



HAL
open science

Chômage et pauvreté en Grande-Bretagne (1601-1931) : le recensement des chômeurs

Benedicte Reynaud

► **To cite this version:**

Benedicte Reynaud. Chômage et pauvreté en Grande-Bretagne (1601-1931) : le recensement des chômeurs. 2017. hal-01497264

HAL Id: hal-01497264

<https://hal.science/hal-01497264>

Preprint submitted on 28 Mar 2017

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.

28 mars 2017

Chômage et pauvreté en Grande-Bretagne (1601-1931) :

le recensement des chômeurs

Bénédicte reynaud

Université Paris-Dauphine, PSL Research University, CNRS,

[UMR 7170], IRISSO, 75016 Paris, France

Benedicte.reynaud@dauphine.fr

Cette recherche a bénéficié du soutien financier de l'IRISSO (UMR 7170) et de la chaire Performance des organisations de la Fondation Dauphine.

Je remercie Fabrice Bensimon, Jérôme Bourdieu, Vincent Gayon et Paul Lagneau-Ymonet de leurs remarques faites au cours d'une version préliminaire de ce texte. Nos discussions furent vraiment stimulantes. Bien sûr le présent papier n'engage que moi-même.

« Exact statistical measurement of « the unemployed », or even a close estimate of the total number of those out of work at any given time is impossible at present. The miserably defective character of our statistical machinery forms an adequate basis of ignorance upon which to form discreet official answers to awkward questions. »

(J.A. Hobson, 1896 *The problem of unemployed An Enquiry and an economic Policy*, p. 11.)

1. Introduction

A la fin du XIXe siècle, une « fièvre classificatoire » (Topalov, 1994) s'empare des pays européens. Elle concerne non seulement les sciences de la nature avec la classification des espèces, mais aussi les sciences sociales. Toutes les disciplines comptent et mesurent : l'anthropologie, la démographie, l'économie, l'histoire, la sociologie. L'Allemagne et la France comptent ses chômeurs pour la première fois au niveau national respectivement en 1895 et 1896 ; la Grande-Bretagne y renonce en 1895. Cet article trace l'histoire de ce renoncement et en cerne les enjeux.

Présenter dans cette introduction les cas allemand et français permet de mettre en évidence la spécificité de l'isolement britannique. On y voit que le dénombrement des chômeurs n'est en rien une opération naturelle (Salais, Baverez, Reynaud, 1990 ; Topalov (1994), Zimmermann (2001)). Le point de départ de cette histoire est l'ampleur des crises économiques et sociales de la fin du XIXe siècle et des révoltes ouvrières qui poussent l'Allemagne et la France à réfléchir à l'opportunité d'une intervention de l'État, cœur de la question sociale.

Le dénombrement des chômeurs en est un préalable. Encore faut-il donner une définition précise de cette catégorie aux contours toujours si difficiles à cerner. En effet, comment distinguer le chômeur du vagabond, celui qui cherche un emploi et celui qui, découragé ou trop âgé, n'en cherche plus ? En France la grande innovation du recensement de 1896 est de ne poser la question du chômage qu'aux salariés, c'est-à-dire ceux qui travaillent sous l'autorité d'un patron et dans un même lieu. Ce principe a pour conséquence de soustraire de la statistique du chômage les ouvriers à domicile et les salariés à emploi irrégulier qui sont sans ouvrage. Même s'il est unanimement admis en France, à la fin du XIX^e siècle, que le chômage est une suspension de travail, et que toute suspension de travail n'est pas du chômage, ces deux principes ne suffisent cependant pas à constituer la catégorie. Elles ne donnent en effet aucun critère susceptible de tracer des frontières parmi ceux qui ne travaillent pas, c'est-à-dire parmi ceux que l'on appellera plus tard, et de façon naturelle, les malades, invalides, « retraités » et « chômeurs ». Certaines catégories professionnelles résultent de façon immédiate de la réponse au questionnaire du recensement, c'est-à-dire le bulletin individuel et ne sont pas retravaillées ensuite par le statisticien. Il s'agit des chefs d'établissements, employés et ouvriers, salariés à emploi irrégulier, ouvriers à domicile et sans-emploi. Ces catégories s'opposent à celles d'isolés et de chômeurs qui nécessitent, pour leur définition, un travail de classement selon certains critères. En 1896, le statisticien français¹ considère que tous les sans emploi ne

¹ Il s'agit des rédacteurs des résultats du recensement de 1896 sous la direction de Lucien March. Ce dernier, polytechnicien, entre à l'Office du Travail à sa création en 1892, sous la direction d'Arthur Fontaine. L. March est chargé du recensement professionnel de 1896. Il sera chef de la Statistique Générale de la France de 1896 à 1920 (Armatte, 2008).

sont pas pour autant des chômeurs. Aussi, il tente une mesure du chômage en introduisant deux méthodes : l'une très pragmatique consiste à utiliser des critères d'âge (supérieur à 65 ans) et de durée de suspension de travail (supérieure à un an) à l'issue desquels certains sont considérés comme sans profession et les autres comme chômeurs. L'autre solution, positiviste en ce qu'elle se fonde sur les causes de la suspension de travail : « manque accidentel d'ouvrage », « morte saison ordinaire », « maladie ou invalidité », et « autres causes ». En pratique, faute de réponses suffisamment précises, le statisticien abandonnera tous ces critères pour s'en tenir à une définition du chômage comme suspension temporaire de travail dans l'établissement, et ce jusqu'en 1936 (Salais, Baverez & Reynaud, 1990 : 33-82)

C'est sur ce dernier point qu'apparaît une différence essentielle avec l'Allemagne (Zimmermann, 2001). L'Office statistique du Reich adopte le critère de dépendance économique et non pas de dépendance juridique comme en France. En effet, dans le recensement allemand de 1895, la question du chômage s'adresse aux ouvriers et ouvrières, domestiques, compagnons et autres preneurs d'ouvrage, sous-traitants, travailleurs à domicile. Il s'agit bien de tous ceux qui dépendent d'un point de vue économique d'un chef d'établissement. C'est l'opposition fondamentale avec le cas français qui privilégie la dépendance juridique. Selon cette perspective, les ouvriers à domicile qui dépendent économiquement d'un donneur d'ordre n'en dépendent pourtant pas d'un point de vue juridique : ils ne travaillent pas sous les ordres d'un patron.

En 1895, Hubert Llewellyn Smith, premier commissaire du travail du Board of Trade (First Commissioner for Labour) s'oppose à un recensement des chômeurs en Grande-Bretagne (TNA CAB 37/38/2, CAB37/38/10). L'objet de cet article est de mettre au jour ce point aveugle et énigmatique de l'histoire de la statistique

anglaise : comment rendre compte de cette défiance à l'égard de la quantification des sans-emplois en Grande-Bretagne ? Une première partie est consacrée à l'examen des relations entre chômage et pauvreté. Nous mettrons en évidence tout d'abord à travers la présentation de la *Old Poor Law* de 1601 que chômage et pauvreté ne sont pas dissociés. Autrement dit le secours des pauvres inclut celui des sans-emploi. En revanche, la *New Poor Law* de 1834 introduit une différence fondamentale avec la *Old Poor Law*. En effet, nous montrerons que la *New Poor Law* suivant en cela les principes des économistes classiques, nie l'existence du chômage. Il n'est donc pas nécessaire de quantifier un phénomène qui n'existe pas. Une seconde partie est consacrée aux spécificités du système statistique qui expliquent le renoncement à l'élaboration d'une statistique du chômage. La troisième partie présente l'une des conditions de possibilité de la solution anglaise de 1931, à savoir la loi sur le chômage de 1905 et les lois sur l'assurance chômage obligatoire de 1911, 1916 et 1921. Cela a en effet permis de distinguer les chômeurs des pauvres.

2. Les relations entre chômage et pauvreté

2.1. Chômage et pauvreté sont confondus dans la *Old Poor Law* de 1601

2.1.1. Les trois piliers de la *Old Poor Law*

Depuis la Réforme, l'Église anglicane a perdu la responsabilité principale de l'assistance dont l'organisation est confiée aux autorités des paroisses en tant qu'unités administratives. Elles sont l'équivalent des *communes* françaises. L'assistance publique est entièrement décentralisée et une taxe des pauvres (*poor rate*) est perçue dans chaque paroisse auprès des propriétaires terriens pour la

financer. A côté de l'aide fournie par la paroisse, il y a les *friendly societies*², si nombreuses en Grande-Bretagne. La *Old Poor Law* vise trois classes d'indigents : les valides, les invalides et les enfants. Les enfants et les invalides reçoivent une allocation monétaire. Les pauvres valides dont la situation d'indigence est liée au chômage, sont aidés par la paroisse qui sont dans l'obligation de leur fournir un travail. La loi de 1601 ne distingue pas les pauvres des chômeurs. Selon la majorité des historiens britanniques et en particulier David Englander (1998), trois principes qui sont au cœur de la *Old Poor Law*, s'articulent étroitement.

Premier principe : la *workhouse* ou maison de travail dépend de la paroisse qui l'a construite. On y trouve les indigents valides ou « able-bodied paupers (indigents) appelés parfois able-bodied unemployed » (sans-emplois). C'est la ville d'Amsterdam qui fonde la première maison de travail en 1596 (Swann, 1995, Zoberman, 2011). L'objectif de la *workhouse* est de mettre au travail les indigents. Il existe aussi d'autres catégories d'indigents qui sollicitent occasionnellement l'assistance publique : certains adultes ont un emploi mais pas assez rémunérateur pour nourrir leur famille.

Le secours à domicile du nécessiteux (*outdoor relief*) est le second pivot de la *Old Poor Law*. Par opposition à l'*indoor relief*, terme employé pour désigner l'aide dans les établissements fermés, le secours à domicile comprend les pensions hebdomadaires pour les vieux et les infirmes et les allocations pour les sans-emplois et les malades (Englander, 1998 : 3 ; Brunon-Ernst, 2004).

La loi de 1601 n'a pas empêché les pauvres de migrer vers des paroisses plus généreuses. Une loi de 1662, dite loi du domicile (*Act of Settlement and Removal*)

² H. Lavachery (1931).

qui constitue le troisième pivot de la *Old Poor Law* tente de mettre un terme à ces migrations. Elle précise les conditions dans lesquelles les pauvres peuvent bénéficier des secours. Il est interdit aux paroisses de se débarrasser de ses propres pauvres et des sans-emplois, et à ces derniers de changer de domicile pour bénéficier des secours d'une autre paroisse plus riche. La loi impose en effet à tout individu de se domicilier auprès de la paroisse où ils sont nés, ou bien s'ils y ont été apprentis, s'ils ont conclu un contrat de louage d'une durée de plus d'une année, ou enfin s'ils ont acquis un lopin de terre (Halevy, 1923).

Le *Gilbert's Act* (1782) assouplit les principaux cadres de la loi sur les pauvres, exceptée la loi du domicile. Il autorise les secours en argent pour tous les pauvres y compris les pauvres valides. Les *workhouses* peuvent recevoir des enfants et des invalides. Enfin, la loi autorise les « unions » de paroisses à construire une *workhouse* commune³.

2.1.2. La loi de Speenhamland et l'amalgame entre l'indigent (le sans-emploi) et le pauvre
C'est la loi de Speenhamland (1795) qui est déterminante dans l'assouplissement du système. En effet, ce dispositif pris dans un contexte de recrudescence du paupérisme (Englander, 1998 : 3), reconnaît à tout individu le droit à un minimum de subsistance (Polanyi 1944, Englander, 1998, Rodriguez, 2007, 2008). Un barème est instauré ; il tient compte de la taille des familles à prendre en charge et du prix du pain. En effet, une partie des secours est indexée sur le prix du blé. Par conséquent toute hausse du prix du pain entraîne une hausse correspondante des secours, modulée selon le nombre d'enfants pris en charge. Un homme a droit au

³ S. King (2000) : 24-25.

secours même s'il a un emploi tant que son salaire est inférieur au revenu familial que lui accorde le barème⁴. Selon la plupart des historiens, en particulier le britannique Hobsbawm (1977 : 212), et les français Rosanvallon (1981 : 144) et Rodriguez (2008), ce système instaure une sorte de revenu minimum indexé sur le coût de la vie. C'est le droit à tout individu à un minimum de subsistance (Polanyi, 1944 ; Blaug, 1964). Ce système rencontre beaucoup de succès. Les employeurs sont alors libres de baisser les salaires, et les ouvriers, qu'ils soient oisifs ou occupés, sont secourus. Aucun travailleur n'a intérêt à satisfaire son employeur, son revenu étant le même quel que soit le salaire gagné. Il en est résulté une baisse de la productivité du travail au niveau de celle des indigents (Polanyi, 1944 : 129-132).

Selon G. Himmelfarb (1984 : 164), l'existence d'un standard minimum pour tous a eu pour effet de faire l'amalgame entre l'indigent (« pauper ») et le pauvre (« poor ») sous le terme de « labouring poor ». La *New Poor Law* de 1834 va abolir la loi de Speenhamland et mettre un terme à cet amalgame. Les conséquences de la loi de Speenhamland sont d'une part la hausse de la taxe locale obligatoire pour les pauvres⁵ (Englander 1998) car les demandes d'aides augmentent et, d'autre part, la chute des salaires dont on vient de voir la cause. Les émeutes et bris de machine se développent. Il devient impossible financièrement et politiquement de soutenir un tel système. Les critiques sont unanimes et proviennent aussi bien d'Adam Smith que de Ricardo, Bentham et Malthus et, à une époque plus récente,

⁴ En fait selon Polanyi (1944 : 130), le barème n'a jamais été voté. C'est un exemple d'usages ayant force de loi.

⁵ Selon Englander (1988 : 4), entre 1790 et 1820 la taxe pour les pauvres a été multipliée par quatre.

Karl Polanyi, cependant pour des raisons différentes. Malthus accuse Speenhamland dans son *Essai sur le principe de population* (1798) de ne pas laisser au prix du travail descendre à son niveau naturel et plus généralement la *Old Poor Law* de favoriser la multiplication des pauvres qu'il faut au contraire limiter (Rose, 1971); Adam Smith et Ricardo sont opposés à toute intervention de l'État. Ils considèrent de plus que toute aide aux pauvres constitue une désincitation au travail et un encouragement à la paresse. Selon Adam Smith, il s'agit du « plus grand trouble commis dans la politique anglaise » (« the greteast disorder perhaps of any in the policy in England » (cité par Bernard Harris 2004 : 42). Pour Karl Polanyi (1944), la loi de Speenhamland appauvrit plus encore les pauvres qui vivent « on the rate » ; elle est un obstacle à la création d'un véritable marché du travail. La *Old Poor Law* est l'objet, elle aussi, de nombreuses critiques dont le document parlementaire de la *New Poor Law* se fait l'écho : il n'existe pas en effet de définition de l'assisté. Il n'y a pas de moyen de déterminer qui a droit à l'aide. De plus on ne spécifie pas le montant et la durée de l'aide. Les paroisses usuellement repoussent les ouvriers nouveaux venus de peur qu'ils ne viennent au premier jour de chômage alourdir la taxe locale pour les pauvres. Ainsi les ouvriers sont parqués dans chaque paroisse ce qui a pour conséquence une immobilisation de la main-d'œuvre. Le danger est pour une paroisse bien administrée de se voir affluer les « indigents professionnels » d'autant que les dispositions locales varient d'une paroisse à l'autre.

2.2. Le secours des pauvres et la négation du chômage sous la *New Poor Law* (1834-1905)

2.2.1. Les sans-emploi sont exclus du champ d'application de la loi

Une commission est créée en février 1832. Elle rend un rapport connu sous le nom de « Royal commission of inquiring into the administration and practical operation of the Poor Law 1832-1834 » (Rapport de la commission royale d'enquête sur les Poor Law de 1832-1834, BPP (44)). Ce rapport de plus de 8300 pages est le plus long document de l'histoire sociale anglaise (Bernard Harris, 2004 : 45). Il est important de souligner pour notre démonstration que prennent une part essentielle à la rédaction de ce rapport, outre 36 assistants⁶, deux personnages : Edwin Chadwick, disciple de Bentham et Nassau Senior, Professeur d'économie politique à l'Université d'Oxford et disciple de Bentham et de Ricardo (Bernard Harris 2004 :45 ; Clément, 2000 : 35-38 ; Englander 1998 : 9). La commission qui émane d'un ministère libéral et qui d'un point de vue académique est étroitement liée à la pensée des classiques (Clément, 2000) recommande que l'aide financière aux pauvres qui sont en mesure de travailler, c'est-à-dire les chômeurs, soit abolie. En effet, depuis la fin du XVIIIe siècle une querelle se fait jour entre les philosophes anglais sur la nécessité de faire des distinctions parmi l'ensemble des pauvres (Bernard Harris, 2004 : 43-44). En 1795, Edmond Burke dans *Thoughts and Details on Scarcity*, énonce qu'il faut distinguer entre ceux qui sont pauvres car ils sont obligés de travailler (par opposition aux propriétaires) et ceux qui sont authentiquement pauvres (*genuinely poor*) car ils sont incapables de travailler (Bernard Harris, 2004 ; Himmelfarb, 1984 : 68). Burke est favorable à la charité

⁶ A. Brundage (2002).

privée pour venir en aide aux pauvres et pas aux aides de l'État. En 1796, Jeremy Bentham reprend la distinction de Burke en termes de distinction entre pauvreté et indigence. Les véritables pauvres ou les indigents sont ceux qui ne peuvent travailler : les malades, infirmes, orphelins et les vieux (Himmelfarb, 1984 : 69 & 160 et sq). L'étendue des secours aux pauvres doit être restreinte à ces véritables pauvres. Les autres, les sans-emploi, sont exclus. Cette distinction a été développée par Patrick Colquhoun en 1799 et en 1806. L'idée de la nécessité de distinguer différents types de pauvres a eu un écho important auprès des rédacteurs de la *New Poor Law* de 1834.

Ces derniers cependant ne reprennent pas exactement la distinction proposée par Burke, mais suivent l'usage courant. « L'indigence est l'état d'une personne qui est incapable de travailler ou incapable d'obtenir les moyens de subsistance en retour du travail. La pauvreté qui est l'état de celui qui est obligé de recourir au travail pour survivre. (BPP (44): 131).⁷ L'hypothèse majeure de la *New Poor Law*, en cela tout à fait conforme avec la pensée des économistes classiques, est que l'individu, physiquement capable de travailler, peut trouver un travail par le jeu de la loi de l'offre et de la demande. Dans la *New Poor Law*, le chômage n'est pas un problème car il est nié. Par conséquent le pauvre valide, physiquement capable de travailler (i.e. le chômeur) n'entre pas dans le champ d'application de la loi (BPP (44) : 4). Comment dans ces conditions s'interroger sur la quantification d'un problème qui n'existe pas ? Il faut noter que l'expression « able-bodied unemployed » qui

⁷ « Indigence, the state of a person unable to labour or unable to obtain in return for his labour, the means of subsistence (...) Poverty that is the state of one who in order to obtain a mere subsistence, is forced to have recourse to labour » (BPP(44) : 131).

désigne les sans-emplois n'apparaît que deux fois dans l'ensemble des 8323 pages du rapport.

2.2.2. L'institution de la *workhouse*

La *workhouse* devient la base du système d'aide aux pauvres (Crowther, 1983). Le pauvre valide, en principe exclu du champ d'application de la loi, peut recevoir de l'aide s'il accepte d'entrer dans une *workhouse* dont Charles Dickens a donné une description accablante dans *Oliver Twist*. Cette pratique est la *workhouse test*. Grâce à elle il est possible de distinguer l'indigent du travailleur indépendant. Désormais chaque union (regroupement de paroisses) doit construire des maisons de travail plus grandes et plus modernes.

Ce qui change avec la *New Poor Law* est le rôle des *workhouses* : séparation des familles, enfermement des indigents, règles très strictes de lever et coucher à des heures fixes, astreintes de travail assorties d'une exigence de productivité, repas en silence de 1835 à 1842, port d'un uniforme. La séparation des individus à l'intérieur de la *workhouse* (séparation des sexes, des malades et des enfants) a trois fonctions : le traitement différent des besoins de chaque classe ; la persuasion et la discipline, la prévention de la contagion morale née du mélange des hommes et des femmes, des adultes et des enfants, des malades avec les gens bien portants. Pour ces raisons, la population résidente (*inmate population*) est séparée en 7 catégories : les hommes infirmes quels que soit leur âge, les femmes infirmes de tout âge, les hommes valides de plus de 15 ans, les femmes valides de plus de 15 ans, les filles entre 15 et 17ans, et les enfants en dessous de 7 ans. La « *workhouse* » est un espace institutionnel destiné au dressage et à la rééducation. Le corollaire de l'institution de la *workhouse* est le principe de *less eligibility*.

2.2.3. Le principe de « less eligibility » (principe de répulsion)

Ce principe a un caractère relatif. C'est la condition de l'indigent (pauper) relativement au travailleur indépendant qui est décisive. Le seul standard impliqué dans le principe de *less eligibility* que Jöelle Harel (2001) traduit par principe de répulsion, est le montant du secours à l'indigent (BPP (44): 131). Il doit être inférieur à la rémunération du travailleur indépendant. Dans cette perspective, la privation de liberté spécifique à la *workhouse* est la première condition de satisfaction du principe de *less eligibility* (Himmelfarb, 1984 ; Snell, 2006).

3. L'appareil statistique britannique

Une précision : à la fin du XIXe siècle, le secours aux chômeurs syndiqués est seule institution concernant le chômage. Il est à noter que l'unique mesure du chômage en Grande-Bretagne avant 1931 est le chômage calculé par le Board of Trade à partir des estimations fournies par les syndicats. Le chiffre officiel donné par le Board of Trade représente le chiffre moyen de ceux des syndicats qui fournissent une aide (Hobson, 1896: 11). Il s'agit donc d'une mesure tout à fait partielle qui ne considère que les individus syndiqués. (Dearle 1911, José Harris, 1972, Gardside, 1980 : 10-11). La série statistique couvre la période 1888-1913.

3.1. La mention des *out of employment* en 1871 & en 1881 ne doit pas faire illusion

En 1871 et en 1881, les personnes qui sont privées de travail (*out of employment*) le jour du recensement (le 3 avril), doivent le spécifier lors de la question concernant la profession habituelle (The National Archives (TNA), RG 10 & RG 11). La note 22 stipule en effet, que « Persons ordinary engaged in some industry but

out of employment at the same time, should be described as coal miner, unemployed, Printer unemployed » (Census of England, 1881, Tome 4: 704-705). Ce n'est pas un préliminaire à la mesure du chômage. Les statisticiens n'exploitent pas cette information. Il faut savoir que c'est le statisticien et démographe William Farr qui est chef du *General Register Office* jusqu'en 1880 (ci-après le *GRO*) (Dupâquier 1984). Son objectif est plutôt de construire des taux d'emploi et des tables de mortalité par profession dont c'est la spécialité (Dupâquier, 1984, Higgs, 1988 in MacLeod; Higgs cf. article sur « unemployment » dans <http://www.histpop.org>) que de chercher à dénombrer les chômeurs. Il importe donc de connaître la profession de chacun des recensés. Par conséquent, la mention de ceux qui sont sans-emplois le jour du recensement n'a pas pour objectif de dénombrer les chômeurs. C'est seulement un préalable à la construction de tables de mortalité par profession. En effet, l'ajout du mot *out of employment* doit figurer à côté de la profession habituelle de l'individu.

3.2. L'échec de William Ogle à recenser les sans-emplois de Londres en 1887

William Ogle succède à William Farr à la tête du *GRO* de 1880 à 1893 en tant que directeur des statistiques (*superintendent of statistics*) (Higgs, [histpop.org](http://www.histpop.org) : William Farr, Dupâquier, 1984). Il tente en 1887 de recenser les sans-emplois dans quatre quartiers de Londres (*Conditions of the Working classes. Tabulation of the Statements made by men living in certain selected districts March 1887 BPP. C 5228*). Il ne s'agit pas de court-circuiter les syndicats mais de recueillir une

information exhaustive sur des quartiers de Londres, dans une grande misère⁸. Le formulaire de l'enquête qui est reproduit en annexe 1, indique comment les chômeurs sont recensés : il s'agit de ceux qui n'ont pas d'emploi habituel le jour de l'enquête (*out of work at present*). L'agent recenseur est chargé alors de leur demander :

- A quand remonte leur précédent emploi ?
- Les causes du chômage
- Le nom et l'adresse du précédent employeur
- Les salaires ordinaires de l'emploi précédent
- Les moyens de subsistance en cas de chômage : paroisse ; club ou société ; aide charitable.

L'enquête concerne 29451 hommes (4019 célibataires, 24334 hommes mariés, 1098 veufs).

William Ogle écrit en 1887 qu'il n'est pas certain de l'exactitude des résultats : « It must be distinctly understood that the publication of these tables implies no guarantee whatsoever of the accuracy of the data from which they are been constructed. The statements made by the men themselves have been accepted without further verification, and the tabulation is consequently, as correctly described on the title page, "*a tabulation of the Statements made by men living in certain selected districts*" and not a tabulation of sifted facts of which the general accuracy has been attested by independent and impartial enquiry." (Report to the right honourable Charles T. Ritchie, M.P., President of the Local

⁸ L'ambition de William Ogle est contemporaine de la célèbre enquête de Charles Booth sur *Life and Labour of the People in London* publié à partir de 1892 mais commencé au cours de la décennie précédente. Voir aussi Topalov (1994).

Government Board, p. 2 in the same BPP, p. 2. Voir aussi *On Distress from Want of Employment 1895* 3rd rapport, p.81 C. 365). Enfin, William Ogle écrit lui-même à la fin de son rapport à Charles T. Ritchie, précédemment cité : « After devoting much time and much labour to a careful examination of the returns, and after informing myself fully as to the conditions under which the data were collected, I have come to the conclusions that these returns are of very small statistical value. » (p. XV, op cit.). Plus encore, Hubert Llewellyn Smith, premier commissaire du travail du Board of Trade de 1893 à 1903, reviendra sur cet échec dans un rapport confidentiel au Cabinet du ministère du commerce (TNA CAB37/38/10, 1895).

3.3. Le refus de Llewellyn Smith de compter les sans-emplois en 1895

Il revient à Hubert Llewellyn Smith d'avoir supprimé pour quarante ans le compte des sans-emplois de l'agenda statistique britannique. Dans ce rapport confidentiel il exprime en sceptique de la mesure, son refus. Son argumentation est la suivante :

- 1) Il est impossible de donner un sens précis à ceux qui sont alternativement avec et sans emploi (*men who are constantly in and out of work*, TNA CAB37/38, 1895: 5). Dans l'enquête menée par William Ogle à la question « depuis quand êtes-vous sans-emploi ? », il est en réalité difficile de répondre : certains comptent à partir du dernier emploi stable ; d'autres à partir du dernier jour où ils ont reçu un salaire. Il est impossible de savoir. (Il passe en revue les différentes méthodes pratiquées aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne pour en faire la critique et en vient à la tentative menée par

William Ogle ; et cela sans mentionner le recensement français de 1896 qui se prépare depuis au moins 1894⁹.)

2) Il est impossible d'additionner tel quel des individus au chômage et dont le travail est remplacé par une machine et des individus dont l'emploi est saisonnier. Les premiers ne trouveront jamais d'emploi ; les seconds au contraire seront vite réembauchés. William Beveridge défendra ce point de vue en 1909 dans *Unemployment a Problem of Industry*¹⁰ (page 27).

3) Quant à la proposition de conduire un recensement spécifique des chômeurs, Hubert Llewellyn Smith est catégorique : il convainc le gouvernement qu'un tel recensement est impraticable (*impracticable*) (TNA, CAB 37/38/10 et Davidson 1971 : 128). Pour Llewellyn Smith, le recensement des chômeurs aurait été un préalable à un gigantesque plan de secours dont il ne veut pas (Llewellyn Smith, CAB 37/38/2 et Choi, 1989 : tome 1 : 78) Il considérait en effet les secours contre le chômage comme potentiellement dangereux et futiles (*Economic Aspects of Socialism* : 54, cité par Davidson 1971 : 128).

C'est ce qui fera dire à l'historienne José Harris que la Grande-Bretagne prendra un grand retard par rapport aux autres nations telles que l'Allemagne et la France (José Harris, 1972, note 5, p. 8).

3.4. La faiblesse de l'appareil statistique anglais

La Grande-Bretagne se dote d'institutions spécialisées du travail comme les autres pays d'Europe : l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne. Ainsi, à quelques années

⁹ Comme en atteste le *Rapport sur la question du chômage* de Lucien March de 1894. Cf. L. March (1894).

¹⁰ W. Beveridge (1909) : 27.

d'intervalles en Europe, les États fédèrent deux institutions : l'office du travail, bureau technique chargé du recensement de la population active, et le ministère du Travail. Outre Atlantique, c'est le responsable du premier *Bureau Statistique du Travail du Massachusetts*, un avocat républicain, Carroll Wright, qui a une influence déterminante sur les projets européens encore balbutiants. Sa carrière exceptionnelle lui donne une légitimité internationale : après avoir dirigé le *Bureau Statistique du Travail du Massachusetts* de 1873 à 1885, il devient ensuite responsable du *Bureau of Labor Statistics*, l'agence fédérale américaine, jusqu'en 1905. Wright est un homme de terrain. Il vient en Grande-Bretagne en 1881 collecter des informations et s'entretient avec le président du *Board of Trade*. L'un des proches collaborateurs de Wright, Elgin R. Gould assiste à la conférence Internationale de statistiques (Vienne, 1891). Il est invité par l'Office du travail français qui veut connaître les méthodes d'enquêtes pratiquées au Massachusetts. En 1892, Gould est auditionné par la Commission Royale anglaise du Travail. La force du modèle de Wright consiste à combiner différentes méthodes d'investigations du monde social : le recueil statistique, les enquêtes sociales dans son propre pays et à l'étranger. C'est sur ce point que le modèle de Wright influence les offices anglais (1886) et français (1891). L'Office du travail français est structuré en trois domaines distincts : le recensement de la population actives ; les enquêtes sociales menées en France ; celles menées à l'étranger. Cette structure tripartite est ensuite reprise par les offices du travail danois (1895), autrichien (1898), norvégien (1902) et italien (1902). En revanche, l'Allemagne et l'Espagne optent pour un service spécial de statistique du travail, plutôt qu'un office. Ainsi, la *Kommission für Arbeiterstatistik* (1892) est sous la direction directe du Chancelier du Reich. En Espagne, le *Service spécial de Statistique du travail* (1894) est annexé au ministère de l'intérieur.

Notons enfin que les savoirs traversent l'Atlantique dans les deux sens. Ainsi, Wright s'inspire du succès du mensuel anglais, *the labour Gazette*¹¹, créée en 1893 pour convaincre en 1895 le gouvernement fédéral de faire de même.

Les institutions du travail s'affirment au sein de l'appareil d'État, soit par la transformation de l'Office en un *Département du travail* (Grande-Bretagne, 1893), soit par la création d'un *Département de statistiques ouvrières* (Allemagne, 1902). Dans le cas de la France, le *Conseil Supérieur du Travail* (1891) préfigure le ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale (1906).

C'est Choi qui a montré dans sa thèse (Choi, 1989, tome 1) que les pays continentaux (France, Allemagne) sont plus bureaucratiques et développent plus tôt qu'en Grande-Bretagne les statistiques d'État.

Il revient à Roger Davidson (1985 : 193-195) de pointer avec le plus de pertinence les faiblesses de l'appareil statistique anglais. Ces faiblesses sont les suivantes :

- Les autorités britanniques manquent de personnel et de ressources pour obtenir les données. Le personnel manque de calibre intellectuel.
- Les fonctionnaires du recensement étaient incapables de produire le formulaire demandé par le Board of Trade.
- Impossible de contrôler la qualité de recensement.
- Comme Bowley l'a indiqué en 1908 à la Royal Statistical Society, étant donnée la mauvaise qualité du personnel impliqué à tous les niveaux de la machine du recensement, la plus grande part de l'utilité des données était gaspillée.

¹¹ Le *Labour Gazette* est le journal mensuel du département du travail britannique.

- La résistance des fonctionnaires a aussi une base idéologique. Davidson se fonde sur la correspondance entre scientifiques (social scientists), les statisticiens et les administrateurs sociaux (leading social administrators).
- Jusqu'en 1909, date de la nomination de Bernard Mallet comme Registrar General of statistics, le GRO adopte une vue minimaliste de ses fonctions, orienté vers l'énumération plutôt que de l'investigation.
- Preuve de la non implication de la Grande-Bretagne dans l'élaboration d'une statistique du chômage, son implication dans la première Conférence de l'Association internationale de lutte contre le chômage, à Paris en 1910, est très modeste : peu de personnalités invitées par rapport à d'autres pays comme la France ou l'Allemagne et Hubert Llewellyn Smith est absent. C'est un chef d'entreprise de Londres, M. Fels qui prend le plus souvent part aux débats et déclare : *Ce qui importe ce n'est pas de compter les chômeurs mais de guérir le chômage* » (Compte-rendu de la Conférence Internationale du Chômage, 1911 : 94).

4. De la loi de 1905 sur le chômage au dénombrement des chômeurs en 1931 : Genèse du chômage

La loi de 1905 sur le chômage (BPP 306 et BPP 2624) introduit une véritable rupture dans l'histoire sociale britannique dans la mesure où elle reconnaît l'existence d'un « chômage involontaire ». Cette loi réorganise le marché du travail de Londres en interdisant en particulier le recours aux heures supplémentaires et en levant un impôt pour venir en aide aux chômeurs (José Harris, 1972 : 157-165). Cependant la loi ne donne pas de définition du chômage plus précise que celle-

ci : « such applicant is honestly desirous of obtaining work, but is temporarily unable to do so from exceptional causes over which he has no control... » (BPP 306 : 2). Notons les caractères temporaire et exceptionnel du chômage.

La loi de 1908 sur l'assistance aux vieillards institue un système de pensions en faveur des indigents. La loi de 1911 crée une assurance chômage nationale obligatoire (*National Insurance Act*), limitée à un petit nombre d'industries : construction, automobiles, construction mécanique (Gardside, 1980 : 27-30). La loi couvre aussi le risque invalidité. Elle est suivie de deux autres lois en 1916 puis en 1920 qui étendent l'indemnisation du chômage aux plus de 16 ans et à l'ensemble des secteurs sauf l'agriculture. Ces lois préfigurent le plan Beveridge de 1942 (Rosanvallon, 1981 : 147-148). Toutes les *poor laws* sont abolies en 1948. Ces deux lois sur l'assistance aux indigents et sur l'assurance chômage sont fondamentales pour notre propos : elles fondent une séparation des positions institutionnelles entre les pauvres qui sont secourus et les chômeurs qui ont désormais droit à une indemnité. Elles sont un préalable à la mesure du chômage dans le recensement de 1931. Concrètement, le statisticien introduit une colonne (K) supplémentaire dans laquelle les individus âgés de plus de 14 ans qui sont sans travail le jour du recensement déclarent être « out of work ». De façon plus précise, le statisticien recense trois cas où l'individu est compté comme chômeur : A) les personnes temporairement sans emploi dans leur activité usuelle qui travaillent le jour du recensement à une autre occupation mais qui ont des chances raisonnables de revenir à leur activité précédente ; b) les personnes qui ont un autre emploi que leur activité usuelle au moment du recensement et qui n'ont pas de chance raisonnable de revenir à leur activité précédente ; c) les personnes sans-emploi le jour du recensement et qui ont une chance raisonnable de retourner à leur

précédent emploi. (TNA RG 27/11 Instructions for filling up columns B, C, K, L & M, 1931, page 25).

À la différence des premiers recensements allemands et français qui fournissent une mesure globale du chômage et un taux de chômage dans la population active totale, les statisticiens anglais adoptent une mesure relative, c'est-à-dire calculent un taux de chômage dans la profession antérieure ou souhaitée. Le chômage se définit donc comme une absence de travail, temporaire ou longue, de tout individu, âgé de plus de 14 ans à la recherche d'un emploi dans une profession. Il peut s'agir de la profession antérieure ou d'une autre profession ; dans les deux cas, il doit en faire mention. On peut reconnaître dans cette méthode l'influence directe de l'anglais William Beveridge (1909) ou du français Max Lazard (1909) qui, tous deux, prônent une mesure du chômage dans la profession.

5. Conclusion

C'est Simmel (1907) qui a le mieux montré comment l'émergence de la catégorie de pauvre est liée à la genèse d'une politique d'assistance : « Ainsi ce n'est pas le manque de moyens qui rend quelqu'un pauvre. Sociologiquement parlant, la personne pauvre est l'individu qui reçoit assistance à cause de ce manque de moyens. » (Simmel, 1907 : 102). Nous pouvons dire de même de la catégorie de chômeur. Ce qui a empêché les statisticiens anglais de dénombrer les chômeurs à la fin du XIXe siècle en Grande-Bretagne est l'absence d'une politique nationale de secours des chômeurs. Dès lors que des lois sur l'assurance chômage sont votées en 1911, 1916 et 1920, les conditions de possibilité de la mesure du chômage dans le recensement de 1931 sont réunies. Cependant de façon plus fondamentale, il fallait que le chômage soit reconnu comme un fait social à part entière. Si la *Old Poor Law* ne

distingue pas les sans-emplois des pauvres, la *New Poor Law* ne reconnaît pas l'existence du chômage.

6. Références citées

Archives Nationales

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

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) 2nd part

British Parliamentary Papers (BPP)

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 1895. Third Report. C365.

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

Royal Commission on Unemployment Insurance. 1932 BPP Cmd 4185.

Unemployment Workmen Bill. 1905. BPP cd 2624.

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

Sources imprimées

Armatte, M. 2008. "Lucien March (1859-1933): une statistique mathématique sans probabilité?" *Courrier de statistiques*, n° 123, sept : 5-12.

Beveridge, W. 1909. *Unemployment, a problem of industry.* Longmans Green & Cie

Blaug, M. 1964. "The poor law reexamined" *The Journal of Economic History*. Vol 24, n°2, Jun: 229-245.

Brundage, A. 2002. *The English Poor Laws. 1700-1930.* Palgrave Macmillan

Brunon-Ernst A. 2004. "Pauvreté et assistance en Angleterre". *Revue Projet* n° 2, n° 279 : 42-44.

Choi Junghoon, 1989. « The rise of the knowledge State: the establishment of labor statistics in Great Britain, France and the United States" PHD, Department of Political Science, Chicago, 2 vol: 274p, vol 2: 460p

- Clément, A. 2000. "Le rôle des économistes dans la politique d'assistance aux pauvres (XVIIe-XXe siècles) », *Bulletin d'histoire de la Sécurité Sociale*, n° 41 : 24-46.
- Compte-rendu de la conférence internationale du chômage*, 1911. Paris Marcel Rivière.
- Crowther, M.A. 1983. *The Workhouse System. 1834-1929*. London Methuen.
- Davidson, R. 1971. *Sir Hubert Llewellyn Smith and Labour Policy 1886-1916*, Ph D thesis University of Cambridge.
- Davidson, R. 1985. *Whitehall and the labour problem in the late Victorian and Edwardian Period*, Croom Helm, London, Sydney, 293p.
- Dearle N.B. 1911. "English Statistics of Unemployment" in *Compte-rendu de la conférence internationale du chômage*, vol. 3. Paris Marcel Rivière.
- Dupâquier, M. 1984. « William Farr, démographe », *Population*, n°2, pp. 339-355.
- Englander, D. 1998. *Poverty and Poor Law Reform in 19th century Britain, 1834-1914*. Addison Wesley Longman.
- Garraty John. 1980, *Unemployment in History. Economic Thought and Public Policy*, Harper Colophon Books, New York.
- Garside W, R, 1980. *The Measurement of Unemployment. Methods and Sources in Great Britain 1850-1979*, Basic Blackwell. Oxford. 274 p.
- Hobsbawm E. 1977. *Histoire économique et sociale de la Grande-Bretagne*, Tome 2. *De la révolution industrielle aux années 70*, Ed Seuil.
- Halevy, E. *Histoire du peuple anglais. Du lendemain de Waterloo à l'avènement de Sir Robert Peel (1815-1841)*. Tome 2. Paris. Hachette Littérature.
- Harel J. 2001. « De l'émergence du concept de chômage involontaire à la loi sur l'assurance-chômage en Grande-Bretagne » in M. Azuelos (dir.) *Travail et emploi l'expérience anglo-saxonne. Aspects historiques*. Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle : 151-180.
- Harris, Bernard 2004. *The Origins of the British Welfare. Social Welfare in England & Wales. 1800-1945*. Palgrave Macmillan.
- Harris José 1972. *Unemployment and Politics. A Study of English Social Policy. 1866-1914*. Oxford at the Clarendon Press. Oxford University Press. 1972.
- Higgs E. 1988. "The struggle for the occupational census. 1841-1911" in Roy MacLeod *Government and expertise. Specialists, administrators and professionals, 1860-1919*, Cambridge University Press: 73-86
- Higgs, E. 1989. *Making sense of the census. The manuscript returns for England and wales 1801-1901*, Ed. Higgs. Public record office Handbooks, n° 23
- Higgs E. 2004. Unemployment in www.Histpop.org
- Higgs E. 2004. William Farr in www.Histpop.org

- Himmelfarb, G. 1984. *The idea of poverty. England in the early industrial age.* London Faber & Faber.
- Hobson JA 1896. *The problem of unemployed An Enquiry and an economic Policy.* London: Methuen & Co.
- King S. 2000. *Poverty and Welfare in England. 1700-1850. A Regional perspective.* Manchester. Manchester University Press.
- Lavachery H. 1931. *Essai sur le chômage anglais contemporain.* Bruxelles, Maurice Lamertin éditeur.
- Lazard M. 1909. *Le chômage et la profession. Contribution à l'étude statistique du chômage et de son coefficient professionnel.* Paris Felix Alcan.
- Polanyi K. 1944. *La Grande transformation, Aux origines politiques et économiques de notre temps,* Paris NRF Gallimard.
- March, L. *Rapport sur la question du chômage.* Paris, Office du travail.
- Register General Office 1883. *Census of England and Wales 1881. Tome 4. General Report.*
- Rodriguez J. 2007. *Le Pauvre et le sociologue.* Presses du Septentrion.
- Rodriguez J. 2008 « De la charité publique à la mise au travail ? Autour du Speenhamland Act ». La Vie des idées.fr
- Rosanvallon P. 1981 *La crise de l'Etat Providence,* Paris, Le Seuil.
- Rose, M. 1971. *The English Poor Law 1780-1930.* David & Charles: Newton Abbot.
- Salais, R. Baverez N. Reynaud, B. 1990, *L'Invention du chômage.* PUF Quadrige.
- Simmel G. 1907. *Les pauvres.* Traduction française 2004. PUF Quadrige.
- Snell K.D.M. 2006. *Parish and belonging. Community, identity and welfare in England and wales, 1700-1950,* Cambridge University Press.
- Swann, de A. 1995. *Sous l'aile protectrice de l'Etat.* Traduit de l'anglais par L. Bury. Paris, Presses Universitaires de France.
- Topalov C. 1994. *Naissance du chômeur, 1880-1910,* Paris, Albin Michel, 1994.
- Zimmermann B. 2001. *La Constitution du chômage en Allemagne.* Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris.
- Zoberman Y. 2011. *Une histoire du chômage de l'Antiquité à nos jours.* Paris, Perrin,