americas*, 1.1.2004, pp. 95-119. Sur la dimension internationale du mouvement syndical, voir aussi MADELEINE HERREN, « Internationale Gewerkschaftsbewegung und "Cosmopolitan pluralism" », *Traverse*, 7.2.2000, pp. 69-78, et GERD CALLESEN, « Aspects of internationalism at the turn of the 19th/20th century », Stockholm, texte électronique, 2002, <arxiv.org/pdf_wrd/ Callesen_int.pdf>.
- [36] Sur les modalités et les suites de cette création, voir BIT, E 100/0/6, E 1000/9/0 et E 1000/1/1. La CIOPPM regroupe trente-neuf organisations d'Europe et d'Amérique en 1925. Pour plus de détail, voir *Annuaire international des organisations privées pour la protection des migrants*, Genève, CIOPPM, 1927.
- [37] Avec notamment l'Institut de coopération culturelle, voir JEAN-JACQUES RENOLLET, *L'UNESCO oubliée. La Société des Nations et la coopération intellectuelle (1919-1946)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999. Le milieu est directement intéressé à la question des migrations et des droits des étrangers.
- [38] Note interne au BIT, s.d., E 1000/9/0.
- [39] Ou, comme le résume Albert Thomas dans une « Note » à son collaborateur Jacques Legouis en août 1927 : « Je me rends compte du caractère artificiel de ce que nous faisons, mais c'est le seul moyen d'agiter les esprits. Il faut, en cette matière, créer une opinion publique » (BIT, PO 1000/1/1).
- [40] Albert Thomas annote ainsi d'une série de points d'interrogation et d'exclamation un rapport interne de Louis Varlez qui, mandaté à la 2^e Conférence internationale des pays d'émigration (Cuba, 1927), se réjouit de ce que le BIT y ait été assimilé « pour la première fois peut-être, à un État souverain » (BIT, E 111/2/0). « Est-ce la bonne solution ??? », se demande le directeur... Par contraste, dans une lettre à Joseph Sainz (s.d., printemps 1925, BIT, E 117), Albert Thomas souligne que « l'expérience de 5 ans d'existence des organismes internationaux a montré combien ils devaient être prudents dans leurs initiatives sous peine, et c'est là un fait d'ordre pratique, de voir s'éloigner d'eux l'intérêt et le soutien [...] ».
- [41] C'est ainsi que la 2^e Réunion de la CIOPPM, réunie à Genève en décembre 1925, appelle à une « protection sanitaire et morale à bord », à la présence systématique d'une femme qualifiée pour veiller au bien-être matériel et moral des femmes et des enfants, et à la création d'un corps spécialisé d'agents de service social des deux sexes, choisis par proposition des associations (BIT, E 100/0/6).
- [42] Voir l'intervention de Bustard, lors de la conférence internationale consacrée aux cartes de transit en 1929, sur les « douze visites médicales au moins qui sont infligées par les compagnies, le gouvernement polonais, le Consulat américain, le service d'hygiène publique des États-Unis, les autorités britanniques, etc., à tout émigrant parti de Lemberg pour New York » (BIT, L 4/13/1). Voir aussi les plaintes exprimées par Edith Bright, du National Council of Women du Royaume-Uni et d'Irlande du Nord, auprès de la Commission d'émigration du BIT en juillet 1921 (BIT, E 100/25/1).
- [43] Voir la discussion de ces questions dans la réunion de la CIOPPM du 17 avril 1931 (BIT, E 1000/9/0) ; et l'intervention d'Ernest Greenwood à la Conférence on Immigration Policy, réunie par les Young Women's Christian Associations en 1922 (BIT, E 1000/6/0).
- [44] Voir par exemple les réunions de la CIOPPM des 20 février et 4 juin 1930, BIT, E 1000/9/0.
- [45] Voir l'article d'Éric Guerrassimoff dans le présent numéro. Sur la dimension géostratégique de la migration, voir aussi LARS OLSSON, « Labor migration as a prelude to World War I », *International migration review*, 30,4,1996, pp. 875-900, qui, malgré son ambition, n'entre toutefois pas dans le détail du jeu diplomatique.
- [46] La citation de Giuseppe De Michelis figure dans le « Programme de la conférence internationale de l'émigration et de l'immigration » (BIT, E 111/0/1). Voir aussi *Conférence internationale de l'émigration et de l'immigration, Rome, 15-31 mai 1924. Documents préparatoires et considérations générales sur les problèmes de l'émigration et de l'immigration*, Rome, 1924. Sur le Commissariat général à l'émigration, voir CAROLINE DOUKI, « L'État libéral italien face à l'émigration de masse (1860-1914) », in N. L. GREEN et F. WEIL (éd.), *Citizenship and those who leave. The politics of emigration and expatriation. Actes du Colloque international « Citoyenneté et émigration (XIX^e - XX^e siècles), la politique du départ »* (Paris, EHESS, 6-8 décembre 2001), Durham, Duke University Press, à paraître.
- [47] Sous forme d'un bulletin d'informations rédigé en italien, même si les gouvernements adhérents peuvent demander à publier dans une autre langue (BIT, E 111/0/1).
- [48] Giuseppe De Michelis, dans une lettre à Albert Thomas datée du 1^{er} août 1923, dénonce « les lenteurs nécessaires d'une sérieuse et longue préparation diplomatique comme celle qui doit précéder les actes de l'OIT ». Il reproche aussi au BIT de devoir, tripartisme oblige, se borner à l'examen « des questions concernant les conditions de travail des émigrants dans les pays d'immigration » et donc, implicitement, de ne pouvoir traiter la dimension politique du contrôle des émigrants par leur pays d'origine.
- [49] L'analyse des votes des États sur les différentes motions discutées lors de la conférence permet du reste d'établir que la position américaine était « marginale » par rapport à celle des autres participants à la conférence (*Conférence internationale de l'émigration et de l'immigration, op. cit.*).
- [50] « Pour les organisations internationales, ce qui est le plus grave, ce qui les menace de mort, c'est de ne pas réclamer les fonctions qui leur ont été attribuées par le traité. Il s'agit de savoir si vous considérez que nous avons raté notre affaire, et que vous devez vous substituer à nous » (lettre d'Albert Thomas à Giuseppe De Michelis, 30 septembre 1923, BIT, E 111/0/1, extraits). Ces propos ne sont pas exagérés. Dans une réunion préparatoire, « De Michelis a tenu à rappeler qu'aucun des quarante-trois gouvernements qui avaient adhéré à la conférence de Rome n'avait fait mention de l'existence du BIT et de sa compétence en matière d'émigration » (Lettre de Louis Varlez à Albert Thomas, s.d., BIT, *ibid.*).
- [51] L'expression, empruntée à la sociologie latourienne, peut être ici entendue dans son sens littéral. Ainsi, la lettre de Louis Varlez à Albert Thomas (BIT, s.d., E 111/0/1) atteste que, dans ses négociations avec De Michelis, l'argument majeur du chef du service des migrations est que « le BIT est dès à présent aussi le centre de l'information législative et réglementaire et que toute étude internationale doit nécessairement émaner de lui et lui être renvoyée ».
- [52] BIT, E 111/0/1, Lettre de Louis Varlez à Albert Thomas du 25 avril 1924.
- [53] Voir sur ce point la lettre d'Albert Thomas au député Angiolo Cabrini, datée du 24 septembre 1923 (BIT, E 111/0/1). Les notes internes d'Albert Thomas à ses collaborateurs montrent qu'il a été en fait pris de court par le projet français, bien que l'idée de réunir une conférence des pays d'immigration ait été lancée par un proche, l'économiste et parlementaire français Bertrand Nogaro : Albert Thomas, alors ministre de l'Armement, lui avait confié l'organisation de la main-d'œuvre étrangère durant la Grande Guerre. Soutenue par le Quai d'Orsay, l'initiative suscite l'hostilité active du ministère du Travail. Le cadre global de ces conflits interministériels, qui incluent aussi l'Agriculture, est bien documenté à leur époque par plusieurs auteurs dont LOUIS PASQUET, *Immigration et main-d'œuvre étrangère en France*, Paris, Rieder, 1927 ; et reconstitué par JEAN-CHARLES BONNET, *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux-guerres*, Lyon, Université de Lyon, Publications du Centre d'histoire économique et sociale de la région lyonnaise, 1976.
- [54] Certaines sont issues d'organisations proches, comme le Congrès mondial des migrations réuni à Londres en juin 1926 à l'initiative des syndicats, qui prône la création d'un Office international des migrations. Le projet, émanant de responsables peu favorables au BIT, fut désarmé par Albert Thomas (BIT, E 1000/1/1).
- [55] Dans une lettre du 30 janvier 1930 à Albert Thomas, Jacques Legouis retranscrit ainsi fidèlement la charge de Oualid contre le BIT lors d'une réunion de l'Association française pour le progrès social (BIT, E 2/4/22/1) : « Il faut être résolu réaliste et ne pas écouter les chimères. Le BIT a un rôle très précieux d'ordre documentaire (surtout statistique), mais dès 1921 il a décidé d'écarter les propositions utopiques tendant à mettre sur pied une organisation internationale des migrations. La commission internationale de l'émigration s'est bornée à adopter une série de vœux purement platoniques ». En pratique, l'approche bilatérale inspira de nombreux projets sur l'assistance internationale réciproque des malades et sur celle des indigents, discutés dans les commissions de l'assemblée de la SDN dans les années 1930 (BIT, SI 111/7).
- [56] ERNST GEORG RAVENSTEIN, « The laws of migration », *Journal of the Statistical Society*, 48,2,1885, pp. 167-227, et 52,2,1889, pp. 241-301. Sur la Belgique, voir la Note de François Vereruyse, directeur général du chômage et du placement au ministère de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale (BIT, E 100/7/7).
- [57] *Conférence européenne relative aux cartes pour émigrants en transit, 10-14 juin 1929. Comptes rendus et textes*, Genève, SDN, 1929.
- [58] « Comité central des Houillères de France, Service de la main-d'œuvre étrangère, Rapport d'activité de l'année 1922 (15 mars 1923) », BIT, E 2/2/22/1. Voir aussi les analyses de JANINE PONTY, *Les Polonais méconnus. Histoire des travailleurs immigrés en France*. Paris, Publications de la Sorbonne, 1993. Sur la circulation au sein du bassin houiller centre-européen, voir C. STRIKWERDA, « The troubled origins... », art. cit.
- [59] L. OLSSON, « Labor migration... », art. cit. Durant l'occupation française de la Ruhr, les représentants des Houillères observent les « persécutions volontaires allemandes [à l'encontre] des minorités polonaises ». Le rappel des mesures prises avant la Première Guerre mondiale par le gouvernement allemand pour favoriser la colonisation de la Pologne est explicite dans les réunions de la Commission (française) interministérielle

de l'immigration (Archives du ministère des Affaires étrangères, Série C administrative, 1908-1940, Dossier 263). Sur la formulation d'une politique « centre-européenne » d'immigration vers la France, voir *Ibid.*, Dossier 347, et également PIERRE CHARTIER, *La colonisation allemande dans l'ancienne Pologne prussienne et ses conséquences actuelles*, Paris, Jouve, 1921.

[60] Pour ne prendre qu'un exemple, la délégation officiellement mandatée en mai 1926 par le ministère français du Travail pour négocier, avec le ministère de la Prévoyance sociale tchécoslovaque, l'application de la convention bilatérale conclue entre les deux pays six ans plus tôt, se compose du directeur de la maison Worms à Prague, Fombonne, représentant permanent du ministère du Travail sur place, ainsi que du correspondant local de la Société générale d'immigration – la SGI, agence privée sur laquelle nous allons revenir. S'y ajoute Lebellet, chef du service de la main-d'œuvre étrangère au ministère du Travail, qui deviendra directeur de l'une des principales concurrentes de la SGI, la Société internationale de migration (BIT, E 100/17/4).

[61] Cf. F. Verceyruys, Note citée, pour le cas belge (BIT, E 100/7/7). En France, la circulaire du ministère des Régions libérées, datée du 9 novembre 1921, prévoyait le retrait d'agrément aux entrepreneurs débauchant des ouvriers introduits par leurs confrères sans preuve de leur complète libération.

[62] Pour une synthèse commode, voir JONATHAN CRUSH, ALAN JEEVES et DAVID YUDELMAN, *South Africa's labor empire : A history of Black migrancy to the gold mines*, Boulder, Westview Press, 1991.

[63] Sur tout ce dossier, voir les Notes de Fuss, datées du 29 juin 1929, sur la Conférence des cartes de transit (BIT, L 4/13/1). En insistant sur le caractère subsidiaire de la politique étatique d'immigration, nous nuancions, sans la refuser, la dense analyse de CATHERINE COLLOMP, « Immigrants, labor markets, and the State, a comparative approach : France and the United States, 1880-1930 », *The Journal of American history*, 86,1,1999, pp. 41-66.

[64] C'est le cas, dès 1925 pour la SGI, de la Grèce, de la Yougoslavie, de l'Autriche, de la Lituanie, de la Norvège, de la Suède, où l'agence entend encadrer le recrutement.

[65] Signe de la gravité du problème, Fernand Maurette reproche expressément à A. Thomas, dans une note interne non datée, de violer les devoirs du BIT en faisant du travail « un article de commerce », et d'apporter un « camouflage d'humanitarisme à une pure entreprise commerciale » (BIT, E/2/4/01). La liberté de ton est autorisée par l'amitié qui les lie depuis leur jeunesse.

[66] De son passage au ministère de l'Armement, A. Thomas a hérité de liens avec des industriels comme Henri de Peyerimhoff, l'un des responsables de la SGI. Sur ce personnage, voir ALAIN CHATRIOT, « Henri de Peyerimhoff (1871-1953), le gentleman du charbon », in O. DARD et G. RICHARD (éd.), *Les permanents patronaux. Éléments pour une histoire de l'organisation patronale en France dans la première moitié du XX^e siècle*, Metz, CRHCEO/Université de Metz, 2005, pp. 45-73.

[67] Selon l'expression d'Albert Thomas en 1927 lui-même. Les notes internes du BIT démontrent que cette crainte n'était pas seulement une dramatisation rhétorique destinée à faire pression sur les États.

[68] Sur le contentieux qui en résulte entre la Roumanie et la Hongrie, voir BIT, E 116. Sur le rôle des politiques d'émigration comme gestion des minorités, on pourra aussi se référer à KENT FEDOROWICH, « Reconstruction and resettlement : The politicization of Irish migration to Australia and Canada, 1919-1929 », *English historical review*, 114, 459,1999, pp. 1143-1178.

[69] F. C. WRIGHT, *Population and peace... op. cit.*, p. 44; GILBERT MAROGER, *L'Europe et la question coloniale. Revendications coloniales allemandes. Aspirations coloniales polonaises*, Paris, Sirey, 1938, pp. 251-252.

[70] Cette évolution globale des pays d'émigration est bien évoquée dans une note de Louis Varlez à Albert Thomas, datée du 30 mai 1927 : « Après l'Italie, voici l'Allemagne et un peu nos amis Polonais qui se lancent dans la politique de l'émigration par groupements nationaux et nationalistes, qui soulève la répulsion des pays d'immigration » (BIT, E 2/5/24).

[71] Sur tous ces points, voir BIT, E 2/1/22/2, notamment les lettres de Fernand Maurette à Georges Cahen-Salvador, datées de janvier et février 1933, et les deux articles que ce dernier venait de faire paraître sur cette question dans le *Petit Parisien*. Sur Cahen-Salvador, voir A. CHATRIOT, *La démocratie sociale... op. cit.* Sur l'avènement de la notion de « chômage », CHRISTIAN TOPALOV, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.

[72] Cf. CHRISTIANE TOUJAS-PINÈDE, *L'immigration étrangère en Quercy aux XIX^e et XX^e siècles*, Toulouse, Privat, 1990; GÉRARD NOIRIEL, « L'immigration étrangère dans le monde rural pendant l'entre-deux-guerres », *Études rurales*, 135-136,1994, pp. 13-35; LAURA TEULIÈRES, *Immigrés d'Italie et paysans de France, 1920-1944*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2002. Je me permets de renvoyer à PAUL-ANDRÉ ROSENTAL, *L'intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003, chap. 2, qui montre que les politiques françaises de population se bâtissent dans les années 1930 autour de la démographie rurale, donnant du même coup une place centrale à l'immigration étrangère dans les campagnes.

[73] « Ne manquez pas de faire éduquer vos enfants, si possible dans une école italienne. Qu'aucun Italien ne renonce au privilège et à la conscience d'être Italien. Qu'il mette un point d'honneur à consommer des produits de son industrie nationale, à pratiquer sans l'altérer sa langue maternelle, à élever ses enfants dans un esprit de patriotisme, à leur enseigner la langue, l'histoire et la géographie de l'Italie. » Sur tous ces points, voir F. C. WRIGHT, *Population and peace... op. cit.*, pp. 159-160. Sur Georges Mauco, se reporter à P.-A. ROSENTAL, *L'intelligence démographique... op. cit.*, chap. 5; ÉLISABETH ROUDINESCO, « Georges Mauco (1899-1988) : un psychanalyste au service de Vichy. De l'antisémitisme à la psychopédagogie », *L'Infini*, 51,1995, pp. 73-84; PATRICK WEIL, « Georges Mauco : un itinéraire camouflé. Ethnoracisme pratique et antisémitisme fielleux », in P.-A. TAGUIEFF (éd.), *L'antisémitisme de plume, 1940-1944. Études et documents*, Paris, Berg International, 1999, pp. 267-276.

[74] Voir la synthèse récente de BENEDETTA GARZARELLI, « Fascismo e propaganda all'estero : Le origini della Direzione generale per la propaganda (1933-1934) », *Studi storici*, 43,2,2002, pp. 477-520 et, envisagé du point de vue français, PIERRE MILZA, *L'Italie fasciste devant l'opinion française, 1920-1940*, Paris, Armand Colin, 1967. Le ministère de la Guerre, dans les années 1930, envisagea les dispositions à prendre à l'égard des immigrants italiens en cas de guerre avec leur pays d'origine, parmi lesquelles l'évacuation des hommes d'âge mûr hors des régions militairement sensibles (Vincennes, Archives du Service historique de l'armée de terre, 7 N 2293).

[75] Voir *La coopération internationale technique et financière en matière de migrations colonisatrices. Conférence technique d'experts*, Genève, BIT, Études et documents, Série O (Migrations), 1938.

[76] Ainsi, la Zentrale für Völkerwanderungspolitik, qui vient d'être créée à Leipzig, reprend le langage du BIT (fournir des travailleurs et des capitaux aux pays d'immigration, tout en réglant le problème des chômeurs pour les pays d'émigration), mais en prônant la conservation des liens nationaux avec l'Allemagne dans les migrations de groupe qu'elle organise (BIT, E 2/5/24). La citation d'Albert Thomas est extraite de BIT, E 1000/7/6/2.

[77] En 1927, Louis Varlez exprime à Albert Thomas ses inquiétudes sur l'évolution des experts allemands les plus modérés, soucieux de conserver un étroit contrôle national sur les émigrants issus de leur pays (BIT, E 2/5/24). EDNA CERS MAC MAHON, « The attitude of immigration countries », *Annals of the American Academy of political and social science*, 150,1930, pp. 13-24, discute avec la même lucidité le projet d'Albert Thomas; tandis que J.-H. RICARD, « L'action internationale... », art. cit., laisse deviner les craintes qu'il pouvait susciter.

[78] La Grande-Bretagne, relayée par certains dominions comme le Canada, passe en 1922 un Empire Settlement Act facilitant la migration interne à l'empire, mais ses résultats sont limités, de l'avis même d'Albert Thomas (dans sa lettre à Joseph Sainz, citée *supra*, n. 40). Voir STEPHEN CONSTANTINE (éd.), *Emigrants and empire. British settlement in the dominions between the wars*, Manchester, Manchester University Press, 1990; GEORGE F. PLANT, *Overseas settlement : Migration from the United Kingdom to the dominions*, Londres, Oxford University Press, 1951; WILLIAM A. CARROTHERS, *Emigration from the British Isles, with special reference to the development of the overseas dominions*, Londres, P. S. King & Son, 1929. La France, qui tarde à s'organiser, crée en 1937 une commission coloniale d'enquête : « Le peuplement extrêmement dense de certains territoires coloniaux, le peuplement clairsemé de certains autres » la conduit, selon ses propres termes, « à envisager le déplacement de certaines parties de la population à l'aide d'un vaste mouvement de colonisation », en faisant appel à de nombreux experts, dont Pierre Gourou (BIT, N 206/1000/16/2). André Philip, alors député du Rhône et membre de la sous-commission d'Afrique du Nord, en défend l'importance face à « certains pays étrangers où l'on ne manquerait pas de conclure que la France est incapable de poursuivre jusqu'au bout la réforme de son système colonial ».

[79] On trouvera son intervention dans M. SANGER (éd.), *Proceedings... op. cit.*, pp. 297-298. Les résultats de Penck sont publiés sous forme d'articles dans la revue berlinoise *Forschungen und Fortschritte* à partir de 1926.

[80] DIRK MOSES, « Conceptual blockages and definitional dilemmas in the "racial century": Genocides of indigenous peoples and the Holocaust », *Patterns of prejudice*, 36, 2002, pp. 7-36.

[81] P.-A. ROSENTAL, *L'intelligence démographique... op. cit.*, chap. 9.

[82] MAE M. NGAI, « The architecture of race in American immigration law : A reexamination of the Immigration Act of 1924 », *Journal of American history*, 86,1,1999, pp. 67-92; RICHARD P. COLE et GABRIEL J. CHIN, « Emerging from the margins of historical consciousness : Chinese immigrants and the history of American law », *Law and history review*, 17,2,1999, pp. 325-364; JAMES A. TYNER, « The geopolitics of eugenics and the exclusion of Philippine immigrants from the United States », *Geographical review*, 89,1, 1999, pp. 54-73; LAURA TABILI, « The construction of racial difference in twentieth century Britain : The special restriction (coloured alien seamen) order, 1925 », *Journal of British studies*, 33,1,1994, pp. 54-98. Sur la phobie du métissage racial, voir notamment RUTH HARRIS, « The child of the Barbarian : Rape, race and nationalism in France during the First World War », *Past & Present*, 141,1993, pp. 170-207; TYLER STOVALL, « Love, labor, and race : Colonial men and white women in France during the Great War », in T. STOVALL et G. VAN DEN ABBEELE (éd.), *French civilization and its discontents : Nationalism, colonialism, race*, Lanham, Lexington Books, 2003, pp. 297-322.

[83] On songe évidemment aux éruptions « exceptionnelles normales » de Céline, reprochant aux Juifs d'avoir affaibli la race blanche en suscitant sa scission en nations et en favorisant en son sein la diffusion des comportements dysgénétiques comme l'alcoolisme. Sur un thème abondamment traité, voir par exemple PHILIPPE ALMÉRAS, *Les idées de Céline*, Paris, Berg International, 1992, notamment chap. 6.

[84] Les travaux d'ALISON BASHFORD, notamment *Imperial hygiene : A critical history of colonialism, nationalism and public health*, Londres-New York, Palgrave, 2004, et « Quarantine and the imagining of the Australian nation », *Health*, 2,4,1998, pp. 387-402, en ont pris la mesure dans le cas de l'Australie, en démontrant sa place essentielle dans la construction de l'identité nationale. Voir aussi ALAN KRAUT, *Silent travelers : Germs, genes, and the immigrant menace*, New York, Basic Books, 1994; CAROLYN STRANGE et ALISON BASHFORD (éd.), *Isolation : Places and practices of exclusion*, Londres-New York, Routledge, 2003; ALEXANDRA MINNA STEM, « Buildings, boundaries, and blood : Medicalization and nation-building on the ILS-Mexico border, 1910-1930 », *The Hispanic American historical review*, 79,1,1999, pp. 41-81; et, pour une vision d'histoire longue, PATRICE BOURDELAIS, *Les épidémies terrassées. Une histoire des pays riches*, Paris, La Martinière, 2003. Pour la France, voir ANNE-SOPHIE BRUNO, « Inaptitude et immigration en France au XX^e siècle », in C. OMNES et A.-S. BRUNO (éd.), *Les mains inutiles. Inaptitude au travail et emploi en Europe*, Paris, Belin, 2004, pp. 125-145. Le débat culmine en France en 1926, avec la publication de GEORGES DEQUIDT et GEORGES FORESTIER, « Les aspects sanitaires du problème de l'immigration en France », *Revue d'hygiène*, 48, (1926), pp. 999-1049. Cette même année, plusieurs voix s'élèvent, au sein de la Ligue des droits de l'homme, pour réclamer l'extension et le durcissement du contrôle sanitaire (*Le Congrès national de 1926*, Paris, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, 1926).

[85] Parmi les innombrables références sur l'histoire des congrès internationaux qui jalonnent la période, voir notamment NORMAN HOWARD-JONES, *Les bases scientifiques des conférences sanitaires internationales, 1851-1938*, Genève, OMS, 1975; WILLIAM F. BYNUM, « Policing hearts of darkness : Aspects of the international sanitary conferences », *History and philosophy of the life sciences*, 15,1993, pp. 421-434. La prise en compte de la mobilité ne s'effectue pas nécessairement via la question des migrations de masse, mais aussi par le biais de déplacements temporaires au premier rang desquels figurent les pèlerinages. Voir MARK HARRISON, *Public health in British India*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, chap. 5.

[86] Le docteur Martial en est, en France, un bon représentant : spécialiste de l'examen médical des migrants au début du XX^e siècle, il se reconvertisse dans le discours racial à mesure qu'il prend de l'ampleur dans les années 1930. Parmi une surabondante bibliographie, voir PIERRE-ANDRÉ TAGUIEFF, « La "science" du docteur Martial, ou l'anti-sémitisme saisi par l'"anthropologie des races" », in P.-A. TAGUIEFF, *L'antisémitisme de plume...*, op. cit., pp. 295-332.

[87] SHARON E. KINGSLAND, *Modeling nature. Episodes in the history of population ecology*, Chicago, The University of Chicago Press, [1985] 1995.

[88] BIT, PO 1000/1/4. Le document confirme le peu de crédit du natalisme français à l'extérieur, surtout lorsqu'il est exprimé *ad nauseam* par de purs propagandistes. Il marque le fossé entre une histoire dénonciatrice des idées, qui litte l'importance des textes et ne retient que les plus extrêmes, et une sociologie historique de la réception.

[89] Voir aussi la démythification de l'idée de *Lebensraum* par le démographe allemand exilé ROBERT R. KUCZYNSKI, *L'espace vital et les problèmes de population*, Oxford, Oxford University Press, 1944.

[90] A. THOMAS, « International migration and its control », art. cit.

[91] BIT, PO 1000/1/1.

[92] New York, Alfred Knopf, 1929. On pourra comparer avec le ton beaucoup plus rassurant de Liebman Hersch, professeur à l'université de Genève, dans un article publié peu après, « Les migrations internationales comme facteur de paix et de guerre », *Revue internationale de sociologie*, 37,9-10,1929, pp. 1-16.

[93] Louis Dublin est entre autres le partenaire d'Alfred Lotka dans le processus de mathématisation de la démographie qui marque toute la période. Voir notamment, sous la plume des deux hommes, « The true rate of natural increase », *Journal of the American Statistical Association*, 20,151,1925, pp. 305-339; ou *The money value of a man*, New York, Ronald Press Company, 1930.

[94] BRYCE M. WOOD, *Peaceful change and colonial problem*, New York, Columbia University Press, 1940, p. 18. L'ouvrage rend un hommage appuyé à l'œuvre du BIT en matière d'émigration. Sur l'historique de ces conférences, voir *The international studies conference : Origins, functions, organisation*, Paris, Institut international de coopération intellectuelle, 1937. Sur la notion de « changement pacifique », voir aussi CHARLES A. W. MANNING (éd.), *Peaceful change : An international problem*, New York, The Macmillan Company, 1937.

[95] KIMURA MITSUHIKO, « The economics of Japanese imperialism in Korea, 1910-1939 », *Economic history review*, 48,3,1995, pp. 555-574; JESSE FREDERICK STEINER, « Japanese population policies », *American journal of sociology*, 43,5,1938, pp. 717-733; F. A. RAGER, « Japanese emigration and Japan's "population pressure" », *Pacific affairs*, 14,3,1941, pp. 300-321; ainsi que « Korea in transition : Demographic aspects », *Population index*, 10,4,1944, pp. 229-242.

[96] Elles sont périphériques dans le programme national-socialiste, notamment par phobie du métissage, et par souci de ménager le Royaume-Uni. Surtout, les nazis conçoivent les colonies comme un espace contigu : l'Europe orientale (voir la thèse de DIRK VAN LAAK, *Über alles in der Welt. Deutscher Imperialismus im 19. und 20. Jahrhundert*, Munich, Beck, 2005, et ANDRÉ TOUZET, *Le problème colonial et la paix du monde*, Paris, Sirey, 1938).

[97] C'est le cas de l'Allemagne nazie, ou de l'Italie fasciste des années 1920; voir F. C. WRIGHT, *Population and peace...*, op. cit., p. 146 sqq.

[98] Dans une lettre datée du 23 juin au rédacteur du *Uhr Tagenblatt* à Berlin (BIT, E 2/5/24).

[99] Avant même les transferts gréco-bulgare de 1919 et gréco-turc de 1923, la matrice en est le traité d'Adrianople, conclu en 1913 entre la Bulgarie et Turquie (1913). Voir DARIUSZ STOLA, « Forced migrations in Central European history », *International migration review*, 26,2,1992, pp. 324-341, et aussi RENÉE HIRSCHON, *Crossing the Aegean : An appraisal of the 1923 compulsory population exchange between Greece and Turkey*, New York, Berghahn Books, 2003.

[100] Le philosophe belge Eugène Dupréel avait ainsi exprimé, après le Congrès mondial de la population de 1927, les biais occasionnés par un traitement de l'humanité comme une entité sociale unique dans « L'optimum de population et ses critères », *Revue de l'Institut de sociologie*, 9,1,1928, pp. 1-34.