

Ni l'État, ni le Marché. Les premières prestations sociales en Grande-Bretagne

In: Genèses, 18, 1995. pp. 6-29.

Citer ce document / Cite this document :

Southall Humphrey, Choaler Christine. Ni l'État, ni le Marché. Les premières prestations sociales en Grande-Bretagne. In: Genèses, 18, 1995. pp. 6-29.

doi : 10.3406/genes.1995.1274

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1995_num_18_1_1274

NI L'ÉTAT, NI LE MARCHÉ

LES PREMIÈRES PRESTATIONS SOCIALES EN GRANDE-BRETAGNE

Humphrey Southall

En Grande-Bretagne, comme dans d'autres pays, le débat actuel sur l'avenir de la protection sociale semble reposer sur un choix simple : ou bien l'État doit fournir les prestations, ou bien les individus doivent faire face eux-mêmes à leurs besoins. On présuppose en outre qu'il existe une série de problèmes tout à fait distincts affectant les individus et la société : le chômage, la maladie, la vieillesse, notamment. Enfin, de plus en plus, même les partisans du *Welfare State* supposent que la fonction de l'État est de pourvoir aux besoins des plus pauvres – ceux qui n'ont pas les moyens de le faire eux-mêmes – et que la majorité de la population – la classe moyenne et les travailleurs manuels qui ont un emploi – peut s'assurer auprès du secteur commercial. Cet article voudrait contribuer à la discussion en présentant des données historiques britanniques qui remettent en cause les trois présupposés mentionnés ci-dessus¹.

On établira d'abord que les premiers systèmes qui ont institué sur une large échelle une assurance contre la maladie et le chômage ne furent mis en place ni par l'État ni par des sociétés commerciales, mais par des sociétés mutuelles et des syndicats². On examinera ensuite la relation entre maladie, vieillesse, chômage et grève, en montrant que ces situations se recouvrent nécessairement et peuvent seulement être distinguées dans le cadre des règles d'un système particulier de prestations sociales. On montrera enfin que tout système qui fournit une assurance contre les pertes de revenu résultant du chômage ou d'un déclin progressif de la santé vers la fin de la vie active doit faire face à de tels «risques moraux» – et non simplement à la fraude – qu'il ne peut être administré sur une base commerciale.

1. Une première version de ce texte a fait l'objet d'une communication au colloque «Comparer les systèmes de protection sociale en Europe» organisé par la MIRE à la Maison française d'Oxford en mai 1994.

2. NdR. On a rendu tout au long de ce texte *trade union* (union de métier ou, dans le lexique officiel français de la fin du XIX^e siècle, association professionnelle) par «syndicat», suivant en cela l'usage actuel.

La protection sociale dans la Grande-Bretagne d'avant 1914

L'ancienne loi sur les pauvres, dite *Old Poor Law*, mise en place à l'époque élisabéthaine, était relativement bien adaptée aux besoins d'une économie marchande agricole. Le système reposait sur les paroisses, était financé par des impôts fonciers et géré par une élite locale qui payait l'essentiel de ceux-ci. Les principaux bénéficiaires étaient des ouvriers agricoles qui ne possédaient pas de terre et qui, dans les régions céréalières, ne pouvaient être employés à temps complet qu'à l'époque des moissons. En finançant collectivement un revenu minimum, les propriétaires terriens pourvoyaient aux besoins de leur main-d'œuvre en évitant la rigidité d'une embauche à l'année. Cependant, ce système n'était guère adapté à une économie urbanisée, plus mobile et diversifiée. Certains propriétaires avaient beaucoup moins intérêt à entretenir la main-d'œuvre sur place ; les *Settlement Laws*, qui attachaient les ouvriers à la paroisse où ils recevaient les secours, tombèrent inévitablement en désuétude ; dans les villes en expansion, il était beaucoup plus difficile de distinguer les «pauvres méritants» des autres.

La *New Poor Law* de 1834 n'eut qu'un effet limité et tardif sur le fonctionnement du système sur le terrain, mais elle constituait une tentative pour faire face aux conséquences de l'industrialisation³. Les paroisses furent remplacées par les *unions* – fractions importantes d'un comté centrées sur une ville – qui devaient construire une *workhouse* pour loger les assistés dans des conditions de type pénitentiaire. Dans de nombreuses zones urbaines, ces *workhouses* ne furent toutefois construites que dans les années 1860 et s'occupèrent alors surtout de l'assistance aux orphelins et aux malades⁴. L'essentiel des dépenses restait consacré aux «secours à domicile» (*out-door relief*) – versements d'argent à des assistés qui continuaient à habiter chez eux – mais la majorité de ceux-ci étaient des malades et des personnes âgées, et non des sans-emploi. Le véritable échec de cette législation n'était pas son traitement pénal des pauvres mais l'étroitesse de la couverture. La pression du gouvernement central, particulièrement intense dans les années 1870, s'est traduite par un déclin régulier du nombre des personnes secourues, si bien qu'en janvier 1909, une année de profonde récession, il y avait seulement quelque 20 600 «hommes valides» (*able-bodied men*) à la fois «manquant de travail» et «en

3. M. Blaug, «The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New», *Journal of Economic History*, vol. 23, 1963, p. 151-184 ; A. Digby, «The Labour Market and the Continuity of Social Policy after 1834 : The Case of the Eastern Counties», *Economic History Review*, vol. 28, n° 2, 1975, p. 69-83.

4. F. Driver, «The Historical Geography of the Workhouse System in England and Wales, 1834-1883», *Journal of Historical Geography*, vol. 15, 1989, p. 269-286 ; H.R. Southall, «Poor Law Statistics and the Geography of Economic Distress», in Foreman-Peck, J. (ed.), *New Perspectives on the Late Victorian Economy. Essays in Quantitative Economic History 1860-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

bonne santé» qui recevaient une assistance, bien moins que ceux qui étaient secourus au même moment par les syndicats⁵.

Ainsi, la loi sur les pauvres ne restait quantitativement importante que dans les zones rurales, et particulièrement les régions céréalières, qui connurent un déclin démographique profond lors de la dépression agricole des années 1880. La majorité de la population urbaine ne pouvait se tourner vers le système que dans les situations désespérées : en pratique, la plupart des gens se débrouillaient sans l'aide de l'État. Cependant, ils ne le faisaient pas par des moyens individuels, comme on le croit habituellement. Depuis le début du XVIII^e siècle, la Grande-Bretagne urbaine développait une riche infrastructure de cercles (*clubs*) et de sociétés (*societies*) dont l'une des principales fonctions était de pourvoir aux besoins de leurs membres dans les moments difficiles. Ici, nous devons nous méfier du fonctionnalisme implicite de la majeure partie de l'histoire institutionnelle : lorsque nous étudions la culture associative, il est nécessaire de distinguer la raison pour laquelle des personnes choisissaient de se grouper – souvent liée à la sociabilité et à la consommation d'alcool – qui reflétait les diverses sources d'identité personnelle au sein de la société, des activités conduites par ce groupe une fois créé.

Les principaux foyers de rencontre étaient les *public houses* et, dans une bien moindre mesure, les *coffee houses* et autres établissements similaires. Certains groupes se définissaient simplement par la localité, d'autres étaient fondés sur la religion, l'origine géographique et surtout la profession de leurs membres. Par exemple, parmi les premières sociétés de Wigan, dans le Lancashire, on compte l'*Amicable Female Society*⁶ et la *Roman Catholic Society*⁷ tandis que l'*Union Society of Strangers* décrivait ses membres comme «étant essentiellement des étrangers résidant à Wigan ou d'autres villes proches, à une certaine distance de [leurs] domiciles d'origine»⁸. On est réduit aux hypothèses sur la plupart des activités de ces groupements. C'est de cette époque que date le commentaire d'Adam Smith selon lequel «il est rare que des personnes d'un même métier se rassemblent, même pour s'amuser ou se divertir, sans que la conversation se termine par une conspiration contre le public ou par un arrangement visant à augmenter les prix»⁹ et, en 1817, un correspondant conseillait au gouvernement

5. K. Williams, *From Pauperism to Poverty*, London, Routledge and Kegan Paul, 1981, p. 183.

6. *Rules*, Wigan, 1797 (PRO FS.1/242, Lancaster 140).

7. *Rules*, Wigan, 1794 (PRO FS.1/266, Lancaster 595).

8. *Rules*, Wigan, 1799 (PRO FS.1/286, Lancaster 294).

9. A. Smith, *The Wealth of Nations*, 1776, Livre I, Ch. 10 (London, J.M. Dent, Everyman edition, 1910, vol. 1, p. 117).

de contenir les syndicats en «interdisant aux patrons de *public house* de servir de la bière à quiconque dans leur établissement après six heures du soir»¹⁰. Il existe toutefois une bonne documentation sur l'un des aspects de ces groupements, qui étaient souvent une société de secours mutuels (*friendly society*) ou un *box club* destiné à pourvoir aux besoins des membres malades¹¹.

Le fonctionnement d'un *box club* était simple : les membres mettaient leur cotisation hebdomadaire dans la caisse, détenue habituellement par le patron du pub où ils se réunissaient, et s'ils tombaient malades, leurs allocations étaient elles aussi prélevées directement dans la caisse. Ces sociétés étaient nombreuses mais petites et elles n'ont laissé que peu d'archives¹². En 1801, Sir John Eden estimait qu'il existait 7 200 sociétés de secours mutuels enregistrées ou non enregistrées et, en supposant une moyenne de 90 adhérents, elles comptaient 648 000 membres en Angleterre. Une autre estimation de 1803 faisait état de 9 672 sociétés et de 704 350 membres en Angleterre et au Pays de Galles¹³. Comme nous allons le voir, les finances de ces organismes étaient instables et la majorité d'entre eux ne connut probablement qu'une brève existence. Au début du XIX^e siècle, toutefois, les cercles locaux commencèrent à se regrouper en Ordres affiliés (*affiliated Orders*), beaucoup mieux connus. La *Manchester Unity of Oddfellows*, par exemple, comptait près d'un demi-million d'adhérents en 1875¹⁴. En 1913, les sociétés regroupaient 6,78 millions de membres au total et fonctionnaient au sein du système d'assurance nationale (*National Insurance system*) comme «sociétés agréées» (*approved societies*). Le nombre de leurs adhérents resta considérable pendant l'entre-deux-guerres, mais s'effondra à la suite des réformes Beveridge des années 1940¹⁵.

Les Ordres affiliés offraient une protection en cas de maladie et de vieillesse mais, au XIX^e siècle, les seules organisations à pourvoir aux cas de détresse économique étaient les syndicats. Si aujourd'hui, la distinction est claire entre syndicats et sociétés de secours mutuels, avant 1825, les syndicats ne peuvent généralement être identifiés que par leur nom et leurs règles d'admission basée sur le métier. Une enquête approfondie sur les règlements de nombre de ces organismes de la fin du XVIII^e et du début du XIX^e siècles, conservés dans les archives du *Registrar of Friendly Societies*, révèle une grande diversité d'expériences en matière de secours.

10. HO 42/165 ; A. Aspinall, *The Early English Trade Unions : Documents from the Home Office Papers in the Public Record Office*, London, Batchworth Press, 1949, lettre 212.

11. NdR. On a rendu *friendly society* par «société de secours mutuels», son équivalent dans le lexique officiel français de l'époque. On a conservé en revanche *box club* et *sick club*, associations ou cercles locaux organisés autour d'une caisse de secours ou, spécifiquement, de secours en cas de maladie. En dehors de ces expressions, on a rendu *club* par «cercle».

12. E.J. Hobsbawm, «Friendly Societies», *Amateur Historian*, n° 3, 1957, p. 95-101 ; D. Neave, «The Local Records of Affiliated Friendly Societies : A Plea for their Location and Preservation», *Local Historian*, n° 16, 1984, p. 161-167. Une exception dans H. Marland, *Medicine and Society in Wakefield and Huddersfield, 1780-1870*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, surtout ch. 5.

13. P.I.H. Gosden, *The Friendly Societies in England, 1815-75*, Manchester, Manchester University Press, 1961, p. 4-5.

14. *Ibid.*, p. 27-30.

15. J. Riley, «Ill Health during the English Mortality Decline : The Friendly Societies Experience», *Bulletin of the History of Medicine*, n° 61, 1987, p. 563-588 ; N. Whiteside, «Counting the Cost : Sickness and Disability among Working People in an Era of Industrial Recession, 1920-39», *Economic History Review*, 2nd ser. vol. 11, 1987, p. 228-246.

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

Par le seul fait qu'elle rassemblait des individus exerçant le même métier, l'association fonctionnait inévitablement comme un marché informel du travail : les membres échangeaient des informations sur les emplois vacants, et les employeurs savaient que la *house of call* – où se tenaient les réunions – était l'endroit idéal où trouver des travailleurs expérimentés. La responsabilité de l'embauche était souvent déléguée aux contremaîtres qui étaient eux-mêmes membres de la société. En outre, les ouvriers de métier qui voyageaient en quête de travail savaient qu'ils pourraient obtenir de l'aide à la *house of call*. Les règlements de quelques-unes des premières sociétés prévoient des mécanismes plus formalisés pour trouver du travail à leurs membres. Le plus élémentaire consistait à demander aux adhérents d'informer la société des postes vacants chez leur employeur. Bien entendu, étant donné le rôle des *box clubs* dans la sociabilité ouvrière, la même chose avait lieu de manière informelle dans tout cercle de métier, mais certaines sociétés prévoyaient des amendes, la suspension des allocations ou même l'expulsion des adhérents qui ne les aviseraient pas des postes à pourvoir. Ceux-ci étaient ensuite consignés dans un registre conservé à la *house of call*, appelé le *Master's Book*, *Vacant Book* ou *Order Book*. Dans certaines sociétés, une règle stricte prévoyait que celui des adhérents qui était sans emploi depuis le plus longtemps devait être le premier avisé d'une nouvelle offre, ce qui donnait au syndicat un contrôle non négligeable sur le marché du travail¹⁶.

La notification des emplois vacants aidait les adhérents à trouver du travail dans leur ville mais, dans de nombreux métiers, il fallait chercher ailleurs. Les cercles locaux essayaient par conséquent d'aider leurs adhérents à voyager, le dispositif le plus simple étant une allocation versée en liquide avant le départ. Les ouvriers de la construction navale de Liverpool édictèrent par exemple en 1794 :

«26. Que tout adhérent [...] qui a perdu sa place dans des conditions honorables et ne peut trouver d'emploi [...] dans les limites de la Corporation de Liverpool [...] recevra du délégué (*steward*) [...] la somme d'une demi-guinée pour lui permettre de se rendre à la ville la plus proche, ou toute autre où est exercé ledit métier de constructeur de navires, afin de trouver du travail.»¹⁷

Cependant, ce n'était là qu'une aide initiale pour ce qui pouvait s'avérer un long voyage. Les ouvriers des métiers qui voyageaient pouvait espérer trouver de l'aide auprès d'amis ou de parents dans d'autres villes, mais ils ren-

16. Voir par exemple *Rules and Regulations of the Hand in Hand Benefit Society of Operative Painters*, London, 1835 (PRO FS.1/486A, Middlesex 3662).

17. *Articles of the true and genuine British Society of Shipwrights*, Liverpool, 1794 (PRO FS.1/286, Lancaster 939).

daient également visite aux membres de leur profession : la *house of call* était une source évidente d'informations sur les emplois, aussi bien que de nourriture et d'abri. Étant donné l'importance de la loyauté de métier, il existait une longue tradition d'aide aux ouvriers qui voyageaient, mais il y avait aussi des risques de fraude et le voyageur ne pouvait pas totalement compter sur un appui. En conséquence, les règlements des cercles locaux tentaient d'établir des liens réciproques plus formalisés¹⁸.

Une fois établi que les adhérents d'une autre société devaient être traités tout comme s'ils étaient membres du cercle local, il ne restait qu'un pas à franchir pour créer des syndicats régionaux ou nationaux. Avant 1850, ces organisations pourvoyaient principalement aux besoins de leurs adhérents privés d'emploi par le biais du *tramping benefit*¹⁹, allocation versée – souvent en fonction de la distance parcourue – aux adhérents qui se déplaçaient d'un point à l'autre d'un réseau d'étapes. Chaque syndicat étendant son influence au fur et à mesure que ses membres allaient vers de nouvelles villes, ce système a joué un rôle essentiel dans le développement du syndicalisme britannique. Son importance a toutefois décliné avec l'arrivée du chemin de fer et, dans un souci de concision, on se concentrera ici sur le développement de l'assistance financière accordée sur place aux travailleurs sans emploi²⁰.

Certaines données indiquent que cette forme de secours s'est tout d'abord développée à Londres, vaste marché du travail qu'il était moins nécessaire de quitter pour trouver un emploi. Nous connaissons le cas d'un syndicat qui a essayé de créer directement du travail : en 1816, une société londonienne de forgerons et de ferronniers stipulait que les adhérents sans emploi seraient employés, après six jours sans travail, à fabriquer des outils, des modèles et autres produits destinés à la vente ou au prêt. La méthode habituelle consistait toutefois à verser une somme hebdomadaire régulière à la manière des indemnités de maladie. L'un des premiers syndicats à protéger ses adhérents de la détresse économique avait établi un régime d'assurance chômage sur des principes essentiellement modernes. En 1798, la *Friendly Society of Tin Plate Workers*, de Fleet Market à Londres, stipulait dans son règlement :

«7. Lorsque un Membre est avisé qu'il doit quitter son emploi, il devra aviser les délégués de l'heure et de la cause de son débauchage [...] lesquels feront leur possible pour se renseigner sur un emploi disponible pour lui. Mais si ni lui, ni eux,

18. Voir par exemple Loyal Vulcan Society, *Rules*, Bath, 1823, rule 16 (Manchester Working Class Movement Library).

19. NdR. «Secours de route» ou «viatique», dans la terminologie des syndicats français de la fin du XIX^e siècle.

20. Pour une étude plus approfondie, voir : E.J. Hobsbawm, «The Tramping Artisan», *Economic History Review*, 2nd ser. vol. 3, 1951, p. 299-320 ; R.A. Leeson, *Travelling Brothers*, London, Allen and Unwin, 1979 ; H.R. Southall, «The Tramping Artisan Revisited : Labour Mobility and Economic Distress in Early Victorian England», *Economic History Review*, 2nd ser. vol. 44, 1991, p. 272-296 ; H.R. Southall, «Mobility, the Artisan Community, and Popular Politics in Early Nineteenth Century England», in G. Kearns, C. W. Withers (eds.), *Urbanising Britain : Class and Community in the Nineteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

n'entendent parler d'un emploi [...] il accompagnera un des délégués le premier samedi soir suivant et recevra du trésorier les indemnités qui lui seront allouées tant qu'il restera sans emploi [...]

8. Tout Membre sans travail et recevant des indemnités de la caisse doit rendre visite au délégué auquel il s'est d'abord adressé pour un secours, tous les jours entre dix heures du matin et six heures du soir et doit répondre aux questions relatives au métier que le délégué lui posera et pour chaque jour de négligence, perdra une journée de paie.

17. Tout membre de la société [à jour de ses cotisations] qui aurait la malchance d'être privé d'emploi – dans la mesure où ce n'est pas sa faute – aura droit à huit shillings par semaine tant qu'il restera sans travail [...]»²¹

Ces règles contiennent tous les éléments fondamentaux de l'assurance chômage : un niveau d'indemnisation défini, un test visant à établir la disponibilité de l'assuré au travail et un lien à un système permettant de trouver un emploi. Quelques autres régimes antérieurs à 1820 ont été identifiés, dont certains présentent des variantes intéressantes. Par exemple, une société du bâtiment de Liverpool en 1810 ne versait des indemnités à ses membres sans emploi que pendant les mois d'hiver²², et les mécaniciens en machines de Southwark en 1820 les limitaient à la période comprise «entre le 9 novembre et le deuxième samedi de février»²³. Une société de serruriers d'ébénisterie de Wolverhampton, en 1811, adaptait les indemnités à la situation de famille de l'adhérent²⁴. Après 1830, les allocations de chômage semblent s'être banalisées dans les métiers de la métallurgie mais restaient rares dans le bâtiment ou l'imprimerie, secteurs d'activité moins sujets à un chômage sévère. Les mécaniciens en machines de Manchester versaient 10 shillings par semaine en 1836, mais limitaient la période indemnisée à douze semaines par an et avançaient l'équivalent de deux semaines d'indemnités à ceux de leurs adhérents qui quittaient la ville à la recherche d'un travail²⁵.

Les crises économiques des années 1840, et particulièrement celle de 1848, qui fut sans doute la première à avoir un impact sévère et simultané dans l'ensemble du pays, montrèrent les limites des mesures conçues pour faire face au chômage frictionnel et saisonnier : il n'était plus possible d'échapper à la détresse en allant dans une autre ville ou en attendant quelques mois. Cette situation créa un besoin de systèmes d'assurance chômage étendus et bien financés, mais peu de travailleurs manuels en avaient les moyens. Dans les années 1850 et 1860, des systèmes

21. *Articles of Agreement of a Friendly Society of Tin Plate Workers held at the House of John White at the Sign of the White Swan in Fleet Lane, Fleet Market, London, 1798* (PRO FS.1/1408B, Middlesex 216).

22. *Rules Orders and Regulations to be observed and performed by the Friendly Society of Slaters and Plasterers, Liverpool, 1810* (PRO FS.1/278, Lancaster 805).

23. *Rules of the Journeymen Millwrights meeting at the Brown Bear, Bear Lane, Christchurch, Surrey, 1820* (PRO FS. 1/720A, Surrey 668).

24. *Articles of a Friendly Society of Cabinet Lock and Key Makers in Bilston Street, Wolverhampton, 1811* (PRO FS.1/642, Stafford 281).

25. *Rules and Regulations to be Observed by the Members of the Amicable and Brotherly Society of Journeymen Millwrights, Manchester, 1836* (PRO FS.1/329, Lancaster 2715).

remarquablement complets furent développés par un petit nombre de syndicats dans les secteurs relativement bien payés de la mécanique, du bâtiment et de l'imprimerie. Était habituellement prévue une cotisation hebdomadaire d'un shilling, à une époque à laquelle les ouvriers non qualifiés ne touchaient qu'environ 10 shillings (0,5 livre) par semaine tandis que les mécaniciens qualifiés gagnaient entre 30 et 40 shillings (1,5 à 2 livres). En contrepartie, l'*Amalgamated Society of Engineers* (ASE) versait, dans les années 1860, les indemnités suivantes à ses adhérents²⁶ :

-
- Dix shillings par semaine pendant les quatorze premières semaines de chômage, puis une allocation plus faible sans limitation de durée.
 - Six pence par nuit pour les membres qui voyageaient, dispositif destiné aux membres stagiaires qui ne pouvaient prétendre aux allocations de chômage. Les membres sans emploi auxquels on proposait un travail éloigné recevaient le prix du voyage par train, diligence ou bateau à vapeur.
 - Les membres qui perdaient leur emploi du fait de leurs responsabilités dans un syndicat recevaient le salaire à taux plein qu'ils gagnaient auparavant. À partir de 1871, le syndicat versait à tous ses membres privés d'emploi par un lock-out, ou appelés à la grève, une indemnité (*contingent benefit*) qui venait généralement s'ajouter aux allocations de chômage.
 - Dix shillings par semaine pendant vingt-six semaines en cas de maladie, puis cinq shillings par semaine sans limitation de durée.
 - Une allocation d'émigration de six livres, assortie de restrictions, qui n'a peut-être jamais été réellement versée.
 - Une allocation de 100 livres aux adhérents incapables d'exercer leur métier à cause de «la perte ou de l'incapacité d'un membre par accident ou une autre cause, ou de la cécité, d'une vue déficiente, d'apoplexie, d'épilepsie ou de paralysie».
 - Une allocation de retraite (*superannuation allowance*) de sept à neuf shillings par semaine selon la durée d'adhésion au syndicat.
 - Une allocation pour frais d'obsèques (*funeral allowance*) de 12 livres au décès d'un membre et de 5 livres à celui de sa femme.
 - Des secours de nature discrétionnaire versées par un fonds séparé, qui semblent avoir constitué la seule disposition en faveur des veuves et des orphelins.
-

L'ASE était un archétype et son système de prestations était sans doute plus complet et mieux géré que celui de tout autre syndicat. Cependant, un certain nombre d'autres syndicats adoptèrent des systèmes semblables, comme l'*Amalgamated Society of Carpenters and Joiners*, la *Friendly Society of Ironfounders*, la *Steam Engine Makers' Society* ou la *London Society of Compositors*. Bien que ces organisations aient été critiquées à l'époque par la *Royal Commission on Trade Unions* de 1867-1869

26. ASE, *Rules*, 1864 (copie à la British Library of Political and Economic Science).

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

et ensuite par les historiens pour avoir eu des systèmes de prestations insuffisamment financés, c'étaient alors les syndicats les plus puissants et les plus prospères²⁷. Leur croissance et leur prospérité étaient bien sûr liées : l'expansion entraînait une arrivée constante de membres plus jeunes et les membres âgés, plus susceptibles de toucher des prestations, constituaient une part relativement faible du nombre total d'adhérents.

Jusqu'aux années 1880 et 1890, il semble que les syndicats regroupant des travailleurs sans métier n'aient pas disposé de fonds suffisants pour financer des prestations sociales importantes. Avec l'augmentation des revenus ouvriers, la couverture s'est rapidement étendue au cours des années 1890 et 1900. La figure 1 s'appuie sur deux enquêtes conduites par le gouvernement sur l'ensemble du mouvement syndical en 1892 et 1908. Parmi les syndiqués ayant droit aux secours de chômage sur place (*stationary relief*) en 1892, 33% travaillaient dans la métallurgie, 10% dans le bâtiment et 7% dans l'imprimerie ; dans les métiers de la métallurgie, 75% des syndiqués étaient couverts, contre 43% tous secteurs confondus. Dans les industries minières et textiles, les allocations n'étaient en général versées que lorsque la mine ou l'usine fermait à la suite d'une catastrophe, un incendie par exemple. En 1908, le nombre total d'ouvriers ayant droit à des allocations de ce type avait presque quadruplé pour atteindre un total de 1 455 638 personnes, soit 63% de tous les syndiqués, ce qui représentait encore une part relativement faible de la population active totale. Comme en 1892, les principaux groupes qui ne versaient pas d'indemnités se rencontraient parmi les non qualifiés, mais partout ailleurs, les dispositifs s'étaient développés dans presque tous les secteurs, plus particulièrement dans le textile. Dans les métiers traditionnels, il semblerait que presque tous les syndicats versaient des allocations de chômage sous une forme ou une autre²⁸.

Ces données permettent de supposer que tous les groupes de travailleurs aspiraient à des prestations sociales complètes et il est possible que ceci ait contribué à l'expansion du mouvement syndical. En effet, durant cette période, le nombre de syndiqués a augmenté de manière spectaculaire, passant de 2 485 000 en 1908 à 4 135 000 en 1913. Malgré l'absence d'étude sur les prestations des syndicats entre 1908 et le début de la Grande Guerre, nous pouvons raisonnablement supposer que la proportion des syndicats qui en offraient augmentait ; il

27. C. G. Hanson, «Craft Unions, Welfare Benefits and the Case for Trade Union Law Reform, 1867-75», *Economic History Review*, 2nd Ser. vol. 28, 1975, p. 243-259.

28. *Agencies and Methods for Dealing with the Unemployed*, BPP 1893-4 [C.7182] LXXXII 377-, p. 410-430 ; *Seventeenth Report on Trade Unions*, BPP 1912 [Cd. 6109] XLVII 655-lxxvi-ii. Le changement des taux de couverture reflète en partie des méthodes de calcul différentes.

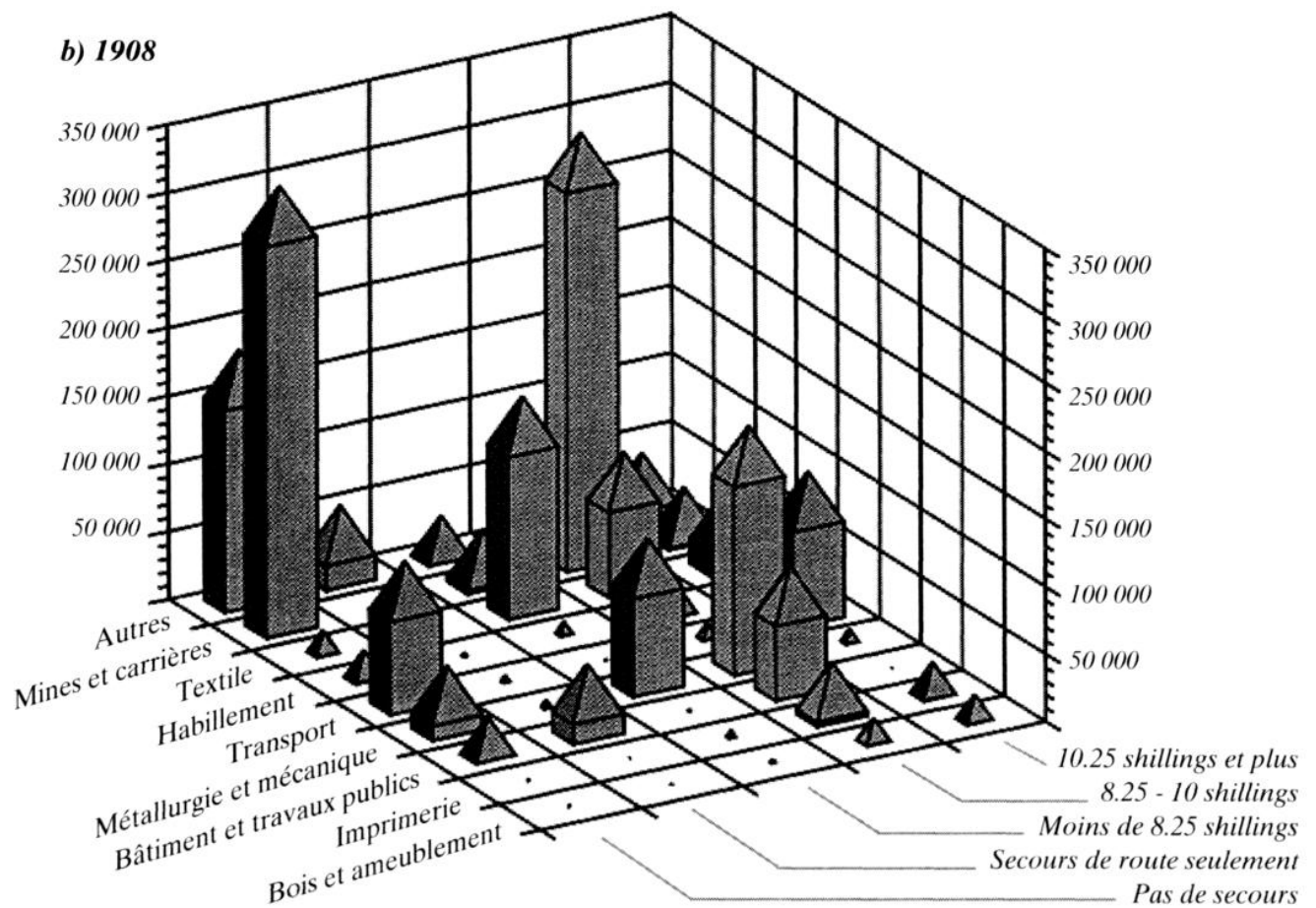
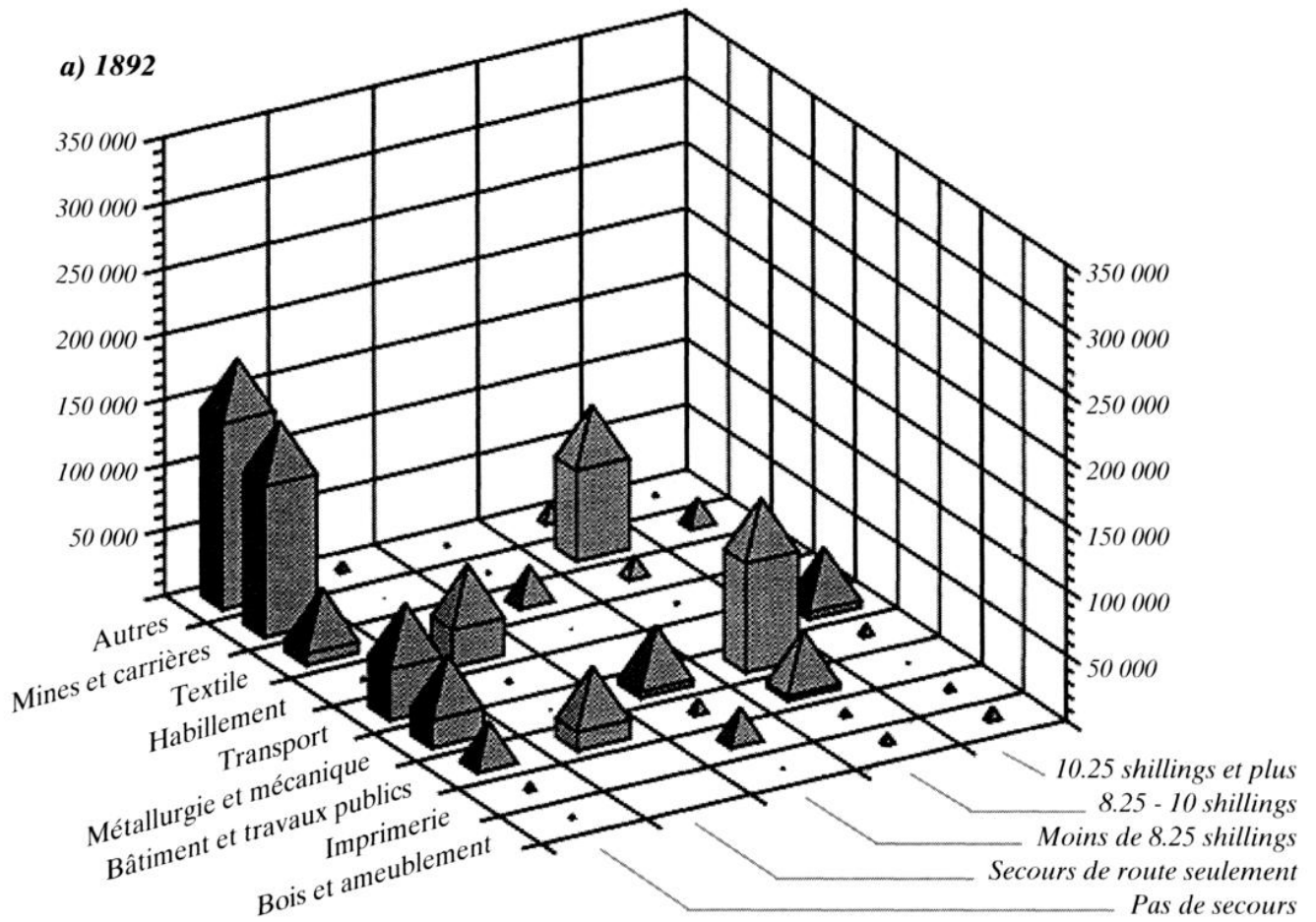


Figure 1 : prestations syndicales par secteur.

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

est certain en tous cas qu'elle n'a pas diminué. En supposant simplement qu'elle soit restée constante, 2 440 000 syndiqués auraient bénéficié d'une assurance chômage grâce à leurs propres systèmes à la fin de 1913.

Ce calcul est hypothétique et ne tient pas compte des changements entraînés par le *National Insurance Act* de 1911. Cette loi a donné naissance au système qui existe encore aujourd'hui et fonctionnait grâce à un nouveau réseau de bureaux de placement (*labour exchanges*) géré par le gouvernement central. Il y avait néanmoins des éléments de continuité entre l'assurance nationale et les systèmes syndicaux. Tout d'abord, les architectes de l'assurance chômage instaurée par la loi étaient des fonctionnaires du *Board of Trade* (ministère du Commerce) qui entretenaient depuis longtemps des contacts étroits avec les syndicats et empruntèrent de nombreuses dispositions de détail à l'ASE. Beveridge a noté par la suite que «le seul modèle capable de fonctionner à grande échelle était celui des syndicats»²⁹. Ensuite, le système créé par la loi de 1911 ne couvrait qu'un groupe très limité de métiers : ceux du bâtiment et de la construction, des chantiers navals, de la mécanique, de la fonderie, de la construction de véhicules et de la scierie³⁰. Il s'agit précisément des métiers dans lesquels les dispositifs syndicaux étaient depuis longtemps établis et la loi n'a pas tant étendu la couverture de l'assurance chômage que supprimé le besoin d'adhérer à un syndicat pour en bénéficier. En conséquence, il y avait seulement 2 326 000 ouvriers effectivement couverts par l'assurance obligatoire en juillet 1914, moins que le nombre estimé plus haut pour les systèmes syndicaux.

Un dernier point doit être souligné : ce type d'assurance était pratiquement, avant le régime national, le domaine exclusif des syndicats. Bien qu'en matière d'assurance maladie ils aient joué un rôle beaucoup moins important que celui des sociétés de secours mutuels, celles-ci ne manifestaient qu'un intérêt limité pour le chômage : en 1891, la *Hearts of Oak Society* se contentait de dispenser de leurs cotisations ses adhérents sans emploi ; la *Manchester Union of Oddfellows* et l'*Ancient Order of Foresters* géraient un dispositif limité de secours de route (*travelling scheme*). D'autres sociétés de secours mutuels prirent des dispositions similaires mais les sommes dépensées étaient très faibles. Le *Board of Trade* déclara en 1895 au *Select Committee on Distress* (Commission parlementaire d'enquête

29. W. Beveridge, *Unemployment : A Problem of Industry*, London, Longman, Green and Co, 1931, p. 263.

30. *Sixth Schedule* du *National Insurance Act* de 1911 (1 & 2 Geo.5, c.55), *Public General Statutes*, vol. 19, 1911, p. 450.

sur la détresse économique) que la seule société sans base professionnelle à offrir une assurance chômage était la *Loughton Mutual Labour Aid Society* d'Essex, qui comptait moins de quarante membres³¹.

Les épreuves de la vie : maladie, vieillesse, chômage

Comme la sécurité sociale moderne, les régimes de prestations des sociétés de secours mutuels et des syndicats se préoccupaient essentiellement de fournir un revenu à leurs membres lorsqu'ils ne pouvaient pas travailler. Des sommes forfaitaires étaient versées au décès, essentiellement pour couvrir les frais d'obsèques, et en cas d'accident entraînant une incapacité physique, mais aucun de ces deux risques ne représentait une part importante des dépenses des principaux systèmes syndicaux. Ceux-ci avaient quatre éléments dominants : indemnité de maladie, retraite, indemnité de chômage ou *donation benefit* et indemnité de grève ou *contingent benefit*. D'un point de vue d'aujourd'hui, ces éléments semblent très différenciés mais une étude plus approfondie montre qu'ils interagissaient selon des modalités complexes qui affectaient le fonctionnement des systèmes.

Commençons par l'indemnité de maladie, la plus courante de toutes les prestations versées par les sociétés de secours mutuels. Elle avait toujours pour condition l'incapacité de travailler et les sociétés prévoyaient généralement des examens médicaux si l'état de santé des membres paraissait sujet à caution. Chaque section locale avait généralement un ou plusieurs agents dont le rôle était d'aider les membres malades et de les contrôler. Des horaires de présence à domicile étaient souvent imposés à ces derniers : l'ASE exigeait par exemple de rester chez soi entre 8 heures du soir et 6 heures du matin en été et entre 6 heures du soir et 6 heures du matin en hiver³². Dans le cas de l'ASE, les procédures destinées à limiter les fraudes étaient fort élaborées et, d'après les procès-verbaux de l'exécutif national, appliquées. Cependant, la différence entre les indemnités de maladie et les allocations de retraite n'était pas très tranchée.

Si l'on regarde aujourd'hui comme une évidence qu'il y a un âge déterminé pour la retraite, il n'en était pas de même pour les premières règles établies en la matière. Ainsi, le règlement de l'ASE de 1864 accordait une

31. *Distress from Want of Employment*, PP 1895, QQ. 4682-9.

32. ASE, *Rules*, 1864, rule 21.

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

Illustration non autorisée à la diffusion

retraite à tout adhérent de plus de cinquante ans qui avait été membre de la société pendant au moins dix-huit ans et qui, «du fait de son âge ou d'une infirmité, ne [pouvait] obtenir le taux de salaire ordinaire». Un adhérent à la retraite ne pouvait plus travailler dans la mécanique mais était libre de gagner ce qu'il pouvait dans un autre métier. La figure 2 donne les taux de morbidité par âge pour l'un des premiers syndicats de métier et montre clairement que les ouvriers âgés étaient plus susceptibles de demander des allocations de maladie. Les différences sont encore plus frappantes si l'on ne considère que les maladies de longue durée, les membres de ce syndicat âgés de plus de soixante ans étant huit fois plus susceptibles d'être malades pendant plus de six mois par an que ceux de moins de trente ans³³. Une société versant des prestations payait donc inévitablement des indemnités maladie pendant des périodes prolongées à ses membres âgés, et l'effet réel du règlement de l'ASE était de fixer une limite de durée pour les membres jeunes.

Si les indemnités de maladie avantageaient les personnes âgées et que la retraite était réservée aux malades, la distinction entre maladie et chômage est, quant à elle, un peu plus claire. Les conditions d'accès aux indemnités de chômage imposaient d'avoir été renvoyé par son employeur, tandis que les indemnités de maladie pouvaient nécessiter un examen médical et comportaient des horaires imposés. Cependant, les malades ne pouvaient s'attendre à retrouver leur place antérieure une fois guéris et devaient donc être considérés comme «sans emploi» ;

33. H. Southall, E. Garrett, «Morbidity and Mortality among Early Nineteenth Century Engineering Workers», *Social History of Medicine*, vol. 4, 1991, p. 231-252.

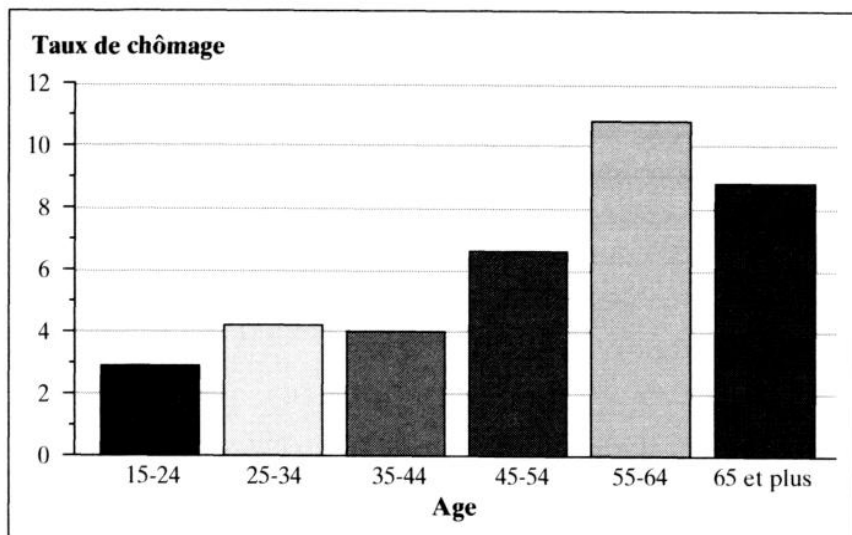


Figure 3 : taux de chômage par tranche d'âge, Manchester et Leeds, 1895.

une bonne part des maladies étaient professionnelles et la vulnérabilité au chômage était liée à la santé. La fréquence des maladies professionnelles était une raison d'organiser les fonds de secours maladie par groupe professionnel. Comme une mutuelle de plombiers de Liverpool l'exprimait en 1812 : «Il est bien connu des médecins que le métier de plombier est très pernicieux et préjudiciable à la santé [...]»³⁴. La société des fondeurs de Londres déclarait, en 1826, s'être constituée notamment parce que les autres *sick clubs* avaient refusé leur adhésion du fait des risques de santé liés à leur métier³⁵.

La figure 3 montre la fréquence du chômage par tranche d'âge et, étant donné qu'il est probable que les ouvriers plus âgés tendaient à avoir des relations plus étroites avec leur employeur et à être plus nécessaires pour former les nouveaux, cette distribution doit refléter une santé et une force physique diminuées, une vue médiocre et donc une plus faible productivité. Il faut souligner que la plupart des travaux qualifiés nécessitaient à la fois une expertise technique et une force physique considérable, la mécanisation du processus de production, même dans la mécanique, étant restée très limitée jusque dans les années 1890. La fonderie est un exemple extrême : les ouvriers devaient mélanger le métal en fusion à la force de leurs bras. En conséquence, les hommes tendaient à être physiquement épuisés bien avant l'âge de la retraite fixé par nos sociétés modernes.

Ainsi, le chômage, la maladie et la vieillesse ne constituaient pas trois états distincts mais étaient étroitement

34. Society of Plumbers of Liverpool, *Rules*, 1812 (PRO FS.1/33A, Lancaster 2791).

35. *Rules and Orders to be Observed by the London Friendly Iron Founders Society*, 1826 (PRO FS.1/439, Middlesex 1725).

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

mêlés ; la part la plus importante des prestations versées, quel que soit le nom qu'on leur donne, allait aux hommes âgés dont les revenus étaient moins réguliers du fait d'une santé déclinante. En l'absence d'une analyse approfondie de données individuelles, il nous est impossible de déterminer s'ils étaient plus susceptibles d'être renvoyés que les hommes jeunes, mais il semble certain que lorsqu'ils étaient sans emploi, ils avaient beaucoup plus de mal à en retrouver un ; dans d'autres cas, ils perdaient leur emploi parce que la maladie les empêchait de travailler. Leur activité professionnelle devenait finalement si sporadique qu'ils demandaient une retraite. A des moments différents, ils touchaient les trois types de prestations, mais toutes participaient du même processus sous-jacent : une marginalisation croissante du marché du travail du fait de leur mauvaise condition physique.

Enfin, ces prestations et l'allocation de grève n'étaient pas nettement différenciées. Après la Deuxième Guerre mondiale, les grèves ont longtemps constitué le moyen privilégié d'obtenir des augmentations salariales mais, au XIX^e siècle, les réductions de salaire étaient fréquentes et, comme nous allons le voir plus bas, la plupart des grèves résultaient de la résistance opposée par les syndicats à ces réductions. Dans les industries de métiers, la majorité des entreprises étaient relativement petites et les négociations formelles entre syndicats et patrons étaient rares. Les ouvriers pouvaient en revanche demander une augmentation à leur employeur et partir si elle ne leur était pas accordée, ou l'employeur pouvait simplement annoncer une réduction de salaire pour tout ou partie du personnel. Les travailleurs les plus vulnérables dans ce processus étaient les plus âgés, qui savaient qu'ils auraient du mal à retrouver un travail ; ils étaient donc souvent parmi les premiers à voir réduire leur salaire horaire. Les règlements syndicaux relatifs aux prestations déclarent explicitement qu'un homme dont le salaire était réduit en dessous du «tarif» (*standard rate*) local déterminé par le syndicat avait droit aux allocations de chômage, tout comme s'il avait été licencié. Ainsi, un membre âgé ou infirme demandait une allocation de chômage parce que son salaire avait été réduit. Est-il important de savoir comment nous le classifions ? Ce qui importe, c'est que les prestations du syndicat lui permettaient de mieux contrôler le cours de sa vie et renforçaient la position du syndicat lors des négociations.

Fondements économiques et sociaux de l'assurance mutuelle

Nous avons jusqu'ici établi plusieurs points cruciaux.

Premièrement, si nous considérons une garantie de revenu non stigmatisante comme le cœur du *Welfare State*, son précurseur immédiat le plus important n'était ni la loi sur les pauvres ni l'assurance commerciale mais l'assurance mutuelle. Ces systèmes mutualistes se sont développés rapidement, ont servi un marché de masse et n'ont pratiquement rencontré aucune opposition de la part des compagnies d'assurances commerciales : ils n'ont en fait régressé que lorsque l'État les a supplantés³⁶. C'est là un contraste frappant avec l'histoire générale de l'entreprise mutualiste, qui est celle de l'échec d'un idéal ou d'une survie dans des niches étroites.

Deuxièmement, les frontières entre les épreuves liées à la maladie, à la vieillesse et au chômage étaient bien moins nettes qu'elles ne le semblent aujourd'hui. On pourrait soutenir que les distinctions modernes résultent de la façon dont fonctionnent les systèmes modernes de protection sociale.

Troisièmement, les dispositifs contre la perte de l'emploi étaient du seul ressort des syndicats. S'ils étaient au départ limités, on peut néanmoins penser que tous les syndicats aspiraient à verser ce type de prestations et, dans les années qui ont précédé l'introduction de l'assurance d'État, la couverture s'étendait rapidement. Si rapidement, en fait, que ce nouveau système apparaît davantage comme une tentative de s'approprier ou de refaçonner les dispositifs des syndicats à des fins non sujettes à controverse que de répondre à un besoin non satisfait.

Comment expliquer ces modèles ? Nous allons montrer qu'en matière d'assurance contre la perte de revenu, les organisations mutualistes avaient et ont encore un avantage imbattable dans la concurrence avec les compagnies commerciales et que les organismes mutualistes à base professionnelle étaient les seuls à pouvoir autofinancer une assurance contre le chômage. En outre, les prestations sociales renforçaient les autres activités des syndicats et on peut donc soutenir qu'il existait une symbiose entre les objectifs traditionnels des syndicats et les systèmes de prestations. Pour l'essentiel, comme l'indiquera la conclusion, cette analyse est encore vraie aujourd'hui.

36. Il est très possible qu'ils se seraient de toute façon effondrés au moment où ils auraient été confrontés au chômage de masse durable de l'entre-deux-guerres, mais on ne peut l'affirmer avec certitude. Ils avaient auparavant fait montre d'une capacité remarquable à s'adapter aux mutations de l'environnement économique.

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

La plupart des systèmes d'assurance doivent traiter le problème du risque moral, qu'il faut distinguer de la fraude. Considérons l'assurance automobile : nous nous assurons pour éviter les conséquences désagréables qu'un accident pourrait avoir pour nous, mais le fait d'être assuré modifie inévitablement notre comportement d'automobiliste. Peut-être quelques-uns d'entre nous seulement sont-ils plus portés à dépasser dans un virage sans visibilité du seul fait d'être assurés, mais combien d'entre nous resteraient à la maison un soir de pluie s'ils savaient qu'ils ne sont pas assurés ? Ce problème et d'autres sont beaucoup plus graves lorsqu'il s'agit d'assurer la perte d'un revenu futur. La frontière entre «je ne peux pas» et «je ne veux pas travailler» est nécessairement ténue, et l'on peut soutenir qu'une raison légitime de s'assurer est d'obtenir une certaine liberté : rester à la maison deux jours de plus pour être parfaitement rétabli, quitter un travail lorsque les conditions en sont devenues intolérables et trouver le meilleur emploi disponible plutôt que de devoir accepter le premier venu, prendre sa retraite au lieu de travailler jusqu'à l'épuisement. Tout cela est une question de degré et il est très difficile d'en juger pour une personne extérieure. De même, un revenu futur est beaucoup plus difficile à évaluer que le coût de réparation d'un véhicule, et bien sûr les fraudes potentielles sont bien plus importantes. Il est facile d'imaginer une compagnie d'assurances commerciale dépensant autant en enquêtes qu'en remboursements et un système de ce genre devrait avoir des primes si élevées que l'individu honnête à risque moyen sera fortement incité à s'en détourner.

Un régime mutualiste fondé sur un lieu géographique ou un groupe professionnel surmonte nombre de ces problèmes. Le mécanisme du *box club* signifiait que tous les paiements constituaient très visiblement un coût pour les autres membres et lorsque les cercles étaient fondés sur la localité et l'affinité, les autres membres étaient les mieux placés pour juger de la légitimité d'une demande : la réalité d'une affliction, le degré de la perte, les efforts engagés par la victime pour trouver un nouvel emploi. Enfin, et ce qui importe peut-être davantage, les autres membres pouvaient juger à partir de leur expérience personnelle si les décisions prises nécessairement par le demandeur étaient appropriées ou abusives. Trop de débats sur l'assurance sociale se fondent sur l'hypothèse qu'elle ne profite qu'aux autres, mais les autres membres de la même caisse savaient très bien

qu'ils pourraient se trouver dans la même situation le mois suivant ou l'année d'après. Le contraste est frappant avec le système d'État, où les critiques formulées par les médias à l'égard des «profiteurs» ont pour équivalent dans la culture populaire la dénonciation de «celui qui met son nez partout». La limitation des effets du risque moral, qu'il faut distinguer de la fraude franche, demande à la fois de la sensibilité et un certain sens de la simple justice que des bureaucrates publics ou privés peuvent rarement réunir.

Le système mutualiste présentait des avantages pour gérer les demandes de ceux qui pesaient le plus sur les coûts. Il rendait également l'adhésion aux régimes plus attractive pour les individus à faibles risques. Cette question comporte trois aspects. D'abord, toutes les organisations mutualistes mettaient l'accent sur la «convivialité» : les paiements et les demandes étaient effectués par les personnes concernées lors des réunions mensuelles qui constituaient des occasions de rencontre, certains cercles affectaient une partie de leurs revenus à l'achat de boissons et il y avait chaque année des dîners, des processions et des excursions. Ensuite, l'appartenance à un syndicat apportait également des avantages significatifs sur le marché du travail : si le monopole syndical de l'embauche était rare dans la Grande-Bretagne d'avant 1914, l'adhésion au syndicat signifiait souvent que l'individu appartenait à une élite bien formée de travailleurs fiables dans son métier et le syndicat l'aidait à trouver du travail. Enfin, on a montré plus haut que les individus à faibles risques étaient généralement les membres les plus jeunes. Par conséquent, au début du XIX^e siècle, les sociétés de secours mutuels qui n'étaient pas organisées sur une base professionnelle se sont souvent effondrées lorsque leurs membres d'origine ont vieilli et qu'elles n'ont pu recruter de nouveaux membres jeunes car les prestations versées, et donc les droits d'entrée, augmentaient ; plus rarement, les membres plus jeunes expulsaient les plus vieux³⁷. Les membres les plus jeunes d'un syndicat pouvaient envisager la situation sous un autre angle : les membres âgés les moins valides étaient justement les plus susceptibles d'accepter des salaires réduits si aucun dispositif n'existait pour eux et ainsi, en finançant leurs prestations, les membres jeunes contribuaient à défendre leurs propres salaires.

Les symbioses fonctionnaient de deux façons. Qui-conque a été membre d'un club ou d'une association sait que, si importantes que soient la sociabilité ou la boisson,

37. I. Prothero, *Artisan Politics in Early Nineteenth Century London* : John Gast and his Times, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1979, p. 29-30 ; P.I.H. Gosden, *The Friendly Societies in England*, op. cit., p. 94-99.

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

toute organisation a besoin d'une activité pour continuer à exister et justifier la présence aux réunions aux yeux des épouses. Même les syndicats avaient besoin d'une activité de routine pour maintenir leur structure, car les conflits sont rares et ceux qui n'avaient pas d'autres rôles tendaient à s'atrophier en temps de paix sociale. Les prestations avaient toutefois deux autres avantages majeurs pour les syndicats. Tout d'abord, elles procuraient des fonds qui pouvaient également servir à financer les grèves et les lock-outs. L'importance de cette pratique était et reste controversée, car ceux qui critiquaient les syndicats considéraient que ceux-ci subventionnaient les conflits avec des fonds maladie et ils utilisaient cet argument pour justifier un contrôle légal des finances syndicales. Quelques faits sont clairs néanmoins : les grands syndicats n'ont jamais séparé leurs revenus selon différentes fonctions, il est donc difficile de dire que l'une subventionne l'autre ; les dépenses affectées aux allocations de grève par les syndicats de métier étaient toujours faibles par rapport aux autres prestations ; enfin, l'essentiel des dépenses s'effectuait en hiver et pendant les récessions, non durant les périodes de troubles sociaux.

La seconde façon dont les prestations renforçaient la position des syndicats est moins discutée, mais néanmoins beaucoup plus importante. Les premiers systèmes syndicaux et mutualistes différaient considérablement de l'assurance conventionnelle sur un point crucial : le droit aux prestations se fondait sur l'affiliation au moment de la demande, non sur les cotisations passées, et les sociétés n'avaient aucune obligation contractuelle de verser des prestations dans le futur, encore moins un taux de prestation particulier. En conséquence, l'expulsion du syndicat entraînait la perte de toutes les prestations futures, quelle que soit la somme déjà versée : « toute personne réadmise [...] occupera la même position que s'il n'avait jamais été membre »³⁸. Les expulsions n'étaient pas arbitraires et les grands syndicats étaient dotés de procédures d'appel fort élaborées, mais il ne faisait aucun doute qu'un membre perdrait sa pension s'il ne faisait pas grève ou acceptait des réductions de salaire sans motif valable. En l'absence d'un monopole de l'embauche et avec seulement une partie du métier syndiquée, c'était un mécanisme essentiel qui permettait au syndicat de discipliner ses membres et de se maintenir en tant que coalition économique efficace. Notons que ceux qui avaient le plus à perdre d'une

38. ASE, *Rules*, 1864, règle 13.

expulsion étaient précisément les membres âgés, les plus vulnérables sur le marché du travail, et comme ils étaient trop vieux pour être réadmis, la perte était définitive.

Nous avons envisagé jusqu'ici l'ensemble des prestations sociales, mais l'assurance chômage comporte certains traits spécifiques. L'hypothèse d'une symbiose repose sur le fait que, jusqu'à ce que l'État s'engage, seuls les syndicats pouvaient offrir ce type de prestation et que, d'autre part, le versement d'une allocation de chômage était l'élément central de la stratégie des syndicats de métier.

Les commentaires des contemporains expliquent pourquoi, jusqu'en 1911, seuls les syndicats offraient des allocations de chômage. Frederick Harrison, dans le rapport de la minorité de la *Royal Commission on Trade Unions* (Commission royale sur les syndicats) de 1869³⁹, déclarait :

«[Les allocations de chômage et autres aides aux membres sans travail] sont des formes d'assurance volontaire que personne ne pourrait se permettre sauf les syndicats. Il est clair qu'aucune société de secours mutuels ou autre société d'assurance ne pourrait garantir une aide aux ouvriers sans travail, sauf si, comme un syndicat, elle possédait un moyen de gérer le marché du travail.»⁴⁰

Dans un rapport sur les méthodes permettant de secourir les sans-emploi, Hubert Llewellyn Smith, le premier *Commissioner for Labour* au *Board of Trade*, écrivait en 1893 :

«Le pouvoir dont dispose une organisation pour aider les sans-emploi [...] dépend largement non seulement de la connaissance qu'elle possède des conditions particulières de chaque cas et de la situation de l'emploi dans chaque district, mais également de l'ampleur du contrôle qu'elle exerce sur les individus secourus. Un syndicat qui verse de nombreuses formes de prestations à ses membres exerce ce contrôle au plus haut point car, dans les cas extrêmes, la fraude ou la simulation peuvent être punis d'expulsion.»⁴¹

Les parties du *National Insurance Act* de 1911 concernant l'assurance chômage ont été préparées par Llewellyn Smith et Beveridge, qui avaient tous deux une excellente connaissance des systèmes syndicaux et considéraient que l'établissement d'un réseau de bureaux de placement était la condition préalable d'une assurance chômage⁴². Dans le projet soumis au Cabinet par le *Board of Trade*, Llewellyn Smith réaffirmait son point de vue antérieur :

«L'expérience de tout fonds d'assurance chômage a montré qu'il est nécessaire, afin de protéger le fonds, d'associer [...] au système des dispositifs permettant de trouver un emploi aux

39. C. G. Hanson, «Craft Unions, Welfare Benefits...», *op. cit.*, p. 243.

40. Royal Commission on Trade Unions, *Eleventh & Final Report*, PP 1868-9 [C.4123] XXXI, 235-, p.xliii.

41. *Agencies and Methods...*, *op. cit.*, p. 17. Il faut souligner que ce rapport a été écrit en collaboration avec un ancien Secrétaire général de l'ASE.

42. J. Harris, *Unemployment and Politics : A Study in English Social Policy, 1886-1914*, Oxford, Clarendon Press, p. 316.

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

travailleurs qui perçoivent les allocations. Cette mesure est nécessaire afin de tester par une offre d'emploi l'authenticité de certains cas.»⁴³

En d'autres termes, pour couvrir le risque chômage, une organisation doit posséder une connaissance détaillée du marché du travail sur lequel les individus assurés recherchent un emploi et être en mesure de surveiller leur comportement. Les coûts liés à l'acquisition de ces compétences sont trop importants pour résulter du fonctionnement de l'assurance chômage : l'organisation doit les posséder pour d'autres raisons. Dans la pratique, cela limite la prise en charge d'une assurance chômage à trois types d'agents : l'État, qui peut tout financer par l'impôt et peut avoir d'autres raisons d'intervenir sur le marché du travail, les coalitions de salariés, c'est-à-dire les syndicats, et les employeurs. Les employeurs ne s'intéressent à protéger les individus du chômage que s'ils ont un engagement à long terme envers eux. Nous reviendrons sur ce point dans la conclusion, mais il est certain qu'avant 1914, les employeurs britanniques préféraient la liberté d'embauche et de renvoi à tout avantage associé à un lien plus permanent avec leurs employés. Jusqu'à ce que l'État commence à s'intéresser à la question, les syndicats jouissaient donc d'un monopole naturel.

43. «Memorandum on a Scheme for Unemployment Insurance», April 1909 (PRO Cab. 37/99/69, p. 7).

44. Son coût et les risques moraux la réservaient à ceux dont la rémunération était bien supérieure au salaire moyen. Dans d'autres secteurs, les fluctuations de la demande de main-d'œuvre étaient faibles – comme dans la majeure partie du secteur des transports – ou réparties sur l'ensemble de la main-d'œuvre par le chômage partiel – comme dans les mines.

45. Voir, par exemple, l'analyse de l'économie de l'industrie du coton au ch. 4 de J. Foster, *Class Struggle and the Industrial Revolution*, London, Methuen, 1974, particulièrement p. 80-83.

46. Les meilleurs exemples de ce modèle se rencontrent dans le secteur minier et l'industrie du fer (H.A. Clegg, A. Fox, A.F. Thompson, *A History of British Trade Unions since 1889*, Oxford, Oxford University Press, vol. 1, 1964, p. 15-23).

Tous les syndicats n'avaient pas mis en place une assurance chômage⁴⁴ mais elle constituait un pilier central des syndicats de métier et c'étaient ces derniers qui formaient les syndicats nationaux les plus importants et, surtout, les plus stables de la Grande-Bretagne d'avant 1914. Le principal obstacle aux objectifs syndicaux, particulièrement dans les industries à fort capital fixe, était le cycle économique. Parmi les ouvriers qualifiés, qui conservaient un certain contrôle de l'entrée dans leur métier, les «avancées» en matière de salaires et de conditions de travail s'obtenaient assez aisément pendant les périodes de prospérité. Mais lors des dépressions qui suivaient, la pression à la baisse des salaires était irrésistible. Les employeurs qui avaient encore du travail profitaient de la situation, mais aussi leur capacité à payer était réellement diminuée⁴⁵. L'obstination et la solidarité ne pouvaient donc suffire pour s'opposer aux réductions de salaires. Les syndicats qui résistaient voyaient alors leurs membres frappés par un chômage massif alors que des emplois étaient disponibles à des taux réduits, ce qui aboutissait à une défection catastrophique de leurs membres⁴⁶. Cependant,

accepter une relation directe entre le prix des produits et les salaires sous la forme d'une «échelle mobile»⁴⁷, affaiblissait le syndicalisme ; elle était particulièrement inacceptable pour les syndicats de métier regroupant des membres issus de plusieurs industries, puisqu'elle était contraire au principe du tarif. Il était donc inévitable que les syndicats cherchent à se prémunir contre le cycle, ce qui n'est pas la même chose que l'accepter.

Les secours de route du *tramping system* étaient une réponse adéquate au chômage structurel de la révolution industrielle, lié aux mouvements rapides de l'industrie et aux déclins localisés. Mais ils étaient inadaptés face aux dépressions générales et ils furent donc remplacés par l'allocation de chômage qui permettait aux membres du syndicat d'exiger le tarif pendant la dépression. Ainsi, en réduisant le besoin de continuité de l'emploi de leurs membres et en créant une dépendance vis-à-vis de la force future de la société par des prestations de maladie et de pension, les syndicats donnaient une signification pratique au mutualisme de l'économie morale.

Cependant, un syndicat pouvait également s'effondrer du fait de l'épuisement de ses ressources : nombre des premières sociétés furent éphémères. La stratégie des syndicats face à une dépression comprenait trois volets. D'abord, des prestations suffisantes pour remplir leur fonction tout en décourageant les simulateurs, ce qui se traduisait généralement par une diminution progressive des indemnités à mesure que la durée de chômage s'allongeait. Ensuite, un taux de cotisation : les premières sociétés se contentaient souvent d'un shilling par mois et s'effondraient en temps de crise, mais l'ASE et ses émules prélevaient cette même somme chaque semaine. Le dernier volet, clairement lié, était la politique salariale : l'objectif des syndicats était la maximisation des salaires de leurs membres, qui dépendait de la solvabilité du syndicat lui-même, puisqu'un épuisement des fonds par les allocations de chômage aurait signifié un effondrement de son pouvoir et une débâcle face aux coupes salariales. Les syndicats faisaient donc de leur mieux pour maintenir les augmentations salariales antérieures. William Allan de l'ASE déclara à la *Royal Commission* de 1867 que la majorité des grèves des dix années précédentes avaient été engagées contre les réductions, et seulement six au maximum pour des augmentations : «nous gardons ce que nous pouvons obtenir, en règle générale»⁴⁸. Il fallait cependant accepter

47. *Ibid.*, p. 18 et 23.

48. R.C. on Trade Unions, *First Report*, PP 1867 XXXII, 1-, QQ. 833-844 et Q. 861.

DOSSIER

Protections sociales

Humphrey Southall
Ni l'État, ni le Marché

des diminutions considérables des taux de salaires pendant les dépressions, mais seulement comme un repli stratégique dans le cadre d'une avancée plus longue. La conséquence est claire : le fonctionnement de l'assurance chômage était intimement lié aux processus de négociations collectives.

En public, les dirigeants syndicaux insistaient sur la «respectabilité» de leurs activités liées aux prestations et dans les circulaires syndicales n'en parlaient que lorsqu'il exhortaient leurs membres à une réduction des dépenses. Cependant, un examen détaillé du très respectable syndicat de métier qu'était l'ASE montre que son Comité exécutif encourageait activement ses sections à obtenir des augmentations de salaire pendant les périodes de prospérité en autorisant préalablement les personnes qui perdraient leur travail à percevoir une allocation de chômage, tandis qu'il décourageait ces initiatives locales lors des récessions en invoquant la situation du marché du travail et des fonds⁴⁹. En outre, les syndicats exprimaient des réserves considérables à l'égard du *National Insurance Act* de 1911. En 1909, le *Trade Union Congress* décidait que :

«Aucun système de bureaux de placement ou d'assurance d'État obligatoire contre le manque de travail ne sera accepté par les ouvriers syndiqués à moins que les syndicats du pays ne soient représentés de façon appropriée dans l'administration de ce système. Et que les syndicats seront le canal par lequel les arrangements financiers entre les travailleurs et l'État seront effectués.»⁵⁰

Ils s'inquiétaient essentiellement des conditions auxquelles les chômeurs pourraient légalement refuser un travail et continuer à percevoir les prestations de l'État : alors que les syndicats considéraient leurs «taux standards» comme des minima autorisés, le *Board of Trade* utilisait le «salaire antérieur» du demandeur, et le sujet était une source constante de friction⁵¹.

La protection sociale sans l'État

Cet article a voulu montrer que le problème du risque moral – la manière dont le comportement des individus est modifié par l'existence d'une assurance – a un tel impact sur le fonctionnement de l'assurance chômage et, dans une moindre mesure, des indemnités de maladie, qu'il rend impossible pour une organisation commerciale d'offrir ce type de couverture. Cette impossibilité ne résulte pas du niveau de profits ou de subventions néces-

49. Comparer, par exemple, les *Executive Minutes* de 1866, une année prospère et celles de 1868 (University of Warwick, Modern Records Centre, MSS 259/1/1).

50. *Report of the Proceedings at the 42nd Annual Trades Union Congress*, 1909, p. 188.

51. J. Harris, *Unemployment and Politics*, op. cit., p. 331 ; R. Davidson, *Whitehall and the Labour Problem in Late Victorian and Edwardian Britain*, London, Croom Helm, 1971, p. 259-260, 272-273 et 296-297.

saire – les premiers régimes mutualistes équilibraient leurs comptes et finançaient même des dépenses de bière considérables – mais de la division entre assureurs et assurés. Il n’existait pas d’assurance chômage commerciale, il n’en existe toujours pas aujourd’hui⁵².

Les discussions sur l’histoire comme sur l’avenir de la protection sociale ont malheureusement ignoré les changements qui ont eu lieu sur le marché du travail, alors même que le système britannique a toujours eu pour préoccupation centrale de compenser les pertes de salaire. En Grande-Bretagne au XIX^e siècle, les gens se tournaient vers leurs organisations mutualistes parce que les rapports avec les employeurs étaient faibles et instables mais, pendant la plus grande part du XX^e siècle, on a considéré comme normal que les travailleurs restent chez le même employeur pendant de nombreuses années : les «bons» employeurs, en particulier l’État et les grandes entreprises, ont visé à fournir des emplois à vie aussi bien que des pensions de retraite. Pour beaucoup, ce système d’emploi fixe a été le vrai *Welfare State*, et les prestations sociales en sont venues à être regardées comme des paiements de transfert à une classe de pauvres permanents.

Aujourd’hui, toutefois, l’emploi assuré se fait plus rare : l’État privatise et sous-traite, transférant ainsi des travailleurs au secteur privé ; les grandes entreprises comme IBM ou General Motors «dégraissent» et licencient des dizaines, voire des centaines de milliers de travailleurs. De nouveaux emplois sont créés, mais c’est dans de petites entreprises et ils sont souvent à temps partiel ou à domicile. Les travailleurs doivent chercher souvent un nouvel employeur et se trouvent sans travail pendant des périodes plus longues, qui ont des chances de devenir plus fréquentes au fur et à mesure qu’ils vieillissent et qu’il devient plus difficile d’acquérir de nouvelles compétences : le chômage est déjà considérable parmi les 55-65 ans. Dans ce monde qui a changé, les individus chercheront encore la sécurité que leurs employeurs ne procurent plus. Lorsqu’ils s’apercevront que l’État ne fournit plus son assistance à la masse située au milieu de l’échelle sociale et que l’assurance commerciale n’a pas grand chose à offrir, vers quoi vont-ils se tourner ? N’est-il pas possible que nous assistions à un renouveau des prestations syndicales ou à la naissance d’un nouveau système mutualiste ?

52. La seule exception, au moins en Grande-Bretagne, est l’assurance des crédits immobiliers, mais il s’agit là d’un cas très particulier, car la souscription d’une assurance est souvent une condition nécessaire à l’obtention d’un crédit et les sommes déboursées ne sont pas versées à l’assuré mais directement au prêteur.