

Isabel da Costa

L'institutionnalisme de John Commons et les origines de l'État providence aux États-Unis

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Isabel da Costa, « L'institutionnalisme de John Commons et les origines de l'État providence aux États-Unis », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 42 | 2011, mis en ligne le 17 février 2011. URL : <http://interventionseconomiques.revues.org/1283>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Télé-université, UQAM
<http://interventionseconomiques.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :
<http://interventionseconomiques.revues.org/1283>
Document généré automatiquement le 24 mars 2011.
© Tous droits réservés

Isabel da Costa

L'institutionnalisme de John Commons et les origines de l'État providence aux États-Unis

- 1 L'expression « État providence », qui traduit communément celle de « Welfare State », recouvre des dispositifs différents selon les arrangements historiques propres à chaque pays. Aux États-Unis au début du 20^{ème} siècle, la notion de « welfare » (bien-être) était associée à l'assistance, majoritairement privé et organisée au niveau local. La législation de 1862 (étendue en 1906) à propos des pensions des anciens combattants de la guerre civile, prenait pourtant plus du tiers du budget de l'État fédéral au tournant du siècle mais, peu critiquée, était rarement évoquée dans un débat moralement chargé. En effet, depuis les « lois sur les pauvres » de la période coloniale, l'assistance sociale était réservée aux « pauvres méritants », comme les orphelins et les personnes âgées. A partir d'une forme de darwinisme social qui considérait que la réussite économique allait naturellement à ceux qui étaient le mieux adaptés, une partie de la société américaine avait aussi tendance à « culpabiliser les victimes », c'est-à-dire ceux qui étaient perçus comme ne possédant pas les qualités personnelles nécessaires à la survie économique. La distinction entre les « bons » et les « mauvais » pauvres sera en arrière plan d'une partie des débats sur l'émergence des dispositifs de protection sociale jusqu'à la crise de 1929 et au chômage de masse auquel les programmes du New Deal essayeront de répondre avec l'approbation de la majorité de l'opinion publique. Les groupes qui défendaient, au début du 20^{ème} siècle, les premières mesures de régulation sociale sur le marché du travail cherchaient à assurer la sécurité économique en développant à la fois le principe de l'assistance et celui de l'assurance et utilisaient les termes de « législation sociale » ou « législation du travail » puis, dans les années 1920-30, « social welfare » privé ou public, « assurances sociales », « sécurité économique » et enfin « sécurité sociale ».
- 2 Si la notion d'État providence, avec ses défenseurs et ses opposants, porte souvent à controverse, il y a en revanche un consensus assez général dans la littérature sur le thème aux États-Unis pour considérer que le système de sécurité sociale établi par la loi de 1935 « Social Security Act » (SSA) en constitue le pilier central. La plupart des analyses de l'État providence aux États-Unis commencent donc par les dispositifs mis en place pendant le New Deal et développés par la suite, la dernière étape étant la récente réforme de l'assurance-maladie promulguée par le Président Obama en 2010.
- 3 Parmi les travaux qui prennent en compte la législation sociale existant avant le New Deal, un des débats porte sur les raisons du « retard » des États-Unis en matière de démarrage et d'étendue de l'État providence. David Moss (1996, p. 180-81) identifie cinq écoles à ce propos, dont les arguments soulignent autant de facteurs ayant constitué des barrières au développement des politiques sociales associées à l'État providence : l'éthique des réformistes ; la faiblesse du mouvement ouvrier ; le contrôle des réformes sociales par les élites liées aux grandes entreprises ; l'insuffisance structurelle des bureaucraties publiques ; et l'hostilité envers l'augmentation des dépenses publiques pendant l'ère progressiste. Dans son livre consacré au rôle de l'Association américaine pour la législation sociale dans les réformes progressistes, Moss souligne néanmoins que : « *Malgré tous leurs échecs législatifs, les réformateurs de l'époque progressiste ont exercé une influence énorme sur l'évolution ultérieure de la législation sociale aux États-Unis. Les théories de John Commons ont, à elles seules, contribué à définir les termes du débat pour plusieurs générations à venir* » (Moss 1996, p. 7).

- 4 L'influence des réformes progressistes à la fois sociale, politique, législative, juridique et administrative, n'est pas facile à cerner et celle de Commons en particulier, qui touche à toutes ces dimensions, si elle a parfois été reconnue, n'a vraiment commencé à être étudiée que récemment. Outre les travaux des historiens sur le mouvement progressiste, depuis les années 1990 une série de recherches (Chasse 1991 ; Moss 1996 ; Kaufman 1993 et 2003 ; Rutherford 2006 ; Gonc 2006 ; Bazzoli et Kirat 2008, etc.), sont venues éclairer différentes facettes du rôle joué par les économistes institutionnalistes dans les réformes législatives introduites pendant la période progressiste aux États-Unis. Cette histoire est cependant loin d'avoir été complètement explorée et nous avons dû recourir à des histoires orales et des récits bibliographiques pour trouver une partie des liens que nous cherchions – à cet égard, deux sources nous ont été particulièrement utiles, le site internet dédié à l'histoire de la Sécurité sociale (<http://www.ssa.gov/history/>) et celui de la Wisconsin Historical Society (<http://www.wisconsinhistory.org/>).
- 5 La politique officielle des États-Unis, soutenue par la pensée économique et juridique, était à l'origine le « laissez-faire ». Le gouvernement devait intervenir le moins possible pour ne pas perturber le libre jeu de l'offre et de la demande dans un marché censé être sans entraves pour aboutir, à travers le mécanisme de la « main invisible », à la solution économique la plus efficace pour la société. Au début du 20^{ème} siècle, face aux problèmes sociaux amenés par l'industrialisation et l'urbanisation des États-Unis, les réformes progressistes ont instauré une série de mesures de législation sociale. La plupart seront invalidées par la Cour suprême. Il faudra attendre le New Deal pour que l'intervention de l'État sur le marché du travail et dans le champ du social cesse d'être considérée comme anticonstitutionnelle par les cours de justice. Cet article analyse la construction d'un lien entre l'État et le social à travers les processus d'ébauche de réglementations sur le marché du travail et de création des premiers dispositifs de protection sociale aux États-Unis. Nous évoquerons tout d'abord comment le mouvement progressiste a impulsé certaines réformes sociales établissant les prémisses d'une forme d'État providence, nous nous attacherons ensuite à identifier l'influence de John Commons et de ses disciples de l'université du Wisconsin dans ces réformes et dans l'émergence d'un rôle pour l'État dans la régulation sociale. Nous soulignerons qu'à travers la conception, l'écriture et l'administration d'une partie de la législation sociale étasunienne, non seulement dans le Wisconsin mais aussi dans les agences fédérales du New Deal, l'institutionnalisme de John Commons a fait une contribution majeure au développement de l'État providence aux États-Unis.

Les progressistes : pionniers de l'État providence

« Les hommes et les femmes du mouvement progressiste doivent être considérés comme les pionniers de l'État providence. Leur objectif n'était pas de renforcer le pouvoir du gouvernement en tant que tel, mais ils étaient déterminés à remédier aux maux les plus pressants et dangereux de la société industrielle, et ce faisant ils ont vite appris qu'ils ne pouvaient pas arriver à leurs buts sans utiliser le pouvoir de l'État administratif. » Richard Hofstadter (1963, p. 15)

- 6 La croissance économique des États-Unis, avec un développement rapide de l'industrialisation et de l'urbanisation a, en quelques décennies, fait émerger d'importants problèmes sociaux. L'idée de l'égalitarisme Jeffersonien a cédé la place à celle d'un fossé grandissant entre les nouveaux magnats de l'industrie et de la finance et les immigrés des bas quartiers des villes industrielles. C'est contre cette polarisation de la société américaine que réagira le mouvement progressiste. Pourtant, il n'y avait pas forcément consensus parmi les protagonistes des réformes progressistes sur les causes du mal américain et encore moins sur les remèdes pour le guérir. Le mouvement progressiste a fait l'objet d'un bon nombre de recherches, mais le débat continue parmi les historiens qui essayent de le caractériser car ce mouvement était complexe et pluriel. Il fédérait sous sa bannière des groupes aux caractéristiques et

objectifs différents tels que des entrepreneurs, des suffragettes, une partie du clergé, des journalistes, des universitaires et des politiciens. Certains historiens ont analysé le mouvement progressiste comme une attaque contre les puissants industriels et les politiciens corrompus, d'autres au contraire ont souligné « le triomphe du conservatisme » en montrant comment les entreprises ont su tirer à leur profit les réformes progressistes (Kolko, 1963) ; pour certains le mouvement progressiste était une révolte de la classe moyenne éduquée contre sa perte de pouvoir et de statut face au pouvoir grandissant des dirigeants des grandes firmes et des politiciens (Hofstadter, 1955, p. 135), d'autres ont soutenu que c'était au contraire le fait d'une nouvelle classe moyenne issue de l'urbanisation et de l'industrialisation et ayant une mentalité bureaucratique qui imposait ses valeurs en utilisant le pouvoir de l'État (Wiebe, 1967). Si consensus minimum il y a, peut-être consiste-t-il dans une vision du mouvement progressiste en tant que réaction contre les problèmes de l'industrialisation (Hays, 1957).

- 7 Les réformes progressistes ont établi sur le marché du travail les prémisses d'une législation et d'une protection sociales. Certaines lois ont perduré, d'autres ont été remises en question ou cessé d'être appliquées pendant les années 1920, au cours desquelles le pouvoir du capitalisme industriel a été consolidé aux États-Unis, ce qu'exprime la fameuse phrase de Coolidge "*The business of America is business*". Il a fallu une crise économique sans précédent pour remettre en cause ce pouvoir et pour que s'établissent une législation et une série de dispositifs institutionnels auxquels on attribuera l'appellation d'État providence. Cependant, pour nous, les origines de l'État providence se trouvent avant le New Deal, dans les réformes progressistes, une partie de la société civile attribuant à l'État une responsabilité dans la résolution des problèmes sociaux posés par l'industrialisation de l'économie américaine. Dans la lutte entre les divers groupes qui voulaient réguler la nouvelle société industrielle, et ceux qui y opposaient des résistances, l'État était incontournable, même aux États-Unis où son pouvoir était dispersé et où la légitimité de son action était difficilement acquise auprès des défenseurs de la traditionnelle politique du laissez-faire. Mais, la « main invisible » ou le libre jeu de l'offre et de la demande sur le marché n'apportait pas, aux yeux des progressistes, la solution optimale pour la société dans le domaine du social. Qu'il s'agisse du travail des femmes et des enfants, de la violence des conflits du travail, de la protection des enfants et des personnes âgées ou de l'insertion des immigrés, le mouvement progressiste a joué un rôle dans l'établissement de nouvelles règles dans le traitement du social, qui contribuaient au même temps au renforcement de l'État (da Costa 1998). Ces réformes, même lorsqu'elles ont échoué, ont constitué le terrain formateur pour une partie des futurs acteurs du New Deal, au premier rang desquels Franklin D. Roosevelt, Frances Perkins ou le sénateur Robert Wagner – tous actifs auprès du mouvement progressiste de l'État de New York – mais aussi la pépinière de disciples de Commons ayant participé aux réformes progressistes dans l'état du Wisconsin.
- 8 Le mouvement progressiste à son apogée deviendra tellement populaire que les trois principaux candidats à l'élection présidentielle de 1912 s'en réclameront : Woodrow Wilson pour le parti démocrate ainsi que W.H. Taft et Theodore Roosevelt pour un parti républicain divisé. Si comme l'exprime J. Douglas Brown (1960, p. 107) : « *Le passage de la loi sur la Sécurité sociale de 1935 a constitué un point tournant dans la philosophie politique Américaine (...)* », c'est pourtant au cours de la période progressiste que la traditionnelle politique du laissez-faire a commencé à céder la place aux premières ébauches de régulation sociale avec, en contrepartie, un renforcement du rôle des instances administratives de l'État qui n'était pas forcément voulu et qui n'aurait pas sans poser problème. En effet, dans l'esprit progressiste, la régulation de la pauvreté allait de pair avec la régulation des trusts ou monopoles, qui mettaient en danger la démocratie américaine. Mais la régulation de l'économie et du social impliquait aussi une réforme des structures politiques car, au niveau local, l'administration de certaines villes était aux mains de politiciens parfois corrompus et, au niveau de l'État fédéral, les sénateurs étaient souvent perçus comme un club de millionnaires

défendant les intérêts des grandes entreprises. La régulation des monopoles, à travers la loi antitrust, et la réforme des structures politiques, constituent deux grands axes des réformes progressistes. Mais nous allons ici nous intéresser surtout à un troisième axe, celui des réformes portant sur le marché du travail et qui concernaient essentiellement le travail des femmes et des enfants, la réduction de la durée du travail et des mesures de protection sociale. Dans ce domaine les quelques succès remportés n'ont généralement pas perduré. L'exemple de la régulation du travail des femmes et des enfants permettra d'avoir une idée des enjeux.

L'exemple de la réglementation du travail des femmes et des enfants

- 9 Le mouvement progressiste comptait beaucoup de femmes dans ses rangs et elles ont joué un rôle important dans le domaine de la législation sur le travail des enfants. Des lois à ce sujet ont été promulguées ou amendées dans pratiquement tous les États américains avant la Première Guerre mondiale. La plupart interdisaient le travail des enfants de moins de quatorze ans ; imposaient un maximum de 8 heures par jour et des limites sur le travail de nuit ; et dans certains États la scolarité était rendue obligatoire jusqu'à l'âge minimum légal pour travailler. Cependant, l'application de ces lois n'était pas toujours assurée, des milliers d'enfants continuaient de travailler dans l'industrie, les mines et les filatures de coton. En 1914, seulement 9 États respectaient ses critères (Faulkner, 1951, p. 259) et l'effort de groupes comme le National Child Labor Committee, créé en 1904, se porta sur le niveau fédéral, avec un succès mitigé car, même si en 1916 le Congrès a adopté une loi interdisant le commerce entre les États de biens produits dans des lieux de travail employant des enfants, la Cour suprême l'a déclarée anticonstitutionnelle deux ans après, considérant que le pouvoir du Congrès sur le commerce entre les États ne pouvait pas contrôler l'exercice du pouvoir de police des États sur le commerce et l'industrie au niveau local. Le Congrès a essayé de nouveau en 1919, avec un impôt de 10 % sur les profits des entreprises employant des enfants, ce que la Cour suprême a déclaré comme une mauvaise utilisation du pouvoir de lever l'impôt et donc anticonstitutionnel en 1922. Il faudra attendre le Fair Labor Standards Act de 1938 pour qu'une loi fédérale régleme le travail des enfants. – c'est aussi cette loi qui établit un salaire minimum et le paiement des heures supplémentaires au-delà de 44, puis de 40 heures par semaine.
- 10 Pour ce qui est des conditions de travail des femmes, les législations sociales adoptées par les États étaient en général annulées par les cours de justice, qui considéraient qu'il s'agissait là d'une atteinte à la liberté de contrat, jusqu'à ce qu'en 1908, l'avocat progressiste Louis Brandeis représentant l'État de l'Oregon dans *Muller v. Oregon*, ait défendu devant la Cour suprême la constitutionnalité d'une loi de cet État établissant la journée de dix heures pour les femmes. Il le fit en utilisant une méthode, chère aux progressistes et nouvelle dans son utilisation juridique, de recherche empirique sur les problèmes sociaux. Dans son rapport, l'argumentation juridique s'appuyait sur une masse de données tendant à démontrer que de longues heures de travail mettaient en danger « *la santé, la sécurité, la morale et le bien-être publics* ». Le rapport avait été coécrit avec sa belle sœur qui avait collecté les données, Josephine Clara Goldmark, qui assistait Florence Kelly au bureau de New York de la National Consumers League (dont la future Ministre du travail de Roosevelt, Frances Perkins, deviendra la secrétaire entre 1910 et 1912). Cette méthode – devenue célèbre sous l'appellation « Brandeis Brief » – a été couronnée de succès à tel point que neuf ans plus tard dans *Bunting v. Oregon*, la Cour Suprême a soutenu une loi établissant la journée de dix heures pour les hommes, sur la base d'un rapport similaire à celui de Brandeis. S'appuyant sur cette jurisprudence, beaucoup d'États ont adopté des lois sur la durée du travail pendant la période progressiste, jusqu'à ce que la Cour suprême change d'interprétation en 1923 et rejette de nouveau ce type de législation.

- 11 La législation sur le travail des femmes et des enfants est exemplaire du sort réservé à la législation sociale avant le New Deal. Si différents groupes d'acteurs parvenaient à influencer le pouvoir politique et législatif et à établir une régulation sociale au niveau des États voire même au niveau fédéral, le pouvoir judiciaire conservateur défendant constamment le « laissez faire » contractuel invalidait la plupart des réformes (da Costa, 1998 et 2008). A la veille du New Deal bien peu de lois sociales avaient été considérées comme constitutionnelles par la Cour suprême. Si ni le pouvoir de police ni celui de lever l'impôt ne pouvaient garantir la constitutionnalité de la législation sociale la seule solution pour que les juges arrêtent d'invalider la législation sociale émergente semblait être de changer la Constitution.
- 12 Dans ce contexte, un des apports majeurs de Commons et de ses disciple du Wisconsin à la progression de la législation sociale a été leur contribution à l'élaboration de textes juridiques qui passent le test de la Cour suprême, tout d'abord dans l'État du Wisconsin, devenu un modèle en la matière, puis au niveau fédéral. Ce genre de contribution est néanmoins difficile à identifier car plusieurs facteurs jouent dans l'adoption d'un texte de loi et dans sa mise en œuvre effective.
- 13 Elizabeth Brandeis, dans la partie sur la législation du travail du 3^{ème} volume de l'histoire du travail écrite par Commons et ses collaborateurs de l'Université du Wisconsin, souligne déjà que : « *Les informations sur la façon dont des lois spécifiques ont été adoptées sont fragmentaires à l'extrême. Les documents officiels dans la plupart des États ne révèlent rien (...) Même si ces documents étaient disponibles, ils ne révéleraient pas complètement les interactions qui expliquent la ratification de chaque mesure en particulier.* » (Commons et al. 1935, p. 400). Elizabeth Brandeis, disciple et collaboratrice de Commons à l'Université du Wisconsin, était par ailleurs la fille de Louis Brandeis – l'avocat progressiste qui jouera aussi un rôle important à l'époque du New Deal en tant que juge de la Cour suprême -- et l'épouse de Paul Raushenbush -- un autre disciple de Commons qui a contribué à l'écriture de la partie de la SSA (social security act – loi sur la sécurité sociale) concernant l'assurance chômage. Elizabeth Brandeis a participé avec son mari et John Commons à l'élaboration de la loi sur l'assurance chômage promulguée par l'État du Wisconsin en 1932 qui servira de modèle à la législation du New Deal. Spécialiste reconnue sur la législation du travail de l'époque, elle retrace une histoire du sujet qui peut toujours servir de référence. Il en ressort que ce type de législation existait dans très peu d'États avant les premières décennies du 20^{ème} siècle et que ce qui était promulgué avait une portée limitée ; la légitimité de l'État dans la protection du travail ne commence à être socialement admise que pendant la période progressiste au cours de laquelle nombre de textes ont été promulgués dans pratiquement tous les États. Lorsqu'un texte de loi semblait passer le test des cours, tel la législation du Wisconsin de 1911 sur les accidents du travail, écrite par Commons et ses disciples, il servait de modèle aux textes d'autres États. Cependant, en règle générale, l'action des cours de justice invalidait la plupart de ces mesures, les considérant comme une interférence avec la liberté de contrat. Par ailleurs, parmi les mesures qui n'étaient pas contestées devant les tribunaux, certaines n'étaient pas suivies d'effet par manque de moyens ou à cause de difficultés d'administration. Commons essayera de remédier à ces problèmes en prônant la mise en place de commissions associant, selon le modèle de la commission industrielle du Wisconsin, les différentes parties prenantes à l'application de la législation sociale.

L'interaction des groupes de pression

- 14 La difficulté des réformes progressistes en matière de législation sociale tient aussi en partie aux interactions des différents groupes dont les intérêts étaient plus divergents concernant les réformes touchant au marché du travail que dans d'autres domaines et à la nécessité, compte tenu du rôle de la Cour suprême, de coordonner les actions au niveau des États avec l'influence au niveau fédéral.

- 15 Ainsi, au niveau des États, face à la pression de l'opinion publique, les associations patronales locales ne pouvaient pas toujours empêcher l'adoption de lois mais, au niveau fédéral, la National Association of Manufacturers (NAM), dont le but principal était, depuis 1902, la lutte contre les syndicats, s'opposait systématiquement aux lois soutenues par la confédération syndicale, American Federation of Labor (AFL), ou perçues comme étant favorables au « labor ». Comme au début du siècle plusieurs projets de loi étaient présentés au Congrès visant à établir la journée de huit heures dans les établissements travaillant sous contrat fédéral, ou à protéger l'action syndicale contre les injonctions délivrées par les cours de justice, la NAM et d'autres organisations patronales employèrent des professionnels du lobby pour faire pression sur les législateurs à Washington.
- 16 Néanmoins, après la victoire du parti démocrate au Congrès en 1910 et à la présidence en 1912, le vote démocrate a permis le passage de la loi Adamson qui établissait la journée de huit heures dans les chemins de fer et de la loi Clayton dont un des objectifs était de protéger les syndicats contre les injonctions des juges. Le président Woodrow Wilson a par ailleurs nommé un syndicaliste, William B. Wilson, Secrétaire du nouveau Département du Travail et a nommé les membres de la Commission des Relations Industrielles qui devait conduire une enquête sur les causes de la « violence industrielle ». Commons a refusé de diriger la commission mais a accepté d'y participer. Les travaux de la commission ont exposé, à la manière progressiste – avec des recherches produisant une accumulation de données et en donnant aux problèmes une visibilité publique dans des auditions relayées par la presse – les conditions dans le monde du travail. Des dissensions internes ont eu pour résultat la présentation de 3 rapports différents – soutenus respectivement par les syndicats, les employeurs et le public (ce dernier écrit par Commons et Mme Harriman (da Costa 1998 p. 86-7 ; Weinstein 1968 p.208-11).
- 17 Le rôle des syndicats dans le développement de la législation sociale, pendant la période progressiste comme au cours du New Deal, a été complexe et a varié en fonction du type de législation proposée ; les syndicats ont parfois fait alliance avec d'autres groupes et soutenu certains dispositifs, parfois fait obstacle à leur adoption. La position des fédérations syndicales a pu être différente selon les États et diverger de celle de la confédération au niveau national. Par exemple, alors que Samuel Gompers, le dirigeant historique de l'AFL de 1886 à 1924, en farouche défenseur du volontarisme, s'opposait au principe de l'assurance maladie, vers la fin de l'année 1918, les fédérations du travail de 18 États, ainsi que 21 syndicats et d'autres organisations de travailleurs le soutenaient, contre la volonté de Gompers (Moss, p. 193).
- 18 En général l'AFL estimait que la défense des intérêts des travailleurs était l'affaire des syndicats et de la négociation collective pas celle de l'État. L'AFL soutenait de façon bipartite les politiciens qui étaient favorables aux syndicats au niveau des États et du fédéral, quelle que soit leur affiliation politique. Les syndicats pouvaient compter sur des alliés au niveau du pouvoir législatif voire même de l'exécutif, mais leur position de méfiance par rapport à l'État était surtout liée à leurs déboires avec le pouvoir judiciaire. En effet, la jurisprudence issue de la « common law », avant la loi Wagner de 1935, condamnait l'action syndicale en utilisant des doctrines telles que celle de la « conspiration criminelle » ou celle de « l'entrave au commerce entre les états » (da Costa 1994). L'AFL n'a pas été l'initiatrice des campagnes visant à augmenter la protection sociale, mais a néanmoins soutenu les efforts d'autres groupes concernant les pensions de retraite, le travail des enfants et la santé et sécurité au travail par exemple. En revanche la confédération était opposée aux efforts législatifs des États en matière de salaire minimum, d'assurance maladie obligatoire et d'assurance chômage.
- 19 Pendant le New Deal les syndicats ont abandonné leur neutralité pour soutenir le parti démocrate et le président Roosevelt. On pourrait s'attendre à ce que l'AFL abandonne aussi sa position générale en matière d'assurances sociales et joue un rôle de premier ordre dans l'émergence de certains dispositifs du New Deal, mais la réalité est plus complexe. L'AFL ne renversera sa position sur l'assurance chômage que lors de son congrès de 1933 par exemple.

De fait, la diversité dans les positions du Labor a continué –avec des différences entre l'action des syndicats au niveau local et l'action de lobby de l'AFL au niveau fédéral – et s'est même accrue du fait qu'à partir de 1938 une deuxième confédération a vu le jour aux États-Unis, le CIO (« *Congress of Industrial Organizations* », issu du « *Committee for Industrial Organization* » créée en 1935 au sein de l'AFL pour syndiquer sur la base de l'industrie les travailleurs non qualifiés que les syndicats de métier avaient du mal à intégrer dans leurs rangs). C'est surtout Sidney Hillman, un des fondateurs du CIO et président du syndicat de la confection (Amalgamated Clothing Workers of America) qui a soutenu l'émergence de la législation sociale.

20 Le rôle du Labor au cours du New Deal est analysé en détail dans un livre édité par Milton Derber et Edwin Young (1957). Plusieurs auteurs montrent que les syndicats n'ont pas été un groupe de pression très important dans l'émergence de la législation sociale aux États-Unis. Edwin Witte, considéré comme « le père de la sécurité sociale » écrit à propos du rôle du Labor avant la crise de 1929 qu'il était secondaire car : « *À l'origine pas un seul des programmes de sécurité sociale n'est le fait des syndicats ni ne peut être considéré comme ayant été mis en place grâce à leur influence.* » (Witte 1957, p. 271). Elizabeth Brandeis (1957, p. 196-97) fait le même constat résumant au passage le sort de la législation sociale pendant l'ère progressiste :

« Toutefois, un ensemble de réglementations du travail avait été introduit, sans beaucoup de soutien de la part du mouvement syndical, dans les États industriels - traitant de la santé et de la sécurité au travail, du travail des enfants et du nombre maximal d'heures de travail - dans la plupart des professions pour les femmes, dans quelques professions particulières pour les hommes. En outre, quinze États ont adopté des lois instaurant un salaire minimum pour les femmes et les mineurs. La plupart de ces lois étaient le fruit des efforts des réformateurs humanitaires de la classe moyenne travaillant dans des organisations petites, mais remarquablement efficaces, en particulier le National Child Labor Committee, la National Consumers League, et l'Association américaine pour la législation du travail. Presque toutes les sortes de lois promulguées au niveau des États sur la protection du travail avaient été contestées devant les tribunaux et considérées comme contraires à la Constitution en vertu du quatorzième Amendement ».

21 Comme le souligne Elizabeth Brandeis, les principaux promoteurs de la législation sociale aux États-Unis ne sont pas les syndicats mais d'autres groupes au premier rang desquels la National Consumers League qui défendait la réglementation du travail des femmes et des enfants, mais surtout la American Association for Labor Legislation (AALL, Association américaine pour la législation du travail).

22 En 1906 un groupe d'économistes de l'American Economic Association – association fondée en 1885 à l'initiative de Richard T. Ely alors à l'Université de Johns Hopkins (Coats 1960) – a créé l'AALL en tant que branche de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (elle-même organisée à Paris en 1900 pour favoriser le développement de la réglementation légale du travail). Les trois premiers présidents de l'AALL, Richard T. Ely, Henry Farnam et Henry Seager avaient étudié en Allemagne et connaissaient l'école historique allemande qui, en défendant le rôle de l'État, s'opposait à l'école classique anglaise prônant le laissez faire en économie. Parmi les économistes fondateurs il y avait encore les étudiants de Edwin R. A. Seligman à l'Université de Columbia, mais surtout, John Commons et son disciple John B. Andrews qui en deviendra le secrétaire à plein temps de 1908 à 1943, et fera de l'AALL, selon John Dennis Chasse (Chasse 1991, 1994), une étude de cas dans la méthode de Commons de « recherche constructive » visant à résoudre des problèmes sociaux. Commons et Andrews (1916) ont écrit ensemble un livre sur les principes de la législation du travail, devenu un classique plusieurs fois réédité (dont la dernière en 2010). Pendant les premières années de l'association, sous Ely et Commons, l'équipe de l'AALL a effectué des analyses comparatives sur tous les types de législation du travail, soutenu des études sur les maladies liées au travail et distribué des milliers de copies du fameux « Brandeis Brief » de 1908 (Moss 1996, p. 5). Par la suite l'association a élargi son action vers la promotion active de différentes

lois à travers une série de campagnes avec plus ou moins de succès selon le projet défendu et l'interaction des groupes de pression impliqués – qui n'étaient pas les mêmes s'agissant d'accidents du travail ou d'assurance maladie par exemple. Entre 1910 et la Deuxième Guerre mondiale, l'AALL a rédigé des modèles de projets de loi et fait du lobby pour la promulgation de réglementations du travail dans différents États et au Congrès à Washington. L'AALL a été un groupe très influent dans le développement de la législation sociale aux États-Unis. Des syndicalistes y ont participé (dont Gompers au départ mais il a démissionné en 1915 à propos de la position de l'AALL sur l'adoption de la législation sur les accidents du travail dans l'État de New York), des industriels, dont John D. Rockefeller, l'ont financée et des économistes conservateurs, tels Henry Farnam, y ont participé, partageant avec Commons, son disciple John B. Andrews et d'autres progressistes, la conviction que l'État, à travers la régulation sociale, avait un rôle à jouer dans la résolution des problèmes sociaux.

23 Le mouvement progressiste était constitué de différents groupes : entreprises, syndicalistes, suffragettes, ecclésiastiques, journalistes, socialistes, etc. Il a gagné la majorité de l'opinion publique américaine à la nécessité d'effectuer des réformes pour remédier aux problèmes sociaux amenés par l'industrialisation avec le développement des inégalités et de la pauvreté dans les centres urbains. Ce mouvement a légitimé politiquement et fait pression pour l'adoption de différents types de législation sociale au niveau des États et au niveau fédéral. Cette législation sociale a constitué les prémisses d'une forme d'État providence, dont les principes seront développés et renforcés au cours du New Deal. Les économistes institutionnalistes partageaient le goût des progressistes pour les enquêtes de terrain qui dévoilaient les conditions de l'industrialisation. En se démarquant de l'économie traditionnelle qui défendait la politique du « laissez faire », ils ont aussi œuvré à une légitimation théorique de l'intervention de l'État dans l'économie. Commons a été encore plus loin car il a participé en tant qu'acteur à l'élaboration de la législation sociale dans l'État du Wisconsin. La législation sociale du Wisconsin a servi de modèle pour certaines lois proposées dans d'autres États et pour une partie de la législation fédérale. Des disciples formés par Commons, qui ont aussi participé à l'élaboration et à l'administration de la législation du Wisconsin, ont ensuite été appelés à Washington pour participer aux différentes instances mises en place par le New Deal et notamment à celle chargée d'élaborer la loi sur la Sécurité Sociale. Ils n'y étaient pas seuls, mais à travers leur action ils ont continué l'institutionnalisme de Commons et contribué cette fois non plus aux prémisses mais à la pièce maîtresse de l'État providence aux États-Unis. Commons a souligné dans son autobiographie qu'il essayait de sauver le capitalisme en le rendant meilleur. Son activité de réformiste visait à y contribuer.

John Commons et l'idée du Wisconsin

24 Les réformes progressistes constituent le contexte de l'action de John Commons dans l'État du Wisconsin dirigé par le gouverneur progressiste Robert La Follette. Commons a aidé à la préparation de la législation du Wisconsin sur l'administration publique (« Civil Service Law », 1905) et sur les services publics (« Public Utilities Law », 1907), ainsi que sur le salaire minimum (1911), les accidents du travail (« workmens' compensation », 1911) et surtout l'assurance chômage (1932), que le Wisconsin sera le premier État à promulguer et qui servira de modèle à la législation du New Deal.

Parcours de John Commons avant l'Université du Wisconsin

John R. Commons est né en 1862 dans une petite ville à la frontière entre l'Ohio et l'Indiana. Sa mère était presbytérienne et avait fait des études à Oberlin ; son père était issu d'une famille quaker et anti-esclavagiste. Il a pendant un certain temps tenu un journal local où Commons et son frère ont appris le métier de typographe. Pour se payer une partie de leurs études à Oberlin, les deux frères ont travaillé pendant leurs vacances dans des journaux à Cleveland. Après le collège, en 1888, Commons est allé faire son troisième cycle à l'université de John Hopkins avec Richard T. Ely. Ely, un des fondateurs de l'American Economic Association, avait étudié en Allemagne

avec Karl Knies de l'école historique allemande et était à la fois un réformiste et un économiste qui préconisait la méthode inductive. Commons a ensuite enseigné à l'université de Wesleyan en 1890, à Oberlin en 1891 et à l'université d'Indiana de 1892 à 1895. Il y a écrit "The Distribution of Wealth" en 1893. Il s'est par ailleurs intéressé au mouvement populiste et été secrétaire de l'Institut de sociologie chrétienne dont Ely était le président. Entre 1895 et 1899, Commons a occupé une chaire nouvellement créée en sociologie à l'université méthodiste de Syracuse où il a commencé sa pratique d'emmener ces étudiants faire du terrain hors de l'université et les a même aidés à monter une coopérative. Pendant les cinq années entre 1899 et 1903, Commons a eu différentes expériences de travail, dont les plus importantes ont été sa participation en tant qu'expert à la Commission Industrielle des États-Unis et en tant que conciliateur dans les conflits entre les employeurs et les syndicats à la National Civic Federation. Ces deux expériences lui ont permis de rencontrer la plupart des dirigeants syndicaux de l'époque et de voir de près les régulations à l'œuvre dans différents secteurs industriels. Il en a retiré sa théorie du développement du "gouvernement constitutionnel dans l'industrie" par analogie avec le Parlement britannique, qu'il expose brièvement dans son autobiographie (Commons, 1934, pp. 71-73.) et qui sert de base à son idée que l'administration de la législation sociale doit être confiée à des commissions industrielles.

25 En 1904 Ely, qui était passé de John Hopkins à l'université du Wisconsin, y a fait venir Commons pour enseigner et prendre en charge un projet pour lequel il avait obtenu un large financement : une histoire de la démocratie industrielle aux États-Unis. Après des années de recherche et une accumulation impressionnante de matériel, Commons et ses collaborateurs publient en 1910-11 "*A Documentary History of American Industrial Society*" en dix volumes. Cet imposant travail a été suivi par la publication d'un ouvrage devenu un classique, "*History of the Labor Movement in the United States*", en quatre volumes écrits par Commons et ses disciples -- les deux premiers volumes sont parus en 1918 et les deux derniers en 1935. Cet ouvrage a établi Commons comme un des pères fondateurs de l'histoire du travail aux États-Unis et les institutionnalistes domineront cette branche de l'histoire jusqu'à l'apparition de la « nouvelle histoire du travail » dans les années 1960. Pendant ses premières années à Wisconsin, Commons n'a pas seulement développé son analyse du travail, mais a aussi étudié l'économie des services publics (*public utilities*). En effet, la National Civic Federation lui a demandé en 1905 de participer à une étude comparative de la propriété municipale aux États-Unis et en Grande Bretagne. Le projet avait été lancé à cause des critiques suscitées par la vente à une entreprise privée d'une large entreprise publique de production de gaz. Il s'agissait de déterminer pourquoi la propriété publique avait plus de succès en Grande Bretagne qu'aux États-Unis. Avec la commission d'enquête Commons a visité 24 villes américaines et britanniques. En outre, le gouverneur La Follette lui a demandé de faire des propositions pour l'élaboration des lois sur le service public qu'il s'appropriait à faire voter par la législature du Wisconsin. Cela impliquait notamment l'étude de la législation sur le sujet et a abouti au "Public Utility Law" de 1907 (Commons a aussi aidé l'administration socialiste de Milwaukee à réorganiser l'administration de la ville en 1910).

26 Commons est arrivé au Wisconsin à un moment où le progressiste Robert La Follette venait de battre les conservateurs aux élections et inaugurerait une période de réformes et d'innovations politiques qui allaient attirer l'attention nationale sur cet État. La Follette a pour cela bénéficié de la collaboration des experts de l'Université. Le gouverneur avait été un ancien élève de l'Université du Wisconsin aux côtés de Charles Van Hise qui en était devenu le président. Ce qui a été appelé « l'idée du Wisconsin » est cette collaboration entre le gouvernement et les universitaires de l'État dont Commons fut l'exemple le plus proéminent. Commons a soit écrit lui-même soit en collaboration avec ses disciples, plusieurs lois du Wisconsin, notamment celle portant sur la protection des travailleurs en cas d'accidents du travail – *Wisconsin Workmen's Compensation Act* de 1911 « compensation » ou assurance contre les accidents du travail – et celle sur l'assurance chômage – *Wisconsin Unemployment Compensation Act* de 1932. Les disciples de Commons ont également participé à l'administration de ces lois et cette double expérience sera mise à profit lorsqu'à Washington ils collaboreront à l'élaboration et

- à l'administration des programmes du New Deal et en particulier la loi de 1935 sur la sécurité sociale.
- 27 Ces deux lois incorporent la pensée économique et le savoir faire juridique de Commons et de ses disciples de l'école du Wisconsin. Toutes les deux sont basées sur le principe assurantiel et incitent l'employeur à éviter de lui-même le risque encouru par les salariés afin de faire baisser le coût de sa prime d'assurance. La première loi a passé le test de la Cour suprême et servi de modèle pour la législation sociale sur cette question dans d'autres États – en 5 ans deux tiers des États en avaient adopté (Commons et Andrews 1916). Il faut signaler que le nombre d'accidents industriels était tel à l'époque que les coûts pour les entreprises devenaient importants lorsque les salariés parvenaient à gagner les procès pour recevoir des dommages et intérêts (da Costa 1998, Weinstein 1968).
- 28 Le deuxième projet de loi était politiquement et théoriquement plus problématique (Bazzoli et Kirat 2008) et a exigé dix ans de travail à Commons et à ses disciples avant qu'il ne soit adopté. Commons avait écrit la version originale en 1921 et le texte avait été remanié et présenté à l'Assemblée du Wisconsin lors de ses sessions successives, jusqu'à ce que la version réécrite en 1931 par ses disciples Paul Raushenbush et Elizabeth Brandeis, avec l'aide d'Arthur Altmeyer pour la partie administrative, soit introduite par un autre étudiant de Commons élu à l'Assemblée de l'État, Harold Groves, et finalement adoptée (Bernstein 1985, p. 45 ; Rutherford 2005, p. 25). La législation a ensuite été administrée par un autre disciple de Commons, Arthur Altmeyer, secrétaire de la Commission Industrielle du Wisconsin à partir de 1920.
- 29 Paul Raushenbush dirigera le département du Wisconsin sur le chômage (« Wisconsin Unemployment Division ») de 1934 à 1967. Frances Perkins, la Ministre du travail de Roosevelt, lui demandera en 1934 d'aider Thomas Eliot à écrire la partie de la SSA sur l'assurance chômage (Eliot 1961). Frances Perkins avait été auparavant la responsable de la commission industrielle de l'État de New York. Elle demandera à son collègue du Wisconsin qu'elle connaissait bien, Arthur Altmeyer, tout d'abord de l'aider à réorganiser le Ministère du travail, puis d'en être le représentant auprès du NRA (« National Recovery Administration ») et enfin de devenir son assistant. En évoquant sa nomination Altmeyer précise que Mme Perkins lui avait dit que ce n'était pas uniquement à cause de son expérience dans la gestion de l'assurance chômage et la législation sociale au sein de la Commission Industrielle du Wisconsin qu'il était nommé, mais aussi parce qu'il était un produit de l'école d'économistes institutionnalistes du Wisconsin (Altmeyer 1958 p.21).

La contribution de John Commons au New Deal

- 30 L'influence de John Commons sur le New Deal a été indirecte, à travers sa pensée et l'implication de ses étudiants mais on peut trouver la trace d'au moins une intervention directe de Commons en faveur des programmes de lutte contre le chômage. En effet, en 1933 Harry Hopkins qui dirigeait le FERA (Federal Emergency Relief Administration) hésitait à proposer à Roosevelt un programme de travail qui remplace le programme d'aide d'urgence aux chômeurs car il pensait que les syndicats s'y opposeraient. Dans son équipe, Aubrey Williams, qui venait du Wisconsin, a consulté Commons, qui a trouvé un document de 1898 où Gompers défendait un programme de travail pour les chômeurs qui ressemblait à ce que Hopkins souhaitait. Ce dernier en a alors parlé à Roosevelt qui a immédiatement accepté l'idée. L'équipe de Hopkins s'est mise au travail dès le week-end et quatre jours après l'ordre exécutif créant CWA (Civil Works Administration) était signé (Altmeyer 1958 ; Bernstein 1985) ; à peine une semaine après, le 15 novembre 1933, FERA se transformait en CWA.
- 31 Dans son autobiographie, Commons estime que plus d'une trentaine de ses disciples ont contribué aux agences du New Deal. Les plus célèbres furent Arthur Altmeyer, Edwin Witte et Wilbur Cohen. Arthur Altmeyer a été l'une des principales figures du programme de

la Sécurité sociale aux États-Unis. Il a fait partie du Comité sur la sécurité économique (*Committee on Economic Security*, CES) qui a rédigé la proposition législative en 1934. Il en présidait le comité technique. Il a été l'un des trois membres du Conseil de la sécurité sociale (*Social Security Board*) créé par la loi pour exécuter le nouveau programme. Roosevelt l'a appelé « Mr Sécurité sociale ». Dès qu'il a été nommé au CES, Arthur Altmeyer y a fait venir Edwin Witte comme « directeur exécutif » chargé de faire la synthèse des recherches. Considéré comme le « père de la sécurité sociale », Witte rappelait modestement que, comme toute avancée sociale, celle-ci avait été le produit du travail de beaucoup de personnes. Avant de venir à Washington, Witte avait été au Wisconsin le chef de la bibliothèque législative de référence et le secrétaire de la Commission industrielle. Il impressionnait par son savoir encyclopédique sur l'ensemble de la législation sociale qui a contribué à ce que l'élaboration de cette législation aboutisse en quelques mois et avec un succès qui était loin d'être acquis d'avance étant donné l'ampleur de la tâche et les problèmes de rédaction du texte afin d'éviter qu'il ne soit déclaré anticonstitutionnel par la Cour suprême. Witte a, par ailleurs, présidé le département d'économie à l'Université du Wisconsin de 1936 à 1941. En 1948, il a organisé et est devenu le premier président de la Industrial Relations Research Association et, en 1955, il a été élu président de l'American Economic Association. C'est Witte qui a fait venir à Washington Wilbur Cohen, son élève ainsi que celui de Commons à Wisconsin, pour s'occuper de la recherche au sein du CES. Wilbur Cohen a par la suite dirigé le service de recherche et de statistiques et servi de coordinateur entre le Conseil de la sécurité sociale et le Congrès. Kennedy l'appellera aussi « Mr sécurité sociale » car il sera en charge du développement de la sécurité sociale à travers notamment le programme Medicare.

32 La Social Security Act contient une partie assistance et une partie assurance, et traite à la fois du chômage, des retraites et des aides sociales familiales, etc. La partie assurance maladie a été retirée du projet de loi car il a été estimé qu'elle risquait de compromettre le reste. La partie assurance chômage a été la plus débattue et controversée pendant l'élaboration du projet de loi. Mais après son adoption, la partie la plus connue sera celle sur les retraites, à tel point que le terme « social security » aux États-Unis évoque essentiellement le système fédéral de retraites. Cette loi, amendée et développée à plusieurs reprises, constitue toujours la pièce maîtresse de l'État providence aux États-Unis. Même si John Commons n'a pas participé directement à la rédaction de cette loi, son économie institutionnelle est incorporée dans l'élaboration et l'administration de la législation, notamment à travers le rôle de disciples de Commons, comme le rappelle Arthur Altmeyer (1963 p.123) :

« John R. Commons n'a pas participé lui-même à la rédaction de la Loi sur la sécurité sociale ni à la recherche menant aux recommandations sur lesquelles cette loi est fondée, mais ses enseignements et sa philosophie générale de la législation sociale ont eu une influence profonde sur ceux qui étaient chargés d'élaborer un programme de sécurité sociale pour cette nation. Le président des États-Unis, les membres de son cabinet, ainsi que le personnel technique dont ils dépendaient, connaissaient tous les contributions du professeur Commons à la législation sociale et en particulier à la législation du travail. Un certain nombre d'anciens étudiants de Commons se retrouvèrent parmi les principaux conseillers du président et de son Comité de la sécurité économique qui fit les recommandations sur lesquelles la loi de la sécurité sociale fût fondée. Ils furent sélectionnés pour cette raison même, parce qu'ils avaient travaillé avec le professeur Commons à l'élaboration et dans l'administration des lois d'assurance sociale qui servirent de précurseurs aux dispositions relatives à l'assurance sociale dans la Loi sur la sécurité sociale ».

L'institutionnalisme de John Commons

33 L'économie institutionnaliste américaine a fait l'objet de débats, dans les années 1930 et 1950, notamment au sein de l'American Economic Association. Plus récemment, avec l'attribution des prix Nobel à Ronald Coase en 1992 et à Douglas C. North en 1994, il y a un renouveau d'intérêt pour l'étude des institutions et une redécouverte de ce que furent les premiers institutionnalistes aux États-Unis. Les débats autour de l'institutionnalisme n'ont pas permis

à l'époque de dégager un consensus quant à sa définition, sa position (complémentaire ou extérieure) par rapport à l'économie dominante et, par conséquent, la délimitation précise des protagonistes à inclure dans le courant. Ce qui explique pourquoi Marc Blaug (1981, p. 793) a pu écrire : « *Plus d'un critique a nié que l'on puisse parler d'"économie institutionnelle", ayant une originalité par rapport au reste de la théorie économique. Mais cela revient à affirmer que toute une génération d'économistes de l'entre-deux-guerres s'est trompée en croyant se rassembler derrière la même bannière.* ». Certains caractérisent l'économie institutionnaliste comme une démarche critique de l'économie classique et néoclassique et la rapprochent d'autres courants dissidents. C'est ce que fait notamment Kenneth Boulding dans sa présentation de l'institutionnalisme lors de la rencontre annuelle de l'American Economic Association en 1956 au cours de la table ronde consacrée à ce sujet. Même s'il reconnaît que l'institutionnalisme était bien plus inspiré par des conditions américaines que par des influences intellectuelles étrangères, Boulding considère que les institutionnalistes américains font partie d'un mouvement intellectuel international de dissension où il inclut aussi les Webb et les institutionnalistes de l'école de Londres, l'école historique allemande, Karl Marx, Max Weber, Werner Sombart, Durkheim, Pareto et Georg Simmel. Il a aussi identifié des "pré-institutionnalistes" de type chrétien socialiste -- Richard T. Ely, Simon Patten et Henry Carter Adams -- influents dans la création de l'American Economic Association, voire même des "néo-institutionnalistes" contemporains dont il ferait éventuellement partie. Le débat qui a suivi cette présentation fut animé. Nous ne pouvons pas ici le retracer. Signalons simplement qu'il a opposé à cette vision des institutionnalistes comme dissidents celle des institutionnalistes comme courant de pensée alternatif avec des apports théoriques propres. Le pluriel est ici important car il n'y a pas d'évaluation commune de ce que furent ces apports. Un des problèmes vient du fait qu'il n'y a pas un mais au moins trois pères fondateurs -- Thorstein Veblen, Wesley C. Mitchell et John R. Commons -- chacun ayant fait une contribution importante, mais néanmoins différente, à la pensée économique américaine.

34 L'œuvre de Commons n'a pas eu la popularité de celle de Veblen ni la notoriété scientifique de celle de Mitchell mais, des trois, Commons est certainement celui qui a eu le plus d'influence auprès de toute une génération de jeunes économistes ainsi qu'au niveau de la politique économique américaine. Boulding (1957 p.7) écrit de lui : « *John R. Commons est une personne unique, très différente de Mitchell ou de Veblen. Si on cherche un équivalent britannique, on le trouve immédiatement dans les Webb -- peut-être plus en Sidney Webb -- si seulement Commons avait eu une Beatrice ! Tout comme les Webb ont écrit l'histoire future de l'Angleterre, Commons à travers ses étudiants a été l'origine intellectuelle du New Deal, de la législation du travail, de la sécurité sociale, de tout le mouvement dans ce pays vers l'État providence. L'histoire de l'influence de Commons n'a pas encore été écrite. Il n'attire pas l'intérêt personnel de Veblen ni même de Mitchell, mais on trouve ses étudiants partout, à la fois dans les universités et dans le gouvernement. Il a été le premier "brain truster" -- opérant, il est vrai, la plupart du temps seulement auprès du gouvernement de l'État du Wisconsin, mais établissant un modèle de grande importance pour la prochaine génération. Il a eu la capacité remarquable d'inspirer une génération entière d'étudiants, dont bien peu comprenaient 10 % de ce qu'il voulait dire. Son écriture théorique est obscure et maladroite (...)* »

35 La compréhension de l'œuvre de Commons est, encore plus que chez d'autres auteurs, liée à son expérience et à celle de ses disciples. Commons l'a lui même toujours souligné dans différentes articles, dans sa réponse aux débats sur l'économie institutionnaliste au cours des années 1930 au sein de l'AEA, et même dans la première page de son "Économie Institutionnaliste" : "*Mon point de vue s'appuie sur ma participation à des activités collectives de laquelle je dérive ici une théorie du rôle joué par l'action collective dans le contrôle de l'action individuelle*". C'est dans cette participation diverse et soutenue au cours de sa carrière

que réside une partie importante de son apport aux relations professionnelles, à l'histoire et à l'économie du travail, ainsi qu'à la sécurité sociale.

- 36 Commons a toujours insisté sur le fait qu'il s'appuyait sur son expérience afin d'élaborer sa théorie institutionnaliste. Cette relation est bien mise en valeur dans son ouvrage posthume, *"The Economics of Collective Action"* (1950), où il reprend, de manière résumée, la théorie qu'il a élaborée tout d'abord dans *"Legal Foundations of Capitalism"* (1924) et développée ensuite dans *"Institutional Economics"* (1934). En effet, la plupart des concepts de sa théorie y sont expliqués à l'aide de son expérience en relations professionnelles. Le concept le plus important est celui "d'institution", que Commons définit comme l'action collective en contrôle de l'action individuelle, et dont un des exemples est son syndicat de typographes de Cleveland. Le contrôle de l'action individuelle se fait à travers les règles (*working rules*) de l'action collective et il donne comme exemples les règles de travail de ce syndicat. Il fait aussi une distinction importante entre l'action collective unilatérale (*one-sided collective action*) et l'action collective bilatérale (*two-sided collective action*). Si la première peut être assimilée à un monopole par les économistes ou à la dictature du prolétariat par des politiciens, la deuxième est la négociation collective aboutissant à l'élaboration des règles de travail qui règlent les négociations individuelles. Commons l'appelle aussi la "démocratie collective".
- 37 Commons identifie trois formes ou degrés d'action collective qu'il nomme "groupes de pression" : « *Les grandes entreprises, les syndicats et les partis politique sont des groupes de pression organisés ; d'autres sont inorganisés, et agissent ensemble sans dirigeants par la force de la coutume. Il y a aussi des groupes de pression manœuvrés, dont certains agissent ensemble sous la direction de politiciens, d'autres sous la direction de porte-parole pour des "causes" religieuses ou des mouvements (...)* Les groupes de pression deviennent vraiment un parlement occupationnel du peuple américain, plus représentatif que le Congrès élu à travers des divisions territoriales. » (1970, p. 33). Négociation collective et démocratie industrielle se rejoignent ainsi dans la pensée de Commons alliant les domaines économique et politique. Cette citation renvoie non seulement à l'action de Commons au sein du mouvement progressiste mais aussi à sa notion de commission industrielle (Gonce 2006) dont la légitimité est différente de celle acquise dans les urnes et qui est aussi liée à sa définition de la « valeur raisonnable ».
- 38 Commons commence son article de 1936 intitulé « *Institutional Economics* » par la phrase suivante : « *Je tente, dans cet article, de présenter une théorie de l'économie institutionnelle issue seulement des décisions de la Cour suprême des États-Unis. C'est un essai d'économie pure, qui se distingue de ses applications pratiques. Ces dernières appartiennent à des cas individuels. Je me suis efforcé de faire des applications pratiques à d'autres moments, dans la rédaction de projets de loi, ou lors de l'administration des lois des États, avec l'idée de faire en sorte que celles-ci soient couvertes par le sens institutionnel que donne la Cour à la valeur raisonnable.* » (Commons 1936, p. 237) En effet, la notion de « valeur raisonnable » est au cœur de l'Économie institutionnelle de Commons, liée à d'autres notions importantes dans sa théorie comme celles de transaction, de valeur intangible ou de futurité (Gislain 2002 et dans ce numéro). Pour Commons la valeur raisonnable n'est pas une notion de sens commun individuel mais relève d'une partie de ses expériences avec l'élaboration de textes de loi que nous venons de retracer dans cet article. Commons en donne la définition suivante : « *La valeur raisonnable est la décision de la Cour de ce qui est raisonnable entre plaignant et accusé. C'est objectif, mesurable en argent et obligatoire.* » (p.244). Nous pourrions nous en étonner compte tenu du rôle joué par le judiciaire qui a constitué au début du siècle un réel obstacle à l'émergence de la législation sociale aux États-Unis, mais Commons explique qu'il y a eu des décisions de la Cour qu'il a trouvées très déraisonnables personnellement « *même dictatoriales et capricieuses* » (p.245) et qu'il les attribue à la position sociale des membres de cette Cour. Néanmoins ce qu'il met en avant est la façon dont la Cour suprême des États-Unis s'est

placée au dessus des autres branches du gouvernement en matière d'évaluation économique : « *Cependant, depuis l'année 1890, la Cour suprême a jugé que, tandis que dans de nombreux domaines les États sont souverains, en matière d'évaluation et d'activités économiques la Cour suprême des États-Unis est plus souveraine d'une part que les États et, d'autre part que les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement fédéral.* » (p.246). Ceci s'appuie sur la notion de "due process" incluse dans la Constitution fédérale mais dont l'appréciation est laissée aux juges de la Cour suprême rendant le terme « élastique ». Il y aurait donc une Constitution écrite et une autre non écrite. Cette dernière dérivant de la jurisprudence, non prévisible, de la Cour suprême. Et Commons conclut son article sur l'économie institutionnelle en expliquant que l'analyse de la valeur raisonnable est celle des changements de signification de la part de la Cour dans la définition de termes économiques aussi fondamentaux que la propriété, la liberté ou la monnaie et que « chaque changement de signification constitue un amendement judiciaire à la Constitution » (p.249). Telle est la base de la théorie de la valeur dans l'économie institutionnelle de John Commons.

Conclusion

39 L'institutionnalisme connaît aujourd'hui un renouveau en sciences sociales et John Commons y occupe une place importante. En attestent, pour ce qui est de la communauté francophone, les communications présentées au colloque « *Vers un capitalisme raisonnable ? La régulation économique selon J.R. Commons* », organisé à Université Laval en octobre 2008, la traduction en cours de l'ouvrage *Economie Institutionnelle* ainsi que tous les articles de ce numéro de Revue. Nous avons exploré dans notre article le rôle précurseur du mouvement progressiste et de l'institutionnalisme de John Commons dans l'émergence de l'État providence aux États-Unis et montré que la place particulière occupée par John Commons était due non seulement à l'importance de son œuvre théorique mais aussi à son rôle d'acteur dans un contexte progressiste et, enfin, à son rôle dans la communauté scientifique, à travers les étudiants qu'il a formés à l'Université de Wisconsin et qui ont joué à leur tour des rôles majeurs dans la politique sociale du New Deal. C'est pour tout cela que John Commons est considéré à la fois comme le fondateur des relations professionnelles, de l'histoire du travail et de l'économie du travail aux États-Unis. Nous avons ici cherché à montrer qu'il était également parmi des penseurs les plus influents dans l'émergence de la législation de travail et de la sécurité sociale aux États-Unis. Quant à la pertinence de son cadre analytique pour les développements actuels de cette question il suffit pour s'en rendre compte de l'appliquer à la réforme de l'assurance-maladie promulguée par le Président Obama en 2010, qui n'a pas encore été jusqu'au bout de son cheminement judiciaire au moment où nous écrivons : deux juges ont confirmé sa constitutionnalité et deux autres l'ont rejetée, alors que la Cour suprême ne s'est pas encore prononcée.

Remerciements

L'auteure remercie les évaluateurs pour leurs suggestions de réécriture et les éditeurs pour leur patience et leur encouragement. Les traductions de l'anglais utilisées dans ce texte sont de l'auteure.

Bibliographie

Altmeyer Arthur (1958) "Wisconsin Idea and Social Security", *Wisconsin Magazine of History*, Autumn.
 Altmeyer Arthur (1963) "The Development and Status of Social Security" in Somers, Gerald G., ed. *Labor, Management, and Social Policy : Essays in the John R. Commons Tradition*, University of Wisconsin Press.

Bazzoli Laure et Thierry Kirat (2008), « Le capitalisme raisonnable et la responsabilité de l'emploi : entre responsabilité individuelle et responsabilité sociale de l'entreprise. Quelle actualité de la controverse Commons / Morton ? », Colloque : *Vers un capitalisme raisonnable ? La régulation économique selon J.R. Commons*, Agence Universitaire de la Francophonie, Université Laval, Québec, 16-17 Octobre 2008, 25p.

Bernstein Irving (1985) *A Caring Society : the New Deal, the Workers and the Great Depression*, Houghton Mifflin Company, Boston.

Blaug Marc, (1981) *La pensée économique ; origine et développement*, Economica.

Boulding Kenneth (1956). "A New Look at Institutionalism", *American Economic Review*, vol. XLVII, may 1957, n° 2, "Papers and Proceedings of the 69th Annual Meeting of the AEA", Dec.

Brandeis Elizabeth (1957) "Organized Laor and Protective Labor Legislation", in Derber Milton et Edwin Young (ed.), *Labor and the New Deal*, The University of Wisconsin Press, Madison, pp. 195-237.

Chasse, John Dennis (1991), "The American Association for Labor Legislation : an episode in institutionalist policy analysis", *Journal of Economic Issues*, September.

Chasse, J. Dennis. (1994). The American Association for Labor Legislation and the Institutional Tradition in National Health Insurance. *Journal of Economic Issues*, December.

Coats A. W. (1960), "The first two decades of the American Economic Association", *The American Economic Review*, vol. L, n° 4, pp. 556-574.

Cohen, Wilbur J. 1960. Edwin E. Witte (1887-1960) : Father of Social Security. *Industrial and Labor Relations Review* 14, October : 7-9.

Commons John R., (1957, 1924). *Legal Foundations of Capitalism*, The University of Wisconsin Press, Madison, Milwaukee.

Commons John R. (1934), *Institutional Economics*, The Macmillan Co., New York.

Commons John R., (1964, 1934). *Myself*, The University of Wisconsin Press, Madison.

Commons, John R., and Associates. (1918 et 1935). *History of Labor in the United States*. New York : Macmillan.

Commons John R.(1936), "Institutional economics", *The American Economic Review*, vol. 26, n° 1, Supplement, pp. 237-249.

Commons John R., (1970, 1950). *The Economics of Collective Action*, The University of Wisconsin Press, Madison, Milwaukee.

Commons John R., and John B. Andrews, *Principles of Labor Legislation*, Harper & Brothers Publishers, New York and London, 1916.

da Costa Isabel (1994), L'émergence du syndicalisme contractuel aux États-Unis, dans Olivier Kourchid et Rolande Treppe, (eds) : *Cent ans de conventions collectives : Arras, 1891-1991*, Hors Série, collection histoire, Revue du Nord, n° 8.

da Costa Isabel (1998), « États-Unis, les progressistes pionniers de l'État providence », in Philippe Auvergnon et.al. (eds) : *L'État à l'épreuve du social*, Syllepse.

da Costa Isabel (2008), « L'institutionnalisme de John Commons et les origines de l'État providence aux États-Unis », Communication au Colloque "Vers un capitalisme raisonnable ? La régulation économique selon J.R. Commons" 16-17 octobre, Université Laval, Québec.

Derber Milton and Edwin Young (ed.), (1957), *Labor and the New Deal*, The University of Wisconsin Press, Madison.

Douglas Brown J. (1960) "The Role of Social Insurance in the United States", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 14, n° 1, October.

Eliot Thomas (1961), « The legal Background of the Social Security Act », Speech delivered at a general staff meeting at the Social Security Administration Headquarters, Baltimore, February 3.

Faulkner H. U. (1951), *The Decline of Laissez Faire 1897-1917*, vol. VII The Economic History of the United States, Armonk, New York : M.E. Sharpe, Inc.

Gislain Jean-Jacques (2002), « Causalité institutionnelle : la futurité chez J. R. Commons », in *Economie et institutions*, n° 1, 2^e semestre.

- Gonce Richard (2006) "John R. Commons' successful plan for constitutional, effective labor legislation", *Journal of Economic Issues*, December.
- Hays Samuel P. (1957), *The Response to Industrialism, 1885-1914*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Hofstadter Richard (1955), *The Age of Reform*, New York : Vintage Books.
- Hofstadter Richard (ed.), (1963), *The Progressive Movement, 1900-1915*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc.
- Kaufman, Bruce E. (1993). *The Origins and Evolution of the Field of Industrial Relations in the United States*. Ithaca NY : ILR Press.
- Kaufman, Bruce (2003). John R. Commons and the Wisconsin School on Industrial Relations Strategy and Policy. *Industrial and Labor Relations Review* 57 (October) : 3-30.
- Kirat Thierry (1999), *Economie du droit*, La Découverte, coll. Repères.
- Kolko Gabriel (1963), *The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History, 1900-1916*, Chicago : Quadrangle Books,.
- Moss David (1996) *Socializing security : progressive-era economists and the origins of American social policy*, Harvard university Press, Cambridge, Massachusetts.
- Rutherford M. (2005), « *Wisconsin Institutionalism : John R. Commons and his students* », University of Victoria Canada, long version, unpublished, et (2006) *Labor History*, 1469-9702, Volume 47, Issue 2, p. 161-188.
- Théret Bruno (2002), *Protection sociale et Fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruxelles, P.I.E. - Peter Lang - Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- de Tocqueville A. (1986), *De la démocratie en Amérique*, vol. I, Paris, Gallimard.
- Weinstein James (1968) *The Corporate Ideal and the Liberal State, 1900-1918*, Beacon Press, Boston.
- Wiebe R. (1967), *The Search for Order, 1877-1920 : The Making of America*, Hill and Wang, New York.
- Witte, Edwin (1937). Old Age Security in the Social Security Act. *Journal of Political Economy* 45 (February) : 1-44.
- Witte, Edwin (1957). "Organized Labor and Social Security", in Derber Milton et Edwin Young (ed.), *Labor and the New Deal*, The University of Wisconsin Press, Madison, pp. 241-274.

Pour citer cet article

Référence électronique

Isabel da Costa, « L'institutionnalisme de John Commons et les origines de l'État providence aux États-Unis », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 42 | 2011, mis en ligne le 17 février 2011. URL : <http://interventionseconomiques.revues.org/1283>

À propos de l'auteur

Isabel da Costa

Centre National de la Recherche Scientifique, Institutions et Dynamiques Historiques de l'Économie. Chargée de recherche CNRS à l'IDHE, CNRS-IDHE, ENS de Cachan, Ecole Normale Supérieure de Cachan, 61, avenue du Président Wilson, 94235 Cachan Cedex – France, tel : + 33.(0)1.47.40.68.31, email : idadcosta@idhe.ens-cachan.fr.

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumé / Abstract

La politique officielle des États-Unis, soutenue par la pensée économique et juridique, était à l'origine le « laissez-faire » sur le marché et dans les relations de travail. Cet article analyse la construction d'un rôle légitime pour l'État dans la régulation sociale du marché du travail à travers l'ébauche de réglementations du travail et l'émergence de dispositifs de protection sociale aux États-Unis. Nous analyserons tout d'abord comment le mouvement progressiste a impulsé certaines réformes sociales établissant les prémisses d'une législation sociale ; nous nous attacherons ensuite à démontrer la contribution majeure de l'institutionnalisme de John Commons et de ses disciples de l'université du Wisconsin à la conception et au développement de l'État providence aux États-Unis.

Mots clés : John R. Commons, institutionnalisme, sécurité sociale, législation sociale, État providence

The official policy of the United States, backed by economic and legal thought, was originally “laissez-faire” on the market and in labor relations. This article analyzes the development of a legitimate role for the state in the social regulation of the labor market through the emergence of the early labor regulations and social protection schemes in the United States. We first analyze how the progressive movement brought about certain social reforms establishing the beginnings of social legislation; we will then focus on the major contribution of the institutionalism of John Commons and his followers from the University of Wisconsin to the design and the development of the welfare state in the United States.

Keywords : John R. Commons, Institutionalism, Welfare State, Social Security, Social Legislation