

# La double énigme du chômage en Grande-Bretagne (1880-1931)

*Bénédicte Reynaud*

---

PP. 115-137

«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.»

(John Atkinson Hobson, *The Problem of Unemployed: An Enquiry and an Economic Policy*, 1896, p. 11)

**A** la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une «fièvre classificatoire» (Topalov 1994 : 213) 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 leurs 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<sup>1</sup>.

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, Bave-rez et Reynaud 1990 [1986] ; Topalov 1994 ; Zimmermann 2001). Le point de départ de cette histoire est l’ampleur des crises économiques et sociales de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et des révoltes ouvrières qui poussent l’Allemagne et la France à réfléchir à l’opportunité d’une intervention de l’État. Le dénombrement des chômeurs en est un préalable, au moins pour ces deux pays. 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<sup>e</sup> 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. Ils 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 à remplir, et ne sont pas retravaillées ensuite par le statisticien. Il s'agit des chefs d'établissement, 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, les statisticiens français<sup>2</sup> considèrent que tous les sans-emplois ne sont pas pour autant des chômeurs. Aussi, ils tentent 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 est 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 et Reynaud 1990 [1986] : 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 qui leur donne de l'ouvrage. C'est l'opposition fondamentale avec le cas français, qui privilégie la dépendance juridique par laquelle l'ouvrier travaille sous les ordres d'un patron. Selon cette perspective, les ouvriers à domicile qui dépendent économiquement d'un donneur d'ordre sont exclus de la statistique du chômage car ils ne travaillent pas sous les ordres d'un patron (et n'en dépendent donc pas d'un point de vue juridique).

En 1895, Hubert Llewellyn Smith, premier commissaire du travail du Board of Trade, s'oppose à un recensement des chômeurs en Grande-Bretagne<sup>3</sup>. L'objet de cet article est de mettre au jour ce point aveugle et énigmatique de l'histoire de la statistique britannique : comment rendre compte de cette défiance à l'égard de

la quantification des sans-emplois en Grande-Bretagne? Nous montrerons que cette défiance n'est pourtant pas un « retard » par rapport à la France et l'Allemagne comme le soutient l'historienne Jose Harris (1972 : 8, note 5). C'est un choix mûrement réfléchi et ce d'autant que la Grande-Bretagne est la première au monde à adopter un système d'assurance-chômage, à partir de 1911. Et c'est toujours Hubert Llewellyn Smith qui est à la manœuvre aux côtés de Winston Churchill. Ceci ouvre sur une seconde énigme : comment indemniser le chômage sans le mesurer au préalable? Autrement dit, comment une politique sociale de pointe (l'indemnisation-chômage dès 1911 pour cinq secteurs majeurs) peut-elle se passer de statistiques d'État sur le dénombrement des sans-emplois? Quelle est donc la logique suivie par Llewellyn Smith et Churchill? La Grande-Bretagne fait preuve d'une démarche originale par rapport à ses deux rivales (la France et l'Allemagne) qui dénombrent les chômeurs avant de mettre en œuvre les premières lois sociales.

S'appuyant sur un important corpus de sources mobilisées (Encadré 1), le présent article explore des pistes de résolution de ces deux énigmes. Un grand nombre d'ouvrages et d'articles ayant été écrits sur la formation de l'État social britannique (par exemple : Bruce 1961; Gilbert 1966; Harris 1972; Fraser 1973; Pope, Pratt et Doyle 1986; Hennock 1987; 2007; Cooper 2017), il importe de préciser les apports de la présente contribution. D'une part, les travaux cités sur l'État social britannique n'abordent jamais la question de l'absence d'un dénombrement des sans-emplois. Tout au plus fait-elle l'objet d'une note en bas de page du livre de l'historienne Jose Harris. D'autre part, Christian Topalov qui, dans *Naissance du chômeur 1880-1910*, consacre un court développement (6 pages sur 626) au refus britannique n'en fait cependant pas un sujet d'étonnement et d'enquête. Se concentrant sur la période 1880-1910, l'auteur s'arrête en outre au seuil du vote de la première loi sur l'assurance-chômage (1911)<sup>4</sup>. Une telle perspective ne permet pas de relier la question du dénombrement des sans-emplois à la question de l'assurance-chômage. Par conséquent, n'est pas abordée la seconde énigme dont nous montrerons qu'elle est inextricablement mêlée à la première, Hubert Llewellyn Smith constituant le fil rouge de cette histoire. Aussi, pour comprendre pourquoi l'indemnisation est première et la mesure – via le recensement – seconde, il faut avoir à l'esprit que le chômage n'est pas défini de la même façon qu'en Allemagne ou en France, comme une suspension de travail temporaire dans l'établissement, mais sous l'angle d'un rapport étroit à la pauvreté et dans le cadre de la *New Poor Law* de 1834 qui ne sera abolie qu'en 1948. L'existence des *workhouses* témoigne d'une volonté de secourir les sans-emplois qui ne constituent pas une population distincte des pauvres. L'idée de secours apparaît comme première dans la politique de quantification britannique.

Une première partie de l'article porte sur l'examen des relations entre chômage et pauvreté sous le régime de la *New Poor Law* de 1834. Nous montrerons que cette loi ne voit pas dans le chômage un problème très spécifique, même si

l'existence des *workhouses* témoigne d'une très grande conscience de la pauvreté. Aux yeux des gouvernants, il n'est pas nécessaire de quantifier un phénomène qui doit se résorber par une diminution du salaire et qui, en pratique, se confond toujours avec la pauvreté. Une deuxième partie caractérise le système statistique britannique et le rôle décisif joué par Hubert Llewellyn Smith autour des années 1895-1906 dans le refus d'élaborer une statistique nationale du chômage. Cependant, si l'on a ainsi expliqué les raisons du refus britannique, il reste à comprendre pourquoi la Grande-Bretagne a persisté dans son choix initial au point de tracer une voie originale dans la manière de fonder un État social. Aussi, une troisième partie précise les rôles de Winston Churchill et d'Hubert Llewellyn Smith dans la genèse de la loi d'assurance-chômage de 1911. Celle-ci permet tout à la fois de nommer les chômeurs, de quantifier les sans-emplois et de les secourir<sup>5</sup>.

### Encadré 1. Sources mobilisées

Pour mener notre enquête, nous avons mobilisé les sources suivantes :

#### 1) The National Archives (TNA)

Au total, 15 cartons ont été dépouillés, parmi les fonds suivants :

##### Records of the Cabinet Office (CAB)

– CAB 37/38/2, Hubert Llewellyn Smith, « Memorandum on a recent estimate of the number of the unemployed », 1895, 6 p.

– CAB 37/38/10, Hubert Llewellyn Smith, « The Unemployed », 1895, 13 p.

– CAB 37/99/69, Hubert Llewellyn Smith, « Scheme for Unemployment Insurance and Draft Heads of a Bill for the Establishment of Unemployment Insurance », 1909, 37 p.

##### Records of the General Register Office, Government Social Survey Department, and Office of Population Censuses and Surveys (RG)

– RG 10, Census Returns 1871

– RG 11, 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, 1<sup>st</sup> part

– RG 27/12, Forms and instructions issued for taking the Census, 1931, 2<sup>nd</sup> part

##### Chancellor of the Exchequer's Office: Budget and Finance Bill Papers

– T/171/6, *Unemployment Statistics*, 1908-1913, vol. 29

#### 2) Archives parlementaires (Houses of Parliament)

Fonds Hubert Llewellyn Smith (2 cartons)

#### 3) British Parliamentary Papers (BPP)

Les BPP suivants ont été téléchargés et consultés (équivalents 20 000 pages) :

– *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 for England and Wales for 1881*, vol. IV

– *Census for England and Wales for 1901*, vol. IV

– *Conditions of the working classes. Tabulation of the Statements made by men living in certain selected districts*, March 1887. Cd 5228

– *Report on Agencies and Methods for Dealing with the Unemployed*, Hubert Llewellyn Smith, 1893. Cd 7182

– *On Distress from Want of Employment 1895*, First report. Cd 111

– *On Distress from Want of Employment 1895*, Second report. Cd 253

– *On Distress from Want of Employment 1895*, Third report. Cd 365

– *On Distress from Want of Employment 1896*, Annexes. Cd 321

– *Unemployment Workmen Bill*, 1905. Cd 2624

– *Unemployment Workmen Bill. Arrangement of clauses*, 1905. Cd 306

– *Report of the Royal Commission on the Poor Laws and relief distress*, 1909. Cd 4499

– *Report of the Royal Commission of the Poor Law and relief of distress*, 1910. Cd 4444

– *Royal Commission on Unemployment Insurance*, 1932. Cd 4185

## La négation non assumée du chômage sous la *New Poor Law* : l'écart entre les principes et les usages

Pour comprendre l'histoire heurtée de la quantification du chômage en Grande-Bretagne, il faut avoir à l'esprit le cadre général dans lequel cette histoire s'inscrit, à savoir la *New Poor Law*, qui a codifié la vie sociale, réglementé la vie morale et encadré la vie privée.

Face au coût croissant de la *Old Poor Law* de 1601 (Hamilton 1910 : 17, 22; Gilbert 1966 : 237) puis de la loi de Speenhamland (1795), qui instaure un minimum de subsistance pour tous (Polanyi 1983 [1944]; Englander 1998; Rodriguez 2007; 2008), une commission est créée en février 1832. Elle rend un rapport connu sous le nom de « Rapport de la commission royale d'enquête sur les Poor Law de 1832-1834<sup>6</sup> ». Ce rapport de plus de 8 300 pages est le plus long document de l'histoire sociale anglaise (Checkland 1974; Harris 2004 : 45). Il est important de souligner pour notre démonstration que prennent une part essentielle à la rédaction de ce rapport, outre trente-six assistants (Brundage 2002), deux personnages : Edwin Chadwick, qui a été secrétaire de Bentham<sup>7</sup>, et Nassau Senior, professeur d'économie politique à l'université d'Oxford et disciple de Bentham et de Ricardo (Checkland 1974; Englander 1998 : 9; Clément 2000 : 35-38; Harris 2004 : 45). Senior rédige la partie analytique du rapport tandis que Chadwick s'emploie à la rédaction des recommandations. 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 XVIII<sup>e</sup> siècle une querelle se fait jour entre les philosophes anglais sur la nécessité de faire des distinctions parmi l'ensemble des pauvres (Harris 2004 : 43-44). En 1795, Edmond Burke expose dans *Thoughts and Details on Scarcity* qu'il faut distinguer ceux qui sont pauvres car ils sont obligés de travailler (par opposition aux propriétaires) de ceux qui sont authentiquement pauvres (*genuinely poor*) car ils sont incapables de travailler (Himmelfarb 1984 : 68; Harris 2004). Burke est favorable à la charité privée pour venir en aide aux pauvres et s'oppose aux aides de l'État. En 1796, Jeremy Bentham reprend l'opposition de Burke entre pauvreté et indigence. Les véritables pauvres ou indigents sont ceux qui ne peuvent travailler : les malades, infirmes, orphelins et les personnes âgées (Himmelfarb 1984 : 69, 160-165). Selon lui, l'étendue des secours aux pauvres doit être restreinte à ces véritables pauvres. Les autres, les sans-emploi, sont exclus. Cette distinction est développée par Patrick Colquhoun en 1799 et en 1806. L'idée de la nécessité de repérer 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 terminologie proposée par Burke, mais suivent dans une certaine mesure 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 [...] est l'état de celui qui est obligé de recourir au travail pour survivre<sup>8</sup>.»

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 du travail par le jeu de la loi de l'offre et de la demande. Dans la *New Poor Law*, le chômage n'est donc ni un problème *durable*, ni un problème *général*: d'une part, il se résorbe grâce à une diminution du salaire jusqu'au point d'équilibre. Par conséquent le pauvre valide, physiquement capable de travailler (*i. e.* le chômeur), n'entre pas dans le champ d'application de la loi<sup>9</sup>. D'autre part, l'institution de la *workhouse* permet de secourir les pauvres valides (*able-bodied paupers*). La loi de 1834, en effet, refuse le secours aux indigents valides en dehors de la *workhouse*. On mesure ici l'ambiguïté de l'attitude de l'État vis-à-vis des indigents valides (que l'on appellera plus tard les chômeurs): négation du chômage en raison du jeu des salaires et reconnaissance de ce dernier en raison tout simplement de l'existence des *workhouses*<sup>10</sup>. Comment dans ces conditions s'interroger sur la quantification d'un problème qui n'existe, aux yeux des gouvernants, que dans les limites de la *workhouse*?

## L'appareil statistique britannique moderne sous la gouvernance d'Hubert Llewellyn Smith

### *La circulation des savoirs en Europe et outre-Atlantique au centre de l'appareil statistique britannique*

La Grande-Bretagne se dote d'institutions spécialisées du travail comme les autres pays d'Europe: l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Italie et l'Espagne. Ainsi, à quelques années 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 responsable du «Bureau of Labor Statistics», l'agence fédérale américaine, jusqu'en 1905. Carroll Wright est un homme de terrain. En 1881, il vient en Grande-Bretagne collecter des informations et s'entretient avec le président du Board of Trade. L'un des proches collaborateurs de Wright, Elgin R. Gould, assiste la même année à la conférence internationale de statistiques qui se tient à Vienne. Il est invité par l'Office du travail français qui veut connaître les méthodes d'enquête 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'investigation 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 active ; 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 du département du travail, la *Labour Gazette*, créé en 1893 pour convaincre en 1895 le gouvernement fédéral de lancer une publication du même type aux États-Unis. La *Labour Gazette* est le lieu institutionnel de centralisation des seules statistiques sur le taux de chômage, qui proviennent toutes des syndicats. Noël Whiteside (1993 : 65) insiste à juste titre sur l'importance de la *Labour Gazette* dans la circulation des savoirs en Europe et outre-Atlantique.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le secours aux chômeurs syndiqués est presque la seule institution concernant le chômage<sup>11</sup>. Il est à noter que l'unique mesure du chômage en Grande-Bretagne avant la loi d'assurance-chômage de 1911 est le taux de chômage secouru, calculé par le Board of Trade à partir des estimations fournies par les syndicats : c'est le rapport entre le nombre de chômeurs secourus et le total des ouvriers syndiqués<sup>12</sup>. Le chiffre publié par le Board of Trade est le taux de chômage moyen des syndicats qui octroient une aide (Hobson 1896 : 11). Il s'agit donc d'une mesure tout à fait partielle qui ne considère que les individus syndiqués (Beveridge 1909 : 444-450 ; Dearle 1911 ; Harris 1972 ; Garside 1980 : 10-11 ; Whiteside 1994 : 382). De plus, le système d'allocation chômage varie selon l'organisation de chaque syndicat (Whiteside 1994 : 381-411). La série statistique couvre la période 1888-1913. Il est important de noter dès à présent que Hubert Llewellyn Smith, en tant que rédacteur en chef de la *Labour Gazette*, est le maître d'œuvre et l'artisan de ces statistiques. Il les défendra à différentes reprises, notamment au sein de l'Institut international de statistiques, créé en 1885 et auquel il adhère en 1901 (Mayr et Varlez 1913 : 11), au détriment de cette autre source possible qu'est le dénombrement des chômeurs dans le cadre d'un recensement décennal de la population active. Les sources syndicales – on le verra – servent de base à l'indemnisation du chômage à partir de 1911.

*La mention des out of employment en 1871 et en 1881 : un faux pas vers la quantification du chômage*

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<sup>13</sup>. La note 22 stipule en effet que « les personnes habituellement engagées dans une industrie mais sans emploi à ce moment-là devraient se déclarer *mineur sans emploi, peintre sans emploi*<sup>14</sup> ».

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 dirige le General Register Office (GRO) jusqu'en 1880 (Dupâquier 1984). Son objectif est plutôt de construire des taux d'emploi et des tables de mortalité par profession, qui sont ses spécialités (Dupâquier 1984; Higgs 1988; Higgs 2004a), que de chercher à dénombrer les chômeurs. Il lui importe donc de connaître la profession de chacun des recensés. Par conséquent, la mention « sans emploi » le jour du recensement ne vise pas à dénombrer les chômeurs mais constitue 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.

*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 en 1880 (il y demeurera jusqu'en 1893) en tant que directeur des statistiques (*superintendent of statistics*) (Dupâquier 1984; Higgs 2004b). Il tente en 1887 de recenser les sans-emplois dans quatre quartiers de Londres<sup>15</sup>. Il ne s'agit pas de court-circuiter les syndicats mais de recueillir une information exhaustive sur des quartiers où règne une grande misère<sup>16</sup>. Le formulaire de l'enquête (Figure 1) indique comment les chômeurs sont dénombrés : 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 :

- à 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 29 451 hommes (les femmes ne font pas encore partie de la population active), soit 4 019 célibataires, 24 334 hommes mariés et 1 098 veufs.

En 1887, William Ogle écrit qu'il n'est pas certain de l'exactitude des résultats :

« On doit clairement comprendre que la publication de ces tables n'entraîne de garantie d'aucune sorte quant à l'exactitude des données à partir desquelles elles ont été construites. Les déclarations individuelles ont été acceptées sans aucune vérification



No. \_\_\_\_\_

District \_\_\_\_\_ Sub-District \_\_\_\_\_ Enumeration District \_\_\_\_\_

Name of Street \_\_\_\_\_ Number of House \_\_\_\_\_

Name \_\_\_\_\_

Country of Birth \_\_\_\_\_ Occupation \_\_\_\_\_

Single, married, or widowed \_\_\_\_\_ Age \_\_\_\_\_

How long resident (a) in London \_\_\_\_\_ (b) in neighbourhood \_\_\_\_\_

Family resident with him { Wife \_\_\_\_\_  
Children \_\_\_\_\_  
Other Relatives \_\_\_\_\_

Number of Rooms occupied \_\_\_\_\_ Weekly Rent \_\_\_\_\_

Whether physically equal to ordinary manual labour \_\_\_\_\_  
If not equal, whether disabled permanently or temporarily \_\_\_\_\_

If in work at present { Employment regular or irregular \_\_\_\_\_  
Weekly wages or earnings \_\_\_\_\_

If out of work at present. { How long since last employed \_\_\_\_\_  
Cause of non-employment \_\_\_\_\_  
Name, address and occupation of last employer } \_\_\_\_\_  
Ordinary weekly wages when in work \_\_\_\_\_

Means of subsistence when out of work. { (a) Parish \_\_\_\_\_  
(b) Club or Society \_\_\_\_\_  
(c) Charitable aid \_\_\_\_\_

How long unemployed since 31st October last \_\_\_\_\_

What members of family (if any) assist by earnings \_\_\_\_\_

Weekly amount of such assistance \_\_\_\_\_

Name and relationship of Informant \_\_\_\_\_

Date \_\_\_\_\_ Signature of Enumerator \_\_\_\_\_

(2.) The next matter to be decided was the choice of suitable areas for the investigation. Four districts were eventually selected as being, according to those conversant with such subjects, mainly inhabited by persons who might be taken as fair representatives of the working classes. These districts, which, for the sake of brevity, are in the tables termed respectively the Eastern, Western, Northern, and Southern districts, were as follow:—

1. EASTERN.—This district included the entire parish and registration district of St. George in the East.

Figure 1. Questionnaire sur les chômeurs établi par William Ogle en 1887  
Source: BPP, Cd 5228, *Conditions of the working classes. Tabulation of the Statements made by men living in certain selected districts*, March 1887.

supplémentaire. [...] Il ne s'agit pas d'une précision attestée par une enquête indépendante et impartiale<sup>17</sup>.»

Il écrit même à la fin de son rapport à Charles T. Ritchie : « Après avoir consacré du temps et du travail à un examen minutieux des chiffres, et après m'être informé pleinement sur la manière dont ont été collectées les données, je conclus que ces données sont d'une faible valeur statistique<sup>18</sup> ». Plus encore, Hubert Llewellyn Smith, premier commissaire du travail du Board of Trade de 1893 à 1903, commentera cet échec dans le rapport confidentiel déjà cité<sup>19</sup>.

### *Le refus de Llewellyn Smith de compter les sans-emplois en 1895*

Il revient à Hubert Llewellyn Smith (Encadré 2) d'avoir contribué à supprimer pour quarante ans le compte national des sans-emplois de l'agenda statistique britannique. Disons d'emblée que Hubert Llewellyn Smith œuvre pour un autre comptage, le chômage des salariés syndiqués. Dans un rapport confidentiel de 1895 adressé au cabinet du Board of Trade, il explicite son refus qui se fonde sur plusieurs arguments :

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*<sup>20</sup>). 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. Hubert Llewellyn Smith passe en revue les différentes méthodes pratiquées aux États-Unis et en Grande-Bretagne pour en faire la critique et en vient à la tentative menée par William Ogle ; et cela, étonnamment, sans mentionner le recensement français de 1896 qui se prépare depuis au moins 1894<sup>21</sup>.

2) Il est impossible d'additionner tels quels 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. Hubert Llewellyn Smith défendra le même argument devant de la commission spéciale de l'Institut international de statistiques en 1906 :

« D'après l'expérience, le recensement ne permet pas de donner une information fiable [...] Cela étant, il n'est pas souhaitable de mesurer au moyen du recensement le chômage temporaire qui peut être dû à la maladie ou au cycle des affaires. Seules les personnes qui n'ont pas d'emploi devraient être classées dans un recensement comme chômeurs » (Llewellyn Smith 1906 : 292).

Notons que William Beveridge partagera ce point de vue sur l'hétérogénéité des chômeurs dans *Unemployment, a Problem of Industry* (Beveridge 1909 : 27). Pour ce dernier, il s'agit des « facteurs personnels » que Simiand, outre-Manche, en 1912, nommera « facteurs individuels » (cité par Topalov 1994 : 528, note 3).

3) Quant à la proposition de conduire un recensement spécifique des chômeurs, Hubert Llewellyn Smith est catégorique : il convainc le Board of Trade

qu'un tel recensement n'est pas réalisable (*impracticable*<sup>22</sup>) et ce pour deux raisons. D'une part, un tel recensement contreviendrait au travail ordinaire des statisticiens qui consiste à fournir une base scientifique à la formation des opinions<sup>23</sup>. En effet, il écrit en 1895 :

«Je doute qu'il puisse être opportun que l'État entreprenne de déterminer la valeur des impressions laissées par certains faits sur les esprits d'un certain nombre d'individus, et fasse un enregistrement statistique de ces impressions. Il est de règle que les statistiques officielles enregistrent des faits ou des affirmations de première main ; elles doivent être établies sur une base parfaitement définie et tangible. Et c'est notamment parce que cette base n'est pas du tout fiable dans le cas des sans-emploi qu'un recensement au sens véritable du terme n'est pas possible<sup>24</sup>».

Llewellyn Smith soutiendra la même position en 1906 devant la commission spéciale de l'Institut international de statistique (Llewellyn Smith 1906 : 292-293). Ainsi, il est impossible au statisticien de se fonder sur la seule déclaration des individus pour dénombrer le chômage. Le refus d'Hubert Llewellyn Smith ne tient pas à la crainte de mauvais usages du chiffre. Un tel recensement lui paraît aussi impracticable parce que, selon lui, il aurait été un préalable à un gigantesque plan de secours dont il ne veut pas, probablement pour des raisons de faisabilité politique : le gouvernement conservateur de Robert Gascoyne-Cecil, 3<sup>e</sup> marquis de Salisbury, était au pouvoir<sup>25</sup>. Or pour Llewellyn Smith, le dénombrement des chômeurs suppose d'être en mesure de les indemniser.

### Encadré 2. Hubert Llewellyn Smith (1864-1945)

Hubert Llewellyn Smith fait des études brillantes à Oxford de 1883 à 1886. Il participe à tous les clubs intellectuels qui sont le creuset du «Nouveau libéralisme». Il reste distant cependant de la société fabienne à la différence des Webb. Il est lecteur à l'université d'Oxford et séjourne au Toynbee Hall jusqu'en 1889. À la faveur de la victoire libérale de 1892, il entre dans l'administration. Statisticien, ce haut-fonctionnaire est un réformateur social. En effet, il est assistant avec Beatrice Webb (entre autres personnalités) de Charles Booth dans son enquête sur les pauvres de Londres (1886-1889) et écrit un ouvrage sur le travail occasionnel, très important à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Lorsque le *Labour Department* est créé en 1893, Hubert Llewellyn Smith est premier commissaire du travail. Il a 29 ans.

Pour la période d'étude, les postes qu'il occupe sont les suivants :

- premier commissaire du travail du Board of Trade 1893-1903 et, à ce titre, directeur de la publication du *Labour Gazette*, le mensuel du département du Travail ;
- contrôleur général du département Statistique, commercial et du travail (1903-1907) ;

- secrétaire permanent du Board of Trade (1907-1919).

Il est l'auteur, entre autres publications, de :

- *Report on Agencies and Methods for Dealing with the Unemployed*, 1893

- «Memorandum on a recent estimate of the number of the unemployed», 1895

- «The Unemployed», 1895

- «Memorandum of a Scheme for National Insurance», 1909

- «Economic Security and Unemployment Insurance», *The Economic Journal*, 1910, vol. 20, n° 80 : 513-529.

La thèse de Booth sur les sans-emplois va devenir la doctrine officielle de l'administration. En effet, Hubert Llewellyn Smith attribue la difficulté de gérer les sans-emplois au terme lui-même assez vague. Dans son rapport de 1893, il considère quatre catégories de sans-emplois. Selon Davidson (1972), Hubert Llewellyn Smith participe à l'extraordinaire expansion du département du travail du Board of Trade avant 1914.

Sources : Addison (1992) ; Davidson (1972) ; Harris (1972 : 11) ; Topalov (1994 : 228).

Soulignons une fois encore que l'absence de mesure du chômage par le biais du recensement jusqu'en 1931 ne signifie pas pourtant un désintérêt général pour la question. Deux indices le montrent sans ambiguïté. D'une part, des années 1895 à 1905, Fanny Isabel Taylor recense 700 livres publiés pour la seule Grande-Bretagne, sur le chômage ou les chômeurs (Taylor 1909). Comme le souligne Christian Topalov (1994 : 214), « écrire un article, une brochure ou un livre sur *The Unemployed* devient une sorte de sport de la bonne société auquel s'adonnent d'éminents spécialistes des questions d'assistance...<sup>26</sup> » D'autre part, en 1894-1895, la France (Lucien March) et la Grande-Bretagne (Hubert Llewellyn Smith) publient deux importants rapports sur la même question : *Rapport sur la question du chômage* (Office du travail, 1894) et *On Distress from Want of Employment*<sup>27</sup>.

La position de Hubert Llewellyn Smith sera ensuite relayée par le GRO en 1909, lors de la préparation du recensement de la population active de 1911. Une note du GRO témoigne du peu de crédit du recensement pour évaluer le niveau du chômage car le recensement ne donne qu'un seul chiffre, valable pour un jour donné, et ce tous les dix ans<sup>28</sup>.

## Du refus britannique à l'ouverture d'une voie originale : la genèse de l'assurance-chômage (1911)

### *Les brèches dans la New Poor Law et la commission de la Poor Law de 1905-1909*

Pour que soient votées les premières lois sociales, deux conditions politiques étaient nécessaires. D'une part, l'affaiblissement du gouvernement conservateur en place (Arthur Balfour) et, d'autre part, l'instauration du gouvernement libéral d'Henry Campbell-Bannerman (1906-1908) puis de Herbert H. Asquith (1908-1915). En effet, Arthur Balfour dont le gouvernement rencontre de sérieuses difficultés – accrues par la dépression de 1905 – pour financer la *Poor Law*<sup>29</sup> prend deux décisions importantes pour notre enquête. Tout d'abord, il fait voter *the Unemployment Workmen Act* (1905). Cette loi<sup>30</sup> introduit une première brèche dans l'histoire sociale britannique dans la mesure où elle reconnaît l'existence d'un « chômage involontaire ». Elle réorganise le marché du travail en interdisant en particulier le recours aux heures supplémentaires et en levant un impôt pour venir en aide aux chômeurs (Harris 1972 : 157-165). Mais elle ne donne pas de définition du chômage plus précise que celle-ci : « Un tel candidat est honnêtement désireux de trouver du travail, mais qui est incapable temporairement d'en trouver un pour des raisons exceptionnelles et sur lesquelles il n'a pas de contrôle<sup>31</sup>... » Notons les caractères temporaire et exceptionnel du chômage.

Cependant l'acte le plus remarquable du gouvernement Balfour est la nomination en décembre 1905, au moment de sa démission, d'une commission royale

d'enquête sur la loi des pauvres (The Poor Law Commission, 1905-1909) chargée d'étudier la façon d'amender la *Poor Law* de 1834 (Bruce 1961 : 200-210; McBriar 1962; Fraser 1973 : 135-163; Cooper 2017 : 110; Renwick 2017). Les dix-huit membres de cette commission sont des experts de l'administration : quatre fonctionnaires de l'administration de la *Poor Law*, trois membres de la Charity Organisation Society (dont Hélène Bosanquet), quatre chefs religieux, deux économistes, deux experts en matière de travail, deux investigateurs sociaux (dont Charles Booth<sup>32</sup>); le président est Lord Georges Hamilton. Les travaux de la Commission qui s'étendent jusqu'en 1909 opposent avec une certaine férocité deux camps et aboutiront à l'écriture de deux rapports : le premier, dit Majoritaire, car il est signé par 14 membres sur 18<sup>33</sup> et dont la plus grande protagoniste est Hélène Bosanquet; le second, dit Minoritaire<sup>34</sup>, signé par quatre membres dont Beatrice Webb. Quelles sont les préconisations des deux rapports dans le traitement des chômeurs ? Le rapport Majoritaire défend dans la continuité de la *New Poor Law* la privation des droits sociaux des indigents; le rapport Minoritaire veut au contraire abolir la loi de 1834 et considérer les indigents (et les chômeurs) comme des citoyens à part entière (Webb 1909). Le rapport Majoritaire l'emporte en raison du nombre de signataires. Notons que les rapports Majoritaire et Minoritaire reviennent à plusieurs reprises sur les inconvénients d'un schéma d'assurance-chômage obligatoire<sup>35</sup>. Avant que les deux rapports ne soient rendus, les discussions sur le système d'assurance-chômage et santé sont en cours : Lloyd Georges et Winston Churchill travaillent avec Beveridge à la loi sur l'assurance-chômage qui sera votée en 1911 (Renwick 2017 : 48-54).

Le *Grand Budget de 1909* est la réponse libérale à la campagne d'abolition de la *Poor Law* de 1834 (Cooper 2017 : 110). Dans le même temps, la loi de 1908 sur l'assistance aux vieillards (*Old Age Pensions Act*) institue un système de pensions en faveur des indigents âgés. Ce dispositif instaure une position institutionnelle de « vieillards ». Il s'agit des individus dont l'âge est supérieur à 70 ans et dont le revenu annuel est inférieur à 21 £. Cette pension, ainsi que le soulignent Pat Thane (2008) et Jacques Carré (2016 : 455-456), n'entraîne pas de privation du droit de vote comme sous la *New Poor Law* dont l'application commence à se faire moins stricte<sup>36</sup>.

### *Churchill et la mise à l'agenda politique de l'assurance-chômage*

Le gouvernement libéral fait un raz-de-marée aux élections de janvier 1906 : les sièges des conservateurs passent de 402 à 107 tandis que les libéraux totalisent 401 sièges (Fraser 1973 : 147). Herbert H. Asquith est nommé par David Lloyd George chancelier de l'Échiquier. Winston Churchill, qui refuse le poste de responsable du Local Government Board, prend la direction du Board of Trade (Capet 2018). Le cabinet d'Herbert H. Asquith ouvre une nouvelle phase de réformes libérales. L'idée selon laquelle l'État doit servir le peuple dans son entier commence à émerger (Gilbert 1966 : 248). C'est le tournant libéral (1906-1914)

bien connu, et caractérisé par une véritable volte-face des libéraux sur la question de l'emploi (Harris 1972 : 264-278 ; Bruce 1961 : 200-213). Selon l'historien John Cooper (2017), la montée d'une contre-élite éduquée à Oxford (dont Hubert Llewellyn Smith fait partie) contribue à expliquer les grandes innovations sociales de la période 1906-1914.

Il revient à Winston Churchill d'avoir contribué de façon décisive à la première loi mondiale sur l'assurance-chômage (1911). Selon François Kersaudy (2009 : 112), Winston Churchill, après avoir rencontré Beatrice Webb<sup>37</sup> et s'être entretenu avec le jeune Beveridge, écrit dans *The Nation* du 7 mars 1908 un article intitulé « Un domaine inexploré en politique », qui préfigure les grandes lignes de la loi sur l'assurance-chômage de 1911 (*National Insurance Act*). En effet, selon Churchill, ce domaine inexploré, c'est l'emploi, et les libéraux doivent s'en saisir. Dans un discours sur les « Labour Exchanges and Unemployment Insurance » aux chambres des Communes, le 19 mai 1909, il annonce son intention d'introduire une assurance-chômage<sup>38</sup> et inscrit clairement la lutte contre le chômage dans deux dispositifs : l'instauration de bureaux de placement, dévolue à Beveridge, alors responsable du système national de placement, et l'assurance-chômage (Churchill 1909).

Dans ce grand dessein, Churchill est secondé par Hubert Llewellyn Smith, qui est depuis 1907 secrétaire permanent du Board of Trade. C'est encore Hubert Llewellyn Smith qui écrira en 1909 une note très importante sur les principes du futur système d'assurance-chômage et le coût de l'opération<sup>39</sup>. Dans cette note, le coût de l'assurance-chômage est estimé à partir du nombre de chômeurs syndiqués dont Hubert Llewellyn Smith a tenu les statistiques à partir de 1893 en tant que directeur de publication de la *Labour Gazette*. Or les cinq secteurs visés par le projet de loi sont de grands secteurs syndiqués. L'inconnu n'est donc pas total : il y a bien une estimation faite des chômeurs de ces cinq secteurs, donnée par le Board of Trade et publiée dans le *Labour Gazette*. Il faut préciser qu'il ne s'agit aucunement d'un revirement d'Hubert Llewellyn Smith (qui défend toujours les statistiques syndicales du chômage) mais de la volonté du gouvernement libéral. En 1910, Hubert Llewellyn défendra le point de vue gouvernemental sur l'assurance-chômage, lors d'un congrès de la British Association for the Advancement of Science à Sheffield (Llewellyn Smith 1910).

En 1911, l'assurance-chômage, qui est obligatoire, est limitée à cinq industries caractérisées par un fort taux de syndicalisation : construction, automobile, construction mécanique, construction navale, construction métallique<sup>40</sup> (Gilbert 1966 : 276 ; Garside 1980 : 27-30). La loi, qui couvre aussi le risque invalidité, permet donc de distinguer la suspension de travail en raison du chômage ou de la maladie. 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 (Beveridge 1909 ; 1930 ; 1945 [1944] ; Rosanvallon, 1981 : 147-148). Toutes les *Poor laws* sont



abolies *de facto* en 1929 avec le vote du *Local Government Act*, et *de jure* en 1948 avec le *National Assistance Act*.

Ainsi ce qui apparaissait initialement comme une énigme absolue – comment indemniser le chômage sans le mesurer ? – trouve maintenant une voie de résolution : les artisans de la loi de 1911 se fondent sur le taux de chômage des ouvriers syndiqués pour indemniser les chômeurs. Cependant la connaissance des mécanismes précis de l'indemnisation du chômage mériterait des recherches spécifiques dans les archives syndicales. De telles investigations permettraient en particulier de connaître la durée et le niveau d'indemnisation.

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 et dont la définition est pour la première fois homogène. Ce point est fort bien souligné par Noël Whiteside (1994 : 409).

### *La mesure discrète du chômage dans le recensement de 1931*

Le recensement de 1931 apparaît comme une opération quasi routinière alors que le chômage y est mesuré pour la première fois. À la différence de la France où la première mesure du chômage en 1896 s'accompagne de force commentaires de cette innovation par les statisticiens (Reynaud 1986), la mesure du chômage dans le recensement britannique de 1931 se fait dans la discrétion la plus totale. C'est la conclusion à laquelle je suis parvenue après avoir dépouillé aux Archives nationales de Kew tous les cartons relatifs à la préparation du recensement (Encadré 1). Les notes préparatoires au recensement ne contiennent pas de mention spécifique de la nouvelle mesure du chômage. Les instructions des statisticiens chargés du recensement indiquent comment l'agent recenseur doit remplir les différentes colonnes qui servent de base à la publication des résultats.

Les raisons de cette discrétion sont à chercher dans la manière dont a été construit l'État social britannique à rebours des grandes nations européennes : l'Allemagne et la France. Dans ces deux pays continentaux, le recensement rend possible et précède la genèse de l'État social. C'est l'inverse en Grande-Bretagne où le chômage est recensé dès lors que l'on peut le secourir. On comprend rétrospectivement pourquoi Hubert Llewellyn Smith s'oppose en 1895 à un recensement des chômeurs car l'État britannique n'est ni politiquement ni économiquement prêt à les secourir<sup>41</sup>. Ce paradoxe britannique s'éclaircit quarante ans après de façon très nette.

Il est à noter que les tableaux statistiques relatifs à la répartition de la population active sont publiés presque systématiquement sous deux formes : en tenant compte ou non du chômage<sup>42</sup>. C'est dire si les statisticiens sont prudents sur cette innovation. Les statistiques fournies par la loi de généralisation de l'assurance-chômage à l'ensemble de la population de 1920 sont une mesure beaucoup plus fine et plus fiable des sans-emplois qu'un recensement décennal un jour donné.

Concrètement, l'agent recenseur remplit le tableau (Figure 2) et 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*<sup>43</sup> ». De façon plus précise, le statisticien recense quatre cas où l'individu est compté comme chômeur :

- les personnes temporairement sans emploi dans leur activité courante qui travaillent le jour du recensement à une autre occupation mais qui ont des chances raisonnables de revenir à leur activité précédente ;
- les personnes sans-emploi le jour du recensement et qui ont une chance raisonnable de retourner à leur précédent emploi
- les personnes sans emploi qui n'ont pas de chance raisonnable de revenir à leur activité précédente ;
- les personnes sans-emploi le jour du recensement et qui n'ont pas d'occupation régulière<sup>44</sup>.

La Figure 2 reproduit le bulletin qui est rempli par l'agent recenseur, et la Figure 3 présente *in extenso* les différents cas de figure possibles.

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 William Beveridge (1909) qui estimait – on l'a déjà souligné – que seul est significatif un taux de chômage non pas global mais par profession<sup>45</sup>. De plus, la mesure du chômage par profession rejoint l'organisation du marché du travail composée dans certains secteurs de syndicats puissants (Whiteside 1994 : 381-411).

\* \*  
\*

La Grande-Bretagne ouvre une voie originale par rapport aux deux grandes puissances européennes que sont l'Allemagne et la France, avec l'instauration en 1911 d'une assurance-chômage ; c'est une première mondiale. L'innovation britannique se sépare de ses deux rivales en ce qu'elle secourt d'abord les sans-emplois en se fondant sur une comptabilisation très partielle du chômage à travers les mesures syndicales. Autrement dit, une telle politique sociale de pointe se passe de statistiques d'État sur le dénombrement national des sans-emplois ; les statisticiens considèrent le taux de chômage des ouvriers syndiqués et secourus comme un proxy du taux de chômage national. Nous avons présenté certaines



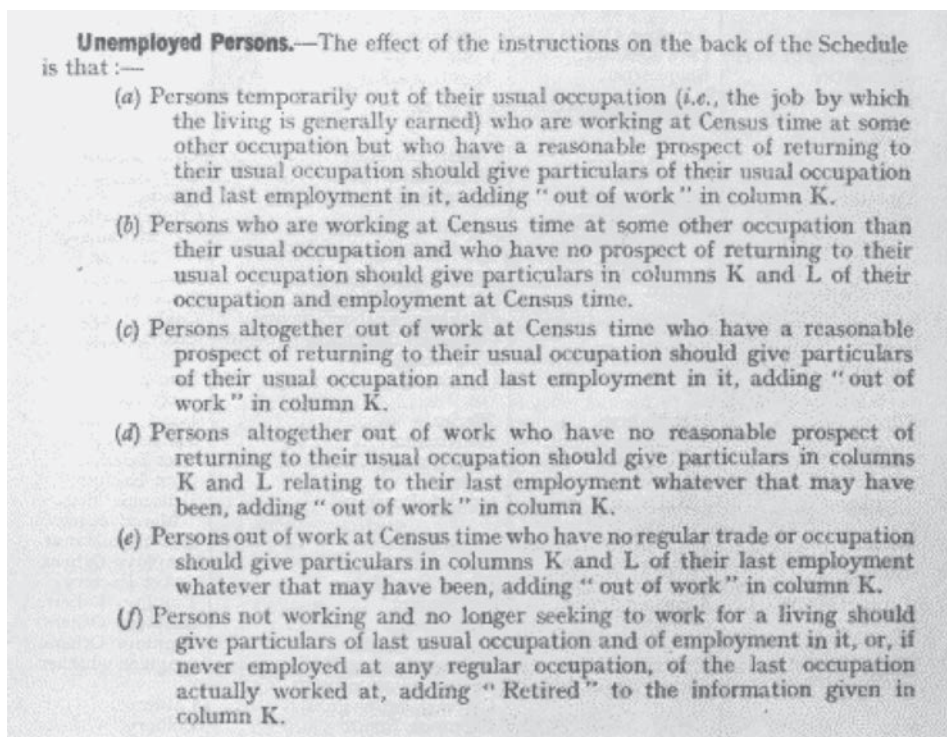


Figure 3. Note explicative relative à la définition de la position de chômeur, destiné à l'agent recenseur  
Source: TNA, RG 27/11 *Forms and instructions issued for taking the Census*, 1931, 1<sup>st</sup> part.

raisons d'une telle causalité dans le processus de quantification où l'indemnisation est première.

L'originalité de la voie britannique est le pragmatisme. Pragmatisme statistique d'abord qui consiste à ne pas publier de statistiques, fondées essentiellement sur des « opinions » et non pas sur des faits objectivables. Hubert Llewellyn Smith revient en effet sur ce point au moins trois fois: en 1893 dans son éditorial à la *Labour Gazette*, en 1895 dans le rapport confidentiel adressé au cabinet du Board of Trade, et en 1906 devant l'Institut international de statistique. Une recherche ultérieure pourrait s'intéresser à la réticence britannique à répondre à des questions privées dans un recensement dont l'objectivation serait le dépouillement de la presse contemporaine pour apprécier les réserves individuelles à répondre à un questionnaire. Cette piste se fonde sur l'hostilité à investiguer la vie privée au moyen d'un recensement au XVIII<sup>e</sup> siècle (MacLeod 1988). Ainsi le cas britannique nous enseigne que le recensement des chômeurs n'est aucunement un préalable nécessaire à la construction de l'État social. D'où un travail d'identification des chômeurs qui se situe non pas au niveau de l'État (Noiriel 2007) mais au niveau de chaque syndicat. Une voie d'approfondissement ultérieur serait de

connaître comment la catégorie de chômeur émerge à travers les organisations syndicales<sup>46</sup>. C'est l'Allemand Georges Simmel qui, en 1907, 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 2004 [1907] : 102). Nous pouvons en dire de même de la catégorie de chômeur.

## Ouvrages cités

- ADDISON**, Paul. 1992. *Churchill on the Home Front 1900-1955*. Londres, Pimlico.
- ARMATTE**, Michel. 2008. « Lucien March (1859-1933) : une statistique mathématique sans probabilité ? », *Courrier de statistiques*, n° 123 : 5-12.
- BEVERIDGE**, William. 1909. *Unemployment, a problem of industry*. Londres, Longmans Green & Cie
- 1930. *Unemployment, a problem of industry*. Londres, Longmans Green & Cie, 2<sup>e</sup> éd.
- 1945 [1944]. *Du travail pour tous dans une société libre*. Paris, Domat-Montchrestien (éd. orig. *Full Employment in a Free Society*. Londres, George Allen & Unwin).
- 1953. *Power and Influence*. Londres, Hodder & Stoughton.
- BOOTH**, Charles. 1902. *Life and Labour of the People in London*. Londres, Macmillan, 4 vol.
- BRUCE**, Maurice. 1961. *The Coming of the Welfare State*. Londres, B. T. Batsford Ltd.
- BRUNDAGE**, Antony. 2002. *The English Poor Laws. 1700-1930*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- CAPET**, Antoine. 2018. *Churchill. Le dictionnaire*. Paris, Perrin.
- CARRÉ**, Jacques. 2016. *La prison des pauvres. L'expérience des workhouses en Angleterre*. Paris, Vendémiaire.
- CHECKLAND**, S. G. et E. O. A. 1974. *The Poor Law Report 1834*. Baltimore, Penguin.
- CHOI**, Junghoon. 1989. « The Rise of the Knowledge State: The Establishment of Labor Statistics in Great Britain, France and the United States », thèse de doctorat en science politique, Université de Chicago, 2 vol.
- CHURCHILL**, Winston S. 1908. « The Untrodden Field in Politics », *The Nation*, 7 mars 1908.
- 1909. *Liberalism and the Social Problem. Speeches. 1906-1909*. Londres, Hodder & Stoughton.
- CLÉMENT**, Antoine. 2000. « Le rôle des économistes dans la politique d'assistance aux pauvres (xvi<sup>e</sup>-xx<sup>e</sup> siècles) », *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale*, n° 41 : 24-46.
- Compte rendu de la conférence internationale du chômage*. 1911. Paris, Marcel Rivière.
- COOPER**, John 2017. *The British Welfare Revolution*. Londres, Bloomsbury.
- CROWTHER**, Margaret Anne. 1983. *The Workhouse System. 1834-1929*. Londres, Methuen.
- DAVIDSON**, Roger. 1971. « Sir Hubert Llewellyn Smith and Labour Policy 1886-1916 », thèse de doctorat en histoire, Université de Cambridge.
- 1972. « Llewellyn Smith, the Labour Department and Government Growth 1886-1909 », in Gillian Sutherland (dir.), *Studies in the growth of nineteenth-century government*. Routledge & Kegan Paul : 227-262.



— 1985. *Whitehall and the labour problem in the late Victorian and Edwardian Period*. Londres et Sydney, Croom Helm.

DEARLE, N. B. 1911. «English Statistics of Unemployment», in *Compte rendu de la conférence internationale du chômage*, vol. 3. Paris, Marcel Rivière.

DUPÂQUIER, Jacques. 1984. «William Farr, démographe», *Population*, vol. 39, n° 2 : 339-355.

ENGLANDER, David. 1998. *Poverty and Poor Law Reform in 19th-Century Britain, 1834-1914*. Harlow, Longman.

FRASER, Derek. 1973. *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Revolution*. Londres, MacMillan.

GARSDIE, William, R. 1980. *The Measurement of Unemployment. Methods and Sources in Great Britain 1850-1979*. Oxford, Basic Blackwell.

GILBERT, Bentley. 1966. *The Evolution of National Insurance in Great Britain*. Londres, Michael Joseph.

HAMILTON, George. 1910. «A Statistical Survey of the Problems of Pauperism», *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 74, n° 1 : 1-34.

HAREL, Joëlle. 2001. «De l'émergence du concept de chômage involontaire à la loi sur l'assurance-chômage en Grande-Bretagne», in Martine 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*. Londres, Palgrave Macmillan.

HARRIS, Jose. 1972. *Unemployment and Politics: A Study of English Social Policy. 1866-1914*. Oxford, Oxford University Press.

HENNOCK, Ernest Peter. 1987. *British Social Reform and German Precedents: The case of Social Insurance 1880-1914*. Oxford, Clarendon Press.

— 2007. *The Origin of the Welfare State in England & Germany 1850-1914: Social*

*Policies Compared*. Cambridge, Cambridge University Press.

HIGGS, Edward. 1988. «The Struggle for the Occupational Census. 1841-1911», in Roy MacLeod, *Government and Expertise: Specialists, Administrators and professionals, 1860-1919*. Cambridge, Cambridge University Press : 73-86.

— 1989. *Making Sense of the Census: The Manuscript Returns for England and Wales 1801-1901*. Public record office Handbooks, n° 23.

— 2004a. «Unemployment», in *Histpop. The Online Historical Population Reports Website*, rubrique *Essays, 1931, England and Wales*. University of Essex. URL : [www.histpop.org](http://www.histpop.org)

— 2004b. «William Farr (1807-1883)», in *Histpop: The Online Historical Population Reports Website*, rubrique *Essays, Biographies, England and Wales*. University of Essex. URL : [www.histpop.org](http://www.histpop.org)

HIMMELFARB, Gertrud. 1984. *The Idea of Poverty. England in the Early Industrial Age*. Londres, Faber & Faber.

HOBSON, John Altinkson. 1896. *The Problem of Unemployed. An Enquiry and an Economic Policy*. Londres, Methuen & Co.

KERSAUDY, François. 2009. *Winston Churchill*. Paris, Tallandier.

KING, Steven. 2000. *Poverty and Welfare in England. 1700-1850. A Regional perspective*. Manchester, Manchester University Press.

LAZARD, Max. 1909. *Le chômage et la profession. Contribution à l'étude statistique du chômage et de son coefficient professionnel*. Paris, Félix Alcan.

LLEWELLYN SMITH, Hubert. 1906. «Note de M. Llewellyn Smith», *Bulletin de l'Institut international de statistique*, vol. 1 : 292-293.

— 1910. «Economic Security and Unemployment Insurance», *The Economic Journal*, vol. 20, n° 80 : 513-529.

MACLEOD, Roy. 1988. *Government and expertise. Specialists, administrators and professionals, 1860-1919*. Cambridge, Cambridge University Press.

MAYR, Georg VON et Louis VARLEZ (dir.). 1913. «Rapport préliminaire sur la Statistique



- internationale du chômage», in *La statistique du chômage. Travaux des commissions spéciales nommés par l'Institut international de statistique et l'Association internationale pour la lutte contre le chômage*. Gand, Volksdrukkerij (Société coopérative).
- MCBRIAR, Alan Marne, 1962. *Fabian Socialism & English Politics 1884-1918*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NOIRIEL, Gérard. 2007. « Introduction », in Gérard Noiriel (dir.), *L'identification. Genèse d'un travail d'État*. Paris, Belin (Socio-histoires) : 3-12.
- POLANYI, Karl. 1983 [1944]. *La grande transformation, Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris, Gallimard (éd. orig. *The Great Transformation*. New York, Rinehart & Co).
- PERCY, Alden. 1905. *The Unemployable and the unemployed*. Londres, King.
- POPE, Rex, Alan PRATT et Bernard DOYLE. 1986. *Social Welfare in Britain 1885-1985*. Londres, Croom Helm Ltd.
- MARCH, Lucien. 1896. *Rapport sur la question du chômage*. Paris, Office du travail.
- REYNAUD, Bénédicte. 1990 [1986]. « Les représentations du travail à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle », in Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage*. Paris, Puf (Quadrige) : 33-82.
- RENWICK, Chris. 2017. *Bread for All: The Origins of the Welfare State*. Londres, Allen Lane.
- RODRIGUEZ, Jacques. 2007. *Le pauvre et le sociologue. La construction de la tradition sociologique anglaise, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*. Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.
- 2008 « De la charité publique à la mise au travail? Autour du *Speenhamland Act* », *La vie des idées*, 23 septembre 2008. URL : <http://www.laviedesidees.fr/De-la-charite-publique-a-la-mise.html>.
- ROSANVALLON, Pierre. 1981 *La crise de l'État Providence*. Paris, Seuil.
- ROSE, Michael. 1971. *The English Poor Law 1780-1930*. New York, Barnes & Noble.
- SALAI, Robert, Nicolas BAVEREZ et Bénédicte REYNAUD. 1990 [1986]. *L'invention du chômage*. Paris, Puf (Quadrige).
- SIMMEL, Georg. 2004 [1907]. *Les pauvres*, trad. par Bertrand Chokrane. Paris, Puf (éd. orig. *Der Arme*, in *Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Leipzig, Duncker & Humblot.)
- THANE, Pat. 2008. « The Old Age Pensions Act, 1908 », *Journal of Liberal History*, n° 60 : 4-13.
- TOPALOV, Christian. 1994. *Naissance du chômeur, 1880-1910*. Paris, Albin Michel.
- TAYLOR, Fanny Isabel. 1909. *A Bibliography of Unemployment and the Unemployed*. Londres, P. S. King & Son (Studies in economics and political science, 1).
- WEBB, Sidney. 1909. « The Reports of the Poor Law Commission », *Sociological Review*, vol. 2, n° 2 : 109-139.
- WEBB, Sidney et Beatrice WEBB. 1963 [1929]. *English Poor Law History*, part. II : *The Last Hundred Years*. Frank Cass and Co Ltd.
- WHITESIDE, Noël. 1993. « The Revolution that Failed : Public Administration and Labour Market Policy in Britain, 1880-1918 », in Erk-Volkmar Heyen (dir.), *Bureaucratisation et professionnalisation de la politique sociale en Europe (1870-1918)*. Baden-Baden, Nomos : 57-81.
- 1994 « Définir le chômage. Traditions syndicales et politique nationale en Grande-Bretagne avant la Première Guerre mondiale », in Malcolm Mansfield, Robert Salais et Noël Whiteside (dir.), *Aux sources du chômage*. Paris, Belin : 381-411.
- 2014. « Constructing Unemployment: Britain and France in Historical Perspective », *Social Policy Administration*, vol. 48, n° 1 : 67-85.
- 2015. « Who were the Unemployed? Conventions, Classifications and Social Security Law in Britain (1911-1934) », *Historical Social Research*, vol. 40, n° 1 : 150-169.
- ZIMMERMANN, Bénédicte. 2001. *La constitution du chômage en Allemagne*. Paris, Éd. de la Maison des sciences de l'Homme.

## NOTES

1. 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, Jacques Carré, Vincent Gayon, Florence Jany-Catrice, Paul Lagneau-Ymonet, Malcolm Mansfield, Dominique Méda, Robert Salais et Christian Topalov de leurs remarques faites au cours d'une version préliminaire de ce texte. J'ai eu la chance d'entrer en contact avec le biographe de Churchill, François Kersaudy et avec l'historien Antoine Capet qui m'a donné nombre de références complémentaires. Nos discussions furent vraiment très bénéfiques. Bien sûr le présent article n'engage que moi-même. Enfin, je remercie les lecteurs anonymes de la revue *Genèses* de leurs critiques et suggestions très stimulantes.
2. 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).
3. The National Archives (TNA par la suite), CAB 37/38/2, CAB 37/38/10.
4. Christian Topalov évoque cependant l'assurance-chômage de 1911 dans la conclusion générale de son ouvrage (Topalov 1994 : 440).
5. La loi de 1911 porte sur cinq secteurs clés de l'économie. Voir *infra*.
6. British Parliamentary Papers (BPP par la suite), Cd 44, «Royal commission of inquiring into the administration and practical operation of the Poor Law 1832-1834».
7. D'après Jacques Carré (2016 : 248).
8. BPP, Cd 44, «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», p. 131 (traduction personnelle, comme pour l'ensemble des extraits proposés). Sur l'histoire des *Poor Law*, se reporter au livre fondamental de Béatrice et Sidney Webb (1963 [1929]).
9. BPP, Cd 44, p. 4.
10. Je remercie Jérôme Bourdieu d'avoir attiré mon attention sur cette dualité de l'attitude de l'État vis-à-vis des indigents valides (les chômeurs).
11. Il existe aussi les sociétés de charité dont l'activité auprès des chômeurs est impossible à évaluer.
12. Whiteside (1994 : 382). Chaque syndicat établit ce que l'on appellera un «délai de carence» à partir duquel les indemnités sont allouées. Voir aussi Whiteside (2014 ; 2015).
13. TNA, RG 10 et RG 11.
14. BPP, *Census of England 1881*, vol. IV, p. 704-705.
15. BPP, Cd 5228, *Conditions of the Working Classes. Tabulation of the Statements Made by Men Living in Certain Selected Districts*, March 1887.
16. L'ambition de William Ogle est contemporaine de la célèbre enquête de Charles Booth sur *Life and Labour of the People in London* publiée à partir de 1892 mais commencée au cours de la décennie précédente. Voir aussi Topalov (1994).
17. BPP, Cd 44, «Report to the right honourable Charles T. Ritchie, M.P., President of the Local Government Board», p. 2. Voir aussi BPP, Cd 365, *On Distress from Want of Employment, 1895*, 3rd rapport, p. 81.
18. BPP, Cd 5228, *Conditions of the working classes. Tabulation of the Statements made by men living in certain selected districts*, March 1887, p. XV.
19. TNA, CAB 37/38/10, 1895.
20. TNA, CAB 37/38, 1895, p. 5.
21. Comme en atteste le *Rapport sur la question du chômage* de Lucien March de 1894 (March 1896). Notons que le rapport britannique sur les secours aux chômeurs dans les autres pays (Europe et États-Unis), établi par David Schloss, ne date que de 1905 (BPP, Cd 2304).
22. TNA, CAB 37/38/10 ; voir aussi Davidson (1972 : 128).
23. *Labour Gazette*, mai 1893, n° 1, p. 1.
24. TNA, CAB 37/38, p. 6-7.
25. TNA, CAB 37/38/2. Voir aussi Choi (1989, 1 : 78). Comme le souligne l'Encadré 2, Hubert Llewellyn Smith est un social radical, proche des Fabiens. Sur Hubert Llewellyn Smith, voir aussi Roger Davidson (1985).
26. Le livre d'Alden Percy (1905) est un exemple typique des publications d'alors.
27. BPP, Cd 111, Cd 253 et Cd 365.
28. TNA, RG 19/48B, Documents relating to the preparation of the 1911 census.
29. Sur ce point lire William Beveridge (1930 : 449).

30. BPP, Cd 306 et Cd 2624.
31. BPP, Cd 306, p. 2.
32. Charles Booth est le célèbre enquêteur social de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il est l'auteur d'une grande enquête sur les pauvres de Londres à laquelle Hubert Llewellyn Smith participe alors, ainsi que les Webb. Voir Charles Booth (1902).
33. BPP, Cd 4499, p. 1-718.
34. BPP, Cd 4499, p. 719-1238.
35. BPP, Cd 4499, § 579, 581, et p. 1199-1200. Selon William Beveridge (1953), le rapport Majoritaire est favorable à l'assurance-chômage. C'est peut-être une reconstitution de l'Histoire après-coup dans les mémoires de Beveridge car une telle conclusion ne concorde pas avec le rapport Majoritaire de 1909.
36. Ce qui n'empêche pas le courant traditionnaliste de protester contre cette évolution.
37. Les liens entre Winston Churchill et Beatrice Webb se sont ensuite distendus car Lloyd George n'appréciait pas Beatrice Webb. Ce sont les Webb qui présentent Beveridge à Churchill (Beveridge 1953 : chap. 4; Gilbert 1966 : 250-251).
38. Par ailleurs, et on comprend maintenant pourquoi William Beveridge, dans l'édition de 1930 de son *Unemployment...*, mentionne que W. Churchill fasse cette annonce (voir aussi Beveridge 1930 : 263). En 1910, Hubert Llewellyn Smith déclare être favorable à l'assurance-chômage qui se prépare (*ibid.* : 265).
39. TNA, CAB 37/99/69, 1909.
40. Selon William Garside (1980), il s'agit des secteurs où le taux de chômage mesuré par les syndicats est le plus élevé.
41. Rappelons que c'est une période de crise économique et de difficultés à financer la *Poor Law*.
42. TNA, RG 27/11.
43. Voir aussi Edward Higgs (1989).
44. TNA, RG 27/11, « Instructions for filling up columns B, C, K, L & M », 1931, p. 25.
45. Remarquons que cela rejoint le point de vue du français Max Lazard (1909).
46. Pour un point de départ, lire Noël Whiteside (1994).