



HAL
open science

La genèse d'une catégorie d'entendement économique en Grande-Bretagne (1880-1931): les " chômeurs "

Bénédicte Reynaud, Paul Lagneau-Ymonet

► To cite this version:

Bénédicte Reynaud, Paul Lagneau-Ymonet. La genèse d'une catégorie d'entendement économique en Grande-Bretagne (1880-1931): les " chômeurs ". Presses Universitaire Septentrion. L'économie est une science réflexive. Chômage, convention et capacités dans l'oeuvre de Robert Salais, 2022, 978-2-7574-3686-8. halshs-03920548

HAL Id: halshs-03920548

<https://shs.hal.science/halshs-03920548v1>

Submitted on 3 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La genèse d'une catégorie d'entendement économique en Grande-Bretagne (1880-1931) : les « chômeurs »

Paul Lagneau-Ymonet

Bénédicte Reynaud

En 1931, le gouvernement britannique décidait de recenser les personnes sans travail, alors que l'assurance-chômage et donc les premières allocations chômage étaient en place depuis déjà deux décennies. Pourquoi une telle inversion, qui contraste avec les cas allemands et français ?

Pour résoudre cette énigme, cet article combine des sources primaires (les *British Parliamentary Papers* (BPP), et les documents des Archives nationales (TNA) avec des sources secondaires, en particulier des livres et des articles sur l'État-providence britannique. Revenir sur la genèse du chômeur, comme catégorie d'analyse scientifique et de politique publique au XIX^e siècle en Grande-Bretagne, éclaire les débats actuels sur l'avenir du travail, l'affaiblissement du salariat au profit du statut d'indépendant, ainsi que sur la rivalité entre État-providence et charité privée, en matière d'assistance aux personnes démunies. La littérature sur l'État-providence étudie de façon incidente la catégorie de chômeur et la mesure du chômage¹. Christian Topalov (1994) commente brièvement le retard britannique dans la mesure du chômage, comparé à la France et l'Allemagne ; Jose Harris (1972, p. 8) y consacre seulement une note de bas de page dans l'introduction de son livre séminal. Dans cette note, elle renvoie aux sources primaires que nous présentons et commentons dans cet article, en élaborant ce qu'on a pu appeler « tournant quantitatif » dans l'épistémologie des sciences sociales.

Le régime de la *New Poor Law*

Pour comprendre l'histoire de la quantification des « chômeurs » en Grande-Bretagne, il faut la replacer dans le contexte de la *New Poor Law* (1834). Les études préalables puis la loi elle-même indiquent comment les contemporains concevaient l'aide aux personnes qui n'avaient pas assez pour vivre (Himmelfarb, 1984, p. 152-155). À la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e siècle, environ dix pour cent de la population britannique recevaient de l'aide sous la *Old Poor Law*.

Le *Poor Law Amendment Act* de 1834 s'est efforcé de clarifier et renforcer la distinction entre le « pauvre » et « l'indigent », et parmi ces derniers, entre les impotents et les bien portants. Le *Report from His Majesty's Commissioners for inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Law* (BPP 44), avec ses 8300 pages, demeure à ce jour le plus long document de l'histoire sociale

¹Voir Bruce, 1961 ; Cooper, 2017 ; Gilbert, 1966 ; Harris J., 1972 ; Hennock, 1987, 2007 ; Renwick, 2018.

anglaise (Harris B., 2004, p. 45 ; Checkland & Checkland, 1974). Malgré les appels en faveur de la suppression de l'aide publique, comme l'a notamment soutenu Thomas Malthus, le *Report* et la loi qui a suivi ont réaffirmé un droit à l'aide publique et encouragé les institutions locales, sous une supervision centrale, à cibler les demandeurs légitimes.

À cette époque, les « pauvres » n'étaient pas définis par un niveau de privation (absolue ou relative) : tous les individus qui par conséquent devaient travailler pour gagner leur vie étaient considérés comme pauvres. Parmi eux, les « indigents », regroupaient tous ceux qui dépendaient des secours publics ou privés : soit parce qu'ils étaient incapables physiquement ou mentalement de subvenir à leurs besoins (les impotents, *the impotents*), soit parce qu'ils gagnaient trop peu (les pauvres valides, *the able-bodied paupers*). Le *Rapport* sur la *Poor Law* portait d'abord et avant tout sur l'égalité de traitement pour les pauvres valides, dans l'ensemble du pays.

La typologie (*poor/indigent, impotent/able-bodied*) va bien au-delà d'inoffensives « catégories de papier ». En effet, le *Poor Law Amendment Act of 1834* met en place le système de la *workhouse*, qui est fondé sur cette distinction. La discipline de la *workhouse* a fonctionné comme un test de nécessité, traçant la frontière entre ceux qui n'ont pas d'autres choix que d'accepter sa dureté et ceux qui préfèrent endurer la « loi d'airain des salaires ».

La genèse du « chômeur » comme problème social

Tout au long du XIX^e siècle, le paupérisme a constitué l'épistémè des réformateurs, des économistes, des statisticiens, des politiciens et des décideurs : en n'étant pas capables, par un défaut moral, de se prendre en charge, les individus sont la cause de leur propre détresse. Cette conviction est devenue le mantra de la croisade contre toute forme d'assistance (Boyer, 2004) : « aide-toi toi-même » et, sinon, les *workhouses* sont là, pour mettre les plus nécessiteux à l'abri du risque moral. Dans les années 1870, la plupart des villes ont limité leur aide aux « pauvres valides », recourant dans les moments difficiles à des actions ponctuelles coordonnées avec la charité privée.

Hubert Llewellyn Smith, premier commissaire du *Board of Trade* (1893-1903), a publié trois volumes intitulés *On Distress from Want of Employment* (BPP 1895a, 1895b, 1895c).

En 1871 et en 1881, les personnes qui ne travaillaient pas le jour du recensement étaient tenues de déclarer leur situation lorsqu'on les interrogeait sur leur profession (TNA, RG 10 et RG 11). De plus, la note 22 donne aux recenseurs l'instruction suivante : « Les personnes qui travaillent habituellement dans une certaine industrie, mais qui n'ont pas d'emploi en ce moment, doivent être décrites comme

“mineurs de charbon, chômeurs”, “imprimeurs, chômeurs” »² (*Census of England and Wales*, 1881, p. 704-705). William Farr, directeur du *General Register Office* (GRO), qui était démographe, avait pour priorité de compter les individus par profession et de calculer des tables de mortalité (Higgs, 1988, 2004) ; à ses yeux, le chômage n’était pas une catégorie pertinente.

Dans le contexte « des années de dépression les plus sombres de la seconde moitié du XIX^e siècle » ponctuées par les émeutes de chômeurs de 1886 (Stedman Jones, 1971, p. 343-346), William Ogle, successeur de Farr au GRO, est à l’origine de l’enquête sur les hommes « sans travail » et leurs familles dans quatre quartiers de l’est de Londres. En 1887, Ogle publie *Conditions of the Working Classes. Tabulation of the statements made by men in certain selected districts* (BPP C5228). Dans le même temps, le réformateur social Charles Booth et son équipe (dont Béatrice Webb et Hubert Llewellyn Smith) menaient une enquête ethnographique sur la misère dans l’*East End* de Londres, *Life and Labour of the People in London* (1902). Cette célèbre étude et son auteur principal ont contribué à définir la pauvreté comme étant le niveau minimum de revenu nécessaire pour répondre aux besoins humains fondamentaux.

L’enquête de William Ogle porte sur 29451 hommes. Est considérée comme « sans emploi » toute personne (homme ou femme) qui n’occupe pas son emploi habituel le jour de l’enquête (*out of work at present*).

Ogle doutait de l’exactitude des résultats de l’enquête. Il mit en garde contre des réponses biaisées du fait que les enquêtés auraient eu tendance à sous-estimer leurs ressources et à surestimer leurs dépenses. L’insatisfaction d’Ogle résulte de la mesure d’un phénomène sans catégories communes d’entendement qui auraient été partagées par les statisticiens, les agents recenseurs et les répondants.

Au cours du dernier quart du XIX^e siècle, seuls les travailleurs syndiqués privés de travail, « *out of work* », pouvaient recevoir de la part du syndicat des subsides qui ne relevaient pas de l’aide aux pauvres. Mais les travailleurs syndiqués ne représentaient qu’un peu plus du dixième de la main-d’œuvre masculine et la protection différait selon la profession. Entre 1888 et 1922, le *Board of Trade* a publié la part des travailleurs qualifiés, membres de syndicats, qui ont reçu une indemnité chômage (Hobson, 1896, p. 11). Il s’agissait donc d’une mesure partielle (Beveridge, 1909, p. 444-450, Harris J., 1972 ; Garside, 1980, p. 10-11). En tant que rédacteur en chef de la revue du *Labour Department – The Labour Gazette* –, Hubert Llewellyn Smith a institutionnalisé le dénombrement des effectifs syndicaux de ses membres « *out of work* », mais a refusé d’identifier les « chômeurs » dans le recensement.

²Les italiques sont des auteurs.

Toutefois, dans un mémoire confidentiel au Cabinet (TNA CAB37/38, 1895), Llewellyn Smith juge fallacieux d'extrapoler à l'ensemble des travailleurs les informations obtenues à partir des chiffres fournis par les syndicats. Il met en avant deux raisons : d'une part, l'appartenance syndicale n'est pas générale et concerne principalement les travailleurs qualifiés, d'autre part la régularité du travail varie beaucoup entre les métiers organisés et non organisés, les premiers n'étant pas nécessairement les plus irréguliers.

C'est pourquoi, Llewellyn Smith a fortement recommandé au Cabinet de ne pas procéder à un recensement des « chômeurs » pour une raison statistique :

En règle générale, les statistiques gouvernementales doivent être des relevés de faits ou de déclarations, obtenus de première main et reposant sur une base définie et tangible [...] ; c'est en partie parce que dans le cas des chômeurs, on ne dispose pas d'une base fiable, qu'un recensement au sens vrai du terme n'est pas possible (TNA, CAB 37/38 : 6-7).

Le ralentissement économique de 1905 a ouvert la voie à l'*Unemployed Workmen Act* (1905). Il a entraîné la reconnaissance légale du « chômage involontaire » (BPP 306 et BPP 2624) et a permis de lever un impôt destiné à des projets d'emplois financés par des fonds privés pour des travailleurs en chômage temporaire (Harris J., 1972, p. 157-165), c'est-à-dire quiconque « désire sincèrement obtenir du travail, mais est temporairement incapable de le faire pour des raisons exceptionnelles sur lesquelles il ne peut exercer aucun contrôle » (BPP 306, p. 2). Le Premier ministre sortant Balfour a nommé une commission royale, *The Poor Law and Relief of Distress*, qui a rendu deux rapports : le rapport majoritaire, signé par Hélène Bosanquet (Charity Organisation Society, 1908) et treize autres membres (BPP 1909, cd 4499 Vol. XXXVII, p. 1-718) défend la bureaucratisation du paupérisme ; la misère sanctionne des défaillances morales qui ne peuvent être éradiquées que par une armée de « guérisseurs sociaux », formés, organisés et financés par de puissantes organisations charitables (aux actions étatiques limitées), afin de reformer, contrôler et punir les individus et leur famille en attendant leur retour à l'autosuffisance. Le rapport minoritaire (BPP 1909 cd 4499, p. 719-1238 ; Webb S., 1909) a été soutenu par quatre membres, dont Béatrice Webb. Ce rapport promeut la prévention des causes de la pauvreté au lieu d'imposer des conditions dissuasives pour soulager la misère. Il réclame le démantèlement des *workhouses*, la fin de la privation du droit des pauvres, et l'élaboration de programmes publics coordonnés pour s'attaquer aux problèmes de santé, d'éducation, de vieillesse et de marché du travail.

Churchill hors des sentiers battus

Les défenseurs du rapport minoritaire n'ont pas réussi à inscrire leur réforme au programme du Cabinet libéral. Ce dernier a mené une politique tout à fait cohérente avec le rapport minoritaire. Par exemple, le « *People's Budget* » de 1909 a remplacé les *workhouses* par le versement de pensions pour les personnes âgées (Cooper, 2017, p. 110 ; Carré, 2016, p. 455-456 ; Thane, 2008 ; Renwick, 2018).

Après la victoire écrasante du parti libéral en 1906, Winston Churchill a présidé le *Board of Trade* (1906-1910). Très influencé par Beatrice et Sydney Webb et conseillé par Hubert Llewellyn Smith et William Beveridge, Churchill écrit un éditorial dans *The Nation* intitulé « *The Untrodden Fields in Politics* » (7 mars 1908) dans lequel il se prononce en faveur des bourses du travail et des allocations chômage, en affirmant que « la liberté politique, aussi précieuse soit-elle, demeure incomplète si elle n'est pas accompagnée d'un minimum d'indépendance sociale et économique ». En mai 1909, il prononce un discours à la Chambre des communes et annonce la création d'une assurance-chômage (Churchill, 1909) et le déploiement des bourses du travail. Llewellyn Smith, secrétaire permanent du *Board of Trade* depuis 1907 a rédigé la note qui énonce les principes de l'assurance-chômage (TNA CAB 37/99/69, 1909). Celle-ci couvrirait cinq secteurs fortement syndiqués, de sorte que le *Board of Trade* pourrait en estimer le coût en se fondant sur les chiffres des syndicats, publiés dans la *Labour Gazette* depuis deux décennies.

Le *National Insurance Act* de 1911 a institué une assurance-chômage nationale et obligatoire pour les travailleurs (hommes et femmes) du bâtiment, de la construction de véhicules, de l'ingénierie, de la construction navale et des métaux (Garside, 1980, p. 27-30 ; Gilbert, 1966, p. 276). La loi couvrait les risques de chômage involontaire, de maladie et d'invalidité. Son extension a été progressive (de 1916 à 1920) mais n'a jamais été généralisée. Par exemple, l'agriculture n'entrait pas dans le champ d'application de la loi, et l'*Unemployment Insurance Act* de 1920 maintient la distinction entre les hommes et les femmes, celles-ci n'ayant droit qu'à des prestations moins élevées pour des cotisations plus faibles (Beveridge, 1909 ; Tomlinson, 1984). Pour prévoir le nombre de travailleurs éligibles et le nombre de chômeurs à secourir, le gouvernement s'est appuyé sur les chiffres donnés par les syndicats et sur les registres du chômage introduits par la loi de 1911 (Hilton, 1923 ; TNA : PIN 83/6).

Dans les années 1920, l'aide aux pauvres et les allocations chômage ont institué deux catégories distinctes – « les pauvres (*the poor*) et les chômeurs (*the unemployed*) » Whiteside, 1994, p. 409 –, d'une manière qui fait écho à la définition relationnelle de l'assistance chez Simmel (2011 [1907]) : c'est la réponse collective à un état de privation qui définit la pauvreté et non pas l'évaluation d'un manque de ressources.

Pour le recensement de 1931, les agents recenseurs énumèrent quatre types de sans-emploi :

1. Les personnes qui, au moment du recensement, ont quitté de façon temporaire leur emploi habituel pour exercer une autre activité mais qui ont des chances raisonnables de retrouver leur emploi habituel.
2. Les personnes qui ne travaillent pas au moment du recensement mais qui ont des chances raisonnables de retrouver leur emploi habituel.
3. Les personnes qui ne travaillent pas et n'ont aucune chance de retrouver leur emploi habituel.
4. Les personnes qui ne travaillent pas au moment du recensement et qui n'ont ni métier ni emploi.

(TNA : RG 27/11, Instructions pour remplir les colonnes B, C, K, L & M, 1931, p. 25).

Alors que les types 2, 3 et 4 peuvent sembler familiers à un lecteur du début du ^{xxi}^e siècle, le type 1 nous paraît étrange, dans la mesure où il considère comme du chômage le fait de ne pas travailler dans l'emploi qu'on juge être le sien.

Cette mise en œuvre tend à suggérer qu'à partir des années 1930, les « chômeurs », les « sans emploi », étaient devenus des catégories d'analyse pour les statisticiens publics. Néanmoins, le type 1 suggère qu'ils considéraient toujours le chômage en termes de métier.

Remarques conclusives

La mesure du chômage britannique s'est développée à la suite de la fièvre classificatoire qui s'est emparée des bureaucraties occidentales à l'aube du ^{xix}^e siècle (Whiteside, 1993, 2014, 2015). La plupart des gouvernements ont alors constitué des équipes de statisticiens (Porter, 1986 ; Rabinow, 1989 ; Tooze 1999, 2001) pour analyser, entre autres choses, la dynamique du marché du travail (Biernacki, 1995 ; Didry, 2016). Malgré les échanges continus entre statisticiens publics et la diffusion d'infrastructures similaires du savoir (comme le *Labour Bureau* en 1886, l'Office du travail en 1891 et le *Kommission für Arbeiterstatistik* en 1892), la catégorisation britannique des « chômeurs » diffère de ce qui est arrivé au même moment en Allemagne et en France, respectivement en 1895 et 1896.

Au Royaume-Uni, pour compter le nombre des chômeurs, il a fallu redéfinir la catégorie des pauvres valides (*able-bodied*) en demandeurs d'emploi involontairement sans travail dans un métier donné (Beveridge, 1909).

En Allemagne et en France, le dénombrement des chômeurs s'est appuyé sur deux conceptions distinctes de ce qui a été défini comme travail subordonné.

Le bureau des Statistiques du Reich a adopté le critère de la subordination économique pour délimiter qui pouvait être considéré comme sans travail (Zimmermann, 2001). Le recensement allemand demandait aux hommes et aux femmes travailleurs manuels, domestiques, journaliers et autres, sous-traitants et travailleurs à domicile, s'ils avaient ou non un emploi.

En France, le recensement de 1896 a promu une définition juridique de la subordination du travail : seuls ceux qui travaillaient dans un « établissement », sous la supervision directe de leur employeur, pouvaient être considérés comme « sans emploi » s'ils n'occupaient pas cette position le jour du recensement. À ce titre, les travailleurs à domicile et les travailleurs occasionnels n'étaient pas susceptibles d'être comptés parmi les « chômeurs », même quand ils n'avaient pas de travail. Sur les données du recensement de 1896, les statisticiens français ont essayé deux méthodes pour estimer le nombre des chômeurs. Combinant un critère d'âge (plus de 65 ans) et de durée de suspension de travail (plus d'un an), la première méthode distingue les « personnes sorties du monde du travail » des « sans-emploi ». La seconde méthode repose sur la caractérisation de la suspension de travail : manque accidentel d'ouvrage, morte-saison ordinaire, maladie ou invalidité, autres causes. Faute de réponses systématiques, les statisticiens ont abandonné ces nuances et, en 1901, ont adopté une définition plus large du chômage : la suspension temporaire de travail dans un établissement (Salais *et al.*, 1986, p. 32-82).

On voit ainsi que ranger sous une catégorie ou une autre les personnes sans travail et/ou essayer de les dénombrer ne s'est pas fait sans hésitations ni polémiques. En fin de compte, les différentes options choisies par les décideurs politiques en Grande-Bretagne, en France et en Allemagne rappellent que la définition implicite du travail qui rend les individus éligibles aux allocations chômage dépend notamment du mode de production, du pouvoir des organisations syndicales et de la reconfiguration des alliances électorales. En 1896, Hobson déplorait « le caractère misérablement défectueux de notre machine statistique » (Hobson, 1896, p. 11). Le problème était et demeure encore aujourd'hui, moins un problème de performance de l'appareil statistique qu'un problème de pertinence des catégories statistiques. Les statisticiens publics ne se contentent pas de compter, ils produisent des données, ce qui nécessite une catégorisation. Les chercheurs en sciences sociales tiennent souvent pour acquise cette partie du travail statistique, même si la collecte d'informations, leur transformation en données et la mise en œuvre de stratégies de recherche astucieuses dépendent en grande partie de la maîtrise par les chercheurs des catégories d'analyse qu'ils manipulent. C'est justement cette réflexion sur les opérations de catégorisation statistique que Robert Salais a impulsée dans les années 1980 dans le domaine du travail, de l'emploi et du chômage.

Références archivistiques citées

The National Archives Kew (TNA)

CAB 37/38/2 Hubert Llewellyn Smith, "Memorandum on a recent estimate of the number of the unemployed" 1895.

CAB 37/38/10 Hubert Llewellyn Smith, "The Unemployed" 1895.

CAB 37/99/69 "Memorandum on a Scheme of Unemployment Insurance" by Hubert Llewellyn Smith, 1895.

PIN 83/1 to PIN 83/6. Royal Commission of the Unemployment Insurance. Minutes of Evidence. 1934.

RG 10/ Census Returns 1871.

RG11/ Census Returns 1881.

RG 19/48B Documents relating to the preparation of the Census. (1909).

RG 27/11 Forms and instructions issued for taking the census (1931) 1st part.

RG 27/12 Forms and instructions issued for taking the census (1931) 2^d part.

T/171 Unemployment Statistics 1908-1913.

British Parliamentary Papers (BPP)

Report from His Majesty's Commissioners for inquiring into the Administration and Practical Operation of The Poor Laws. 1834. BPP 44.

Census of England and Wales for 1871 Vol. IV.

Census of England and Wales for 1881 Vol. IV.

Census of England and Wales for 1901 Vol. IV.

Census of England and Wales, 1911, *General report with appendices* BPP 1917–18 XXXV.

Census of England and Wales for 1921 Vol. IV.

Census of England and Wales for 1931 Vol. IV.

Census of England and Wales for 1931. Occupational Tables, 1934.

Conditions of the working classes. Tabulation of the Statements made by men living in certain selected districts March 1887 BPP. C 5228.

On Distress from Want of Employment 1895a. First Report. C111.

On Distress from Want of Employment 1895b. Second Report. C253.

On Distress from Want of Employment 1895c. Third Report. C365.

Report on Agencies and Methods for Dealing with the Unemployed. Hubert Llewellyn Smith, 1893, C7182.

Unemployed Workmen Bill. 1905. BPP C2624.

Unemployed Workmen Bill. Arrangement of clauses. 1905. BPP 306.

Report of the Royal commission on the Poor Laws and relief distress, 1909 Cd 4499

Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress. 1910 C4444.

Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress. 1910 C 321.

Royal Commission on Unemployment Insurance. 1932 BPP C