

La formation du Labour Department. Le département du travail et la question ouvrière en Grande-Bretagne de la fin de la période victorienne à la période édouardienne

In: Genèses, 2, 1990. A la découverte du fait social. pp. 56-82.

Citer ce document / Cite this document :

Davidson Roger, Charlot Michel. La formation du Labour Department. Le département du travail et la question ouvrière en Grande-Bretagne de la fin de la période victorienne à la période édouardienne. In: Genèses, 2, 1990. A la découverte du fait social. pp. 56-82.

doi : 10.3406/genes.1990.1030

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1990_num_2_1_1030

LA FORMATION DU LABOUR DEPARTMENT

LE
DÉPARTEMENT DU TRAVAIL
ET LA QUESTION OUVRIÈRE
EN GRANDE-BRETAGNE DE
LA FIN DE LA PÉRIODE
VICTORIENNE A LA PÉRIODE
ÉDOUARDIENNE

Roger Davidson

La réponse la plus tangible de l'État de la fin de l'époque victorienne à la question ouvrière¹ a consisté à développer l'appareil de collecte de renseignements, avec la création d'un Office statistique du travail (*Labour Statistical Bureau*) en 1886 et son extension ultérieure en un Département du travail indépendant, en 1893 (*Labour Department*). Pour saisir la dynamique de la croissance de l'appareil d'État à l'époque victorienne, les origines du Département du travail offrent une étude de cas révélatrice. Ces origines n'ont de lien clair avec aucun corps de pensée ou doctrine cohérents. Elles n'ont suivi, non plus, aucun schéma de croissance bureaucratique auto-engendrée. Les efforts isolés de réformateurs individualistes, le collectivisme d'idéologies progressistes et socialistes, l'influence persistante de groupes de pression de statisticiens nationaux et internationaux, la stimulation exercée par les exemples et la concurrence de l'étranger, par les difficultés économiques intérieures et l'agitation sociale, le caprice des tactiques électorales et des ambitions politiques, enfin la nature des réactions de l'administration, tous ces facteurs se sont combinés pour déterminer les caractéristiques du nouveau Département.

Les origines du Département du travail

Avant 1886, les seules sources statistiques officielles disponibles pour une appréciation objective de la condition ouvrière en Grande-Bretagne étaient déficientes, chaotiques et difficiles à utiliser. On les trouvait pour l'essentiel dans les documents des Commissions royales et des Comités parlementaires, dans les rapports annuels des inspecteurs des administrations et dans la masse des publications relatives au commerce. Tirer de cela des données significatives qui soient à la fois continues et comparables était à peu près impossible.

Plus la question ouvrière prenait d'importance dans le débat public à la fin de l'ère victorienne, moins cette lacune des statistiques officielles devenait supportable. Ce problème inspira en particulier deux tendances, étroitement liées entre elles, de l'opinion politique et scientifique. En premier lieu, un groupe assez important

1. D'une façon générale, nous avons traduit *Labour Problem* par « question ouvrière ». Mais, ainsi que le lecteur s'en apercevra, l'équivalence ainsi faite ne doit pas dissimuler la spécificité des réalités nationales (cf. l'article de Jean Luciani et Robert Salais) (NdIR).

de sympathisants des syndicats, issus des couches moyennes, et de radicaux traditionnels voyaient dans les effets pédagogiques de la fourniture de statistiques du travail adéquates le moyen, à la fois, d'une éducation de la classe ouvrière et d'un retour au consensus social du milieu de la période victorienne ; ceci éviterait le recours à une intervention de l'État allant à l'encontre du but recherché. En second lieu, une élite influente, sise à Londres, d'enquêteurs sociaux et de statisticiens officiels, dont la Société royale de statistique (*Royal Statistical Society*²) constituait le centre, souhaitaient pouvoir mesurer le degré et le coût des dégâts sociaux.

Les premières interventions connues auprès du gouvernement pour réclamer des statistiques du travail furent celles du positiviste George Howell, en 1869, en sa qualité de membre du Comité parlementaire des syndicats (*TUC Parliamentary Committee*³). Ses premières tentatives demeurèrent sans réponse, d'autant que les représentants ouvriers siégeant au Parlement après 1874 ne montrèrent aucun intérêt pour la question. Howell fut donc obligé de revenir à la charge dans un article vigoureux publié dans le *Beehive*⁴ en 1876 :

L'importance considérable et sans cesse grandissante de tous les mouvements intéressés au monde du travail et, en particulier, l'intérêt porté au développement de la législation par beaucoup de ces mouvements démontrent de manière concluante la nécessité d'un Office de statistique du travail, auprès duquel, à tout moment, l'homme d'état, le philanthrope, l'écrivain, le journaliste ou le simple citoyen pourraient obtenir des renseignements dignes de foi et des statistiques fiables, lorsqu'ils auraient besoin de traiter quelques-uns des nombreux problèmes du monde du travail⁵.

Toutefois, avec l'aggravation de la crise et sa persistance dans les années 1880, les difficultés matérielles et l'agitation qui l'accompagnèrent, l'initiative individuelle se trouva vite engloutie dans des stratégies institutionnelles plus larges, et la question des statistiques du travail devint un simple élément d'une campagne plus vaste pour la réforme générale des statistiques économiques et sociales officielles. Deux mémorandums énergiques du ministère du Commerce (*Board of Trade*), soulignant les principaux défauts de la documentation sur la main-d'œuvre et le commerce dont disposait le gouvernement, entraînèrent la nomination d'un Comité officiel de statistique (*Official Statistics Committee*) par le ministère des Finances (*Treasury*) en 1879. Bien que le rapport de ce Comité reprît les critiques émises par le ministère

2. Oliver R. McGregor, *Social Research and Social Policy in the Nineteenth Century*, vol. VIII, 1957, p. 146-147.

3. De même qu'en France, il y eut une forte implication du positivisme laïque et radical dans l'évolution de la statistique du travail en Grande-Bretagne, dans les idées comme dans le personnel.

4. En français, *La ruche* (des abeilles) (NdT).

5. *The Beehive*, 12 février 1876.

du Commerce, ses recommandations dans le domaine des réformes de structure restèrent peu élaborées et im-
précises⁶.

La Société royale de statistique, appuyée par les responsables du ministère du Commerce avec lequel elle avait des rapports étroits et anciens, lança donc une nouvelle offensive à l'occasion de son jubilé en 1885. Elle organisa la Conférence sur les rémunérations dans l'industrie (*Industrial Remuneration Conference*), avec, pour objet, de cerner les causes de l'agitation ouvrière. Ses travaux, marqués par des débats sans issue, fournissaient la preuve criante du manque complet de base statistique pour une discussion objective. Ils soulignaient aussi l'importance que le débat contemporain attachait à des statistiques industrielles précises comme condition préalable à tout système efficace de négociation collective. Aussi, lorsque le 2 mars 1886, à la suite de la victoire électorale des libéraux, Charles Bradlaugh proposa à la Chambre des communes que soient immédiatement prises des dispositions pour créer un bureau du travail au sein du Département commercial du ministère du Commerce, la Conférence sur les rémunérations dans l'industrie avait déjà beaucoup fait pour préparer les esprits⁷.

Pourquoi la responsabilité d'un bureau du travail fut-elle confiée au ministère du Commerce plutôt qu'à d'autres départements dont le travail administratif était plus en contact avec le monde du travail ? Les premiers défenseurs d'un bureau du travail envisageaient ses fonctions comme essentiellement statistiques et c'était dans le domaine statistique que le *Board of Trade* se distinguait. Dès 1832, on avait créé un Département statistique (*Statistical Department*) dans ce ministère, sous la direction de G.R. Porter. Par la suite, comme spécialiste du commerce et de l'industrie, le *Board* avait accumulé une masse d'informations, dont une grande partie était publiée sous forme d'annuaires statistiques. En 1886, il constituait *de facto* le Département central de statistique du pays⁸.

La présence au *Board of Trade* de Robert Giffen et de A.J. Mundella⁹ fut également un facteur important dans l'affectation du Bureau du travail. Giffen croyait aussi que centraliser tout le travail statistique au sein du *Board of Trade* était essentiel à une action gouverne-

6. *Parliamentary Papers*, 1881 (39), vol. XXX, p. 5-16.

7. *Industrial Remuneration Conference Report*, 1885, p. 7-8 ; cf. aussi Ernest H. Phelps Brown et M.H. Browne, *Carroll D. Wright and the Development of British Labour Statistics*, *Economica*, 30, 1963, p. 279-280.

8. Public Record Office, BT12/27, memorandum de R. Giffen, "The Statistical Functions of English Departments of State", 18 juillet 1889.

9. A.J. Mundella (1825-1897) : apprentissage dans la bonneterie, 1836 ; industriel 1848 ; institue le Comité permanent de conciliation pour l'industrie du gant et la bonneterie de Nottingham, 1886 ; député 1868-1897 ; président du *Board of Trade*, 1886 et 1892-1894.

mentale efficace et économique¹⁰, vues dont il avait fait part à Bradlaugh. L'attitude de Mundella envers le projet d'Office du travail joua un rôle encore plus décisif. En tant que président du *Board of Trade*, il tenait à confirmer sa réputation d'être l'un des principaux défenseurs des intérêts du monde du travail au Parlement et considérait que sa principale fonction au sein du Cabinet était d'y faire aboutir des mesures progressistes¹¹. Il avait suivi de près le fonctionnement des offices du travail à l'étranger et avait, dès 1870, conseillé Wendell Philipps, le réformateur social américain, sur l'utilisation de l'Office du Massachusetts¹². En tant qu'éminent partisan de l'arbitrage comme solution des conflits sociaux, il accueillait avec faveur la perspective qu'employeurs et salariés puissent faire appel à des informations fiables et d'accès facile.

Le programme du nouvel Office du travail fut annoncé dans un rapport parlementaire, le 22 septembre 1886. Ses objectifs étaient : premièrement, de dresser le « progrès » des revenus salariaux depuis 1830 ; deuxièmement, de fournir des rapports réguliers et complets sur les salaires ; troisièmement, de publier une documentation d'« utilité pratique immédiate » sur les questions relatives à la condition des classes laborieuses, en particulier le coût de la main-d'œuvre dans la production, et les tendances de l'épargne et du coût de la vie des ouvriers ; enfin, de fournir des données comparables sur la condition ouvrière à l'étranger.

A première vue, la production de l'Office entre 1886 et 1891 est impressionnante. Il fournit effectivement la synthèse des données existantes sur les salaires, entreprit le recensement régulier des taux de salaire courants et fit paraître des rapports et résultats d'enquêtes sur les horaires de travail, le mouvement en faveur d'une réduction du temps de travail, le partage des profits, les dépenses des ouvriers, l'immigration étrangère, et le rapport des salaires aux coûts de production. En outre, « sous la pression de l'opinion en dehors et à l'intérieur du Parlement », l'Office entreprit d'étudier les questions ouvrières d'un point de vue plus ambitieux et de publier des rapports d'un caractère largement non-statistique. Ceux-ci présentèrent plusieurs enquêtes importantes consacrées au *sweating system*¹³, et des études régulières sur le mouvement syndical et l'agitation ouvrière. Enfin, de brèves notices sur différents sujets re-

10. Cf. *R.C. on the Depression of Trade and Industry*, Mins. of Ev., PP 1886, (C. 4621), XXI, QQ. 158-161.

11. W.H.G. Armytage, A.J. Mundella 1825-1897 : *The Liberal Background to the Labour Movement*, London, Benn, 1951, p. 239.

12. Cette relation avec les développements statistiques américains trouve son parallèle dans l'expérience française.

13. Système d'exploitation de la main-d'œuvre à domicile, particulièrement développé dans la confection (NdT).

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

latifs au monde du travail furent insérées dans le *Board of Trade Journal*, parmi lesquelles de courts rapports périodiques sur l'état du marché du travail.

Toutefois, un examen plus approfondi de ces publications par des commentateurs et statisticiens des faits sociaux devait révéler des lacunes graves concernant leur établissement, les domaines couverts et les délais de parution¹⁴. Là où le *Board of Trade* prit l'initiative d'enquêtes originales sur les problèmes du travail, les résultats furent souvent maigres et peu fiables. Comme aucun moyen financier n'était prévu pour des enquêteurs sur place, le Département devait se contenter pour l'essentiel des réponses à des questionnaires expédiés aux intéressés. Par conséquent, beaucoup de rapports, y compris ceux sur les budgets ouvriers et les conflits sociaux, reposaient sur des bases extrêmement étroites et sélectives. Dans certains cas, l'Office fut contraint de compléter son information par des coupures de presse et des rapports syndicaux, ce qui ne contribua guère à renforcer la confiance des statisticiens sociaux dans les résultats. L'état mensuel de la situation du marché du travail excluait la masse des travailleurs non qualifiés ainsi que le nombre, important, de travailleurs qualifiés qui n'appartenaient pas à un syndicat. Peut-être la faiblesse la plus grave de ces rapports publiés par l'Office du travail était-elle le retard notoire de leur parution. L'intention première de l'Office du travail de faciliter la résolution des conflits du travail en apportant des statistiques fiables et de mise à jour récente fut de ce fait déçue.

Les efforts de Robert Giffen pour obtenir des ressources suffisantes se heurtèrent au Trésor¹⁵ ainsi qu'au manque de soutien des politiciens conservateurs envers l'Office. Les conservateurs considéraient qu'en appeler à la solidarité nationale et au développement de l'Empire était plus efficace pour maintenir la cohésion sociale et leur soutien électoral que des mesures sociales comme la production de statistiques du travail¹⁶. Le fait que la majorité du mouvement ouvrier était, soit indifférente, soit hostile à l'Office du travail les confirma dans cette opinion. Le TUC adopta quelques vagues résolutions en faveur de la création de l'Office, mais ses débats furent remarquablement silencieux sur la question des statistiques du travail. Il est évident que, comparées à d'autres objectifs ouvriers tels que le statut légal des syndicats ou la nomination de juges et d'ins-

14. L'analyse critique qui suit s'appuie sur David F. Schloss, "The Reorganisation of the Labour Department", *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. LVI, 1893, p. 44-49 ; Charles Bradlaugh, "A Starved Government Department", *The New Review*, 1890, p. 438-446.

15. Cf. Public Record Office, T1/8369B/18036, Compte rendu de Sir Reginald Welby, 3 mars 1887.

16. C. Bradlaugh, "A Starved Government Department", *op. cit.*, p. 441 ; P. Smith, *Disraelian Conservation and Social Reform*, 1967, p. 323-324.

pecteurs du travail, les statistiques du travail avaient peu d'intérêt aux yeux du travailleur moyen. Dans le meilleur des cas, on les tenait pour un apport secondaire aux objectifs essentiels du mouvement ouvrier, la réforme de la législation syndicale et la réduction du chômage, lesquels, expliquait-on, exigeaient un ministère du Travail distinct, consacré entièrement aux besoins des classes laborieuses. Certains membres de l'aristocratie ouvrière appartenant aux syndicats les plus anciens accueillirent favorablement ces mesures qui, permettant d'avoir de meilleures données, devaient faciliter la résolution pacifique des conflits. Mais beaucoup de dirigeants du nouveau syndicalisme¹⁷ et une grande partie de la presse ouvrière étaient hostiles à l'Office du travail, considérant avec beaucoup de suspicion ses objectifs. Ils avançaient que les syndicalistes se trouvaient privés d'informations sur les coûts de production et les marges bénéficiaires tandis que les patrons, eux, recevaient de l'Office des données sur les taux comparés de salaires et sur les finances syndicales, ce qui renforçait leur position dans les négociations¹⁸. De plus, les dirigeants syndicaux se méfiaient d'un Office du travail dépendant d'un ministère traditionnellement dédié aux intérêts de l'industrie et du commerce et dont les plus hauts fonctionnaires (comme Thomas Farrer et Robert Giffen) étaient connus pour leur hostilité à toute intervention de l'État et à toute législation sociale.

De telles appréhensions n'étaient pas sans fondement. Il est vrai que les statistiques du travail étaient conçues par les partisans de l'Office comme des instruments de contrôle social. Dans l'esprit de Bradlaugh, par exemple, la principale fonction de l'Office était de renforcer l'individualisme britannique et le consensus social existant contre les chimères du « nihilisme russe et du socialisme allemand », en mettant en lumière l'identité d'intérêt entre le Capital et le Travail¹⁹. Il prévoyait que les statistiques du travail agiraient tel un dissolvant automatique des conflits du travail, en aidant « les dirigeants syndicaux à calmer les ouvriers en période de crise » et en « donnant la sanction morale de l'opinion publique à l'action du patronat lorsque celui-ci se sentirait dans l'obligation de refuser une demande injustifiée d'augmentation de salaire ». Les statistiques du travail n'étaient donc pas considérées en général comme élément constitutif d'un collectivisme d'État.

17. Le nouveau syndicalisme est une forme nouvelle et plus militante de syndicalisme qui naît en Grande-Bretagne dans les années 1870. Il condamne la politique consensuelle des syndicats de métier et remet en cause les prérogatives du patronat ainsi que les critères habituels de fixation des salaires.

18. Pour plus de détails cf. R. Davidson, *Whitehall and the Labour Problem in Late Victorian and Edwardian Britain*, London, Routledge, Croom Helm Ltd., 1985, chap. 9.

19. *Hansard*, 3^e série, 302, col. 1872.

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

Au contraire, beaucoup d'hommes politiques et de spécialistes des problèmes sociaux y voyaient la « première condition permettant à chaque individu de s'aider lui-même ».

Pourtant, en 1893, l'Office s'était transformé en un Département du travail autonome avec un nombre substantiel d'enquêteurs et de statisticiens. Le changement fut largement induit par les manœuvres politiques entourant les élections générales de 1892, car les efforts des deux partis pour obtenir le soutien ouvrier aboutirent à un certain nombre de propositions relatives à une réforme de l'administration du travail.

Même si le mouvement ouvrier était demeuré indifférent à la question des statistiques du travail, les démocrates conservateurs et les libéraux radicaux mesuraient bien l'importance d'une réforme générale de l'administration du travail auprès des milieux ouvriers. Un éditorial du *Workman's Times* soulignait le mécontentement suscité par l'inadéquation et le désordre des services existants :

« Les travailleurs sont casés ici, sont classés là, et inspectés par un autre service encore. Leur santé est répertoriée dans tels documents, les données statistiques sont conservées ou sont censées être conservées dans tels autres documents, tandis que le ministre un peu plus loin a un service installé dans une cave qui veille à l'application des lois sur les usines et les mines [...]. Qu'il soit candidat du *Labour* ou non, quiconque se présente devra s'engager à soutenir la création d'un ministère du Travail s'il veut obtenir le vote de l'ouvrier²⁰. »

Il n'y avait pourtant guère de consensus sur les fonctions qu'un tel ministère du Travail exercerait, au-delà d'une vague croyance qu'il ferait plus pour l'ouvrier. Les syndicalistes modérés attendaient d'un développement des statistiques du travail qu'il contribue à promouvoir la conciliation dans les conflits sociaux et pensaient qu'une coordination adéquate des services administratifs s'occupant du travail assurerait une application plus ferme de la législation du travail existante. Les éléments plus militants et socialistes lui voyaient plutôt un rôle essentiellement d'innovation, impliquant l'organisation par l'État de bourses du Travail, le développement de l'emploi, la réglementation du *sweating system* et de l'immigration étrangère, ainsi que l'élévation systématique du statut social, économique et légal de la main-d'œuvre. La réorganisation de l'administration du

20. *Workman's Times*, 7 mai 1892.

travail était donc une proposition suffisamment ambiguë pour être électoralement payante.

Les Fabiens, eux aussi, apportaient leur contribution au débat²¹. Depuis 1890, Sidney et Beatrice Webb plaident en faveur de la coordination de tous les services s'occupant du travail en un seul département, certes dans l'intérêt d'une meilleure efficacité administrative, mais surtout comme rampe de lancement pour une législation socialisante²². Il circulait aussi dans les milieux gouvernementaux les épreuves d'une étude d'un autre fabien, David Schloss, qui analysait en détail les faiblesses de l'Office du travail existant et qui suggérait un programme de réorganisation. Il insistait en particulier sur le besoin d'avoir, à la fois, des correspondants locaux qui puissent collecter une information de première main et d'avoir aussi une équipe de spécialistes et d'administrateurs qualifiés qui soient des statisticiens sociaux expérimentés et des « experts ayant une bonne connaissance des questions ouvrières²³ ». Toutes ces discussions faisaient largement référence à l'évolution des statistiques du travail sur le continent et aux États-Unis, avec un intérêt particulier pour l'organisation du personnel, la méthodologie et les publications de l'Office du travail français²⁴.

Pourtant, quand il vint au pouvoir en 1892, le gouvernement libéral se trouva limité dans le choix de ses options. Sur le plan politique, l'étroitesse de la majorité parlementaire, la persistance des difficultés du *Home Rule* irlandais et le penchant au laissez-faire des partisans traditionnels du Parti libéral signifiaient que toute mesure nouvelle ne pouvait qu'être modeste. La philosophie opérationnelle des dirigeants politiques et hauts fonctionnaires du *Board of Trade* était aussi un frein. Leur conception de la réforme administrative était de nature essentiellement paternaliste : ils y voyaient un moyen de faire progresser des mesures spécifiques considérées comme avantageuses pour les travailleurs plutôt qu'un moyen d'assurer au monde du travail une plus grande participation à la prise de décisions politiques. Et même, ils rejetaient explicitement les plans progressistes des radicaux sociaux visant à un ministère du Travail aux pouvoirs d'intervention étendus sur le marché du travail, en estimant qu'il s'agissait « d'une législation de classe » qui entraînerait des divisions sur le plan social et des difficultés sur le plan économique.

21. La Société fabienne, fondée en 1884, était une société de socialistes des classes moyennes qui rejetaient les méthodes révolutionnaires.

22. Beatrice Webb (1859-1943) : renonce à la vie mondaine pour faire de la recherche sociale. Participe à l'*Enquête sur les conditions de vie et de travail à Londres* de Charles Booth. Membre de la Commission royale sur les lois concernant les pauvres 1905-1909. Sidney Webb (1859-1947) : haut fonctionnaire, 1878-1891. Milite à la Société fabienne. Conseiller régional de Londres 1892-1910. Député 1922-1929.

23. *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. LVI, 1893, p. 44-69.

24. Pour une étude détaillée des développements comparés sur le continent, cf. E.R.L. Gould, "European Bureaus of Labour Statistics", *Yale Review* II, 1893-1894, p. 386-403. Pour une étude de l'influence américaine dans la formation du Département du travail, cf. E.H.P. Brown et M.H. Browne, *Carroll D. Wright and...*, op. cit., p. 277-286. Cf. également Jungwoon Choi, *The Rise of the Knowledge State : The Establishment of Labour Statistics in Great Britain, France and the United States*, PHD dissertation, University of Chicago, 1989.

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

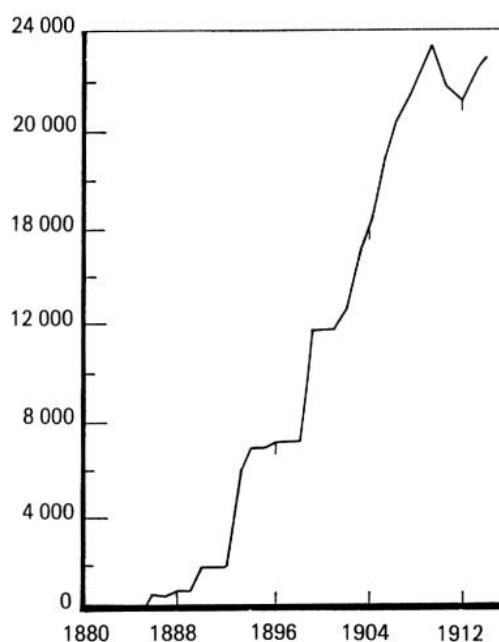
R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

Par conséquent, lorsque la formation d'un Département du travail fut finalement décidée en janvier 1893, ses missions se limitaient au rassemblement et à la diffusion de statistiques du travail. Le Département du travail n'en représentait pas moins une extension notable de l'appareil d'information de l'État. Un service permanent de statisticiens et de spécialistes du travail, sous la direction d'un commissaire du travail (*Labour Commissioner*), fut créé à Whitehall et doté d'un réseau de correspondants du travail locaux rémunérés couvrant l'ensemble du territoire. Des moyens furent engagés pour la publication régulière d'une gazette du travail (*Labour Gazette*), destinée à compléter les renseignements commerciaux fournis par le *Board of Trade Journal*. L'appareil gouvernemental de la fin de l'époque victorienne se trouvait désormais bien équipé pour définir et mesurer la question ouvrière. Ainsi que Mundella le faisait remarquer : « Mon Département du travail est une grosse affaire : plus vaste et plus importante que le gouvernement lui-même ne l'imagine. Il accomplira un travail considérable dans l'avenir²⁵ ».

Le fonctionnement du Département du travail

L'accroissement très sensible des dépenses consacrées aux statistiques du travail (cf. graphique 1) est une caractéristique frappante du fonctionnement de l'État

Graphique 1 – Dépenses consacrées aux statistiques du travail 1880-1914 (en milliers de livres)



25. W.H.G. Armytage, A.J. Mundella, *op. cit.*, p. 295.

dans cette période. Les trois montées principales de la courbe correspondent à la création du Département du travail en 1893, à la création d'une nouvelle catégorie de spécialistes et de statisticiens du travail en 1899 et à la mise en route après 1902 d'une série de grandes enquêtes sociales.

La méthode de recrutement des statisticiens du travail au *Board of Trade* était particulière. A quelques exceptions près, les statisticiens et spécialistes du travail se recrutaient en dehors de l'administration publique et sans concours. La moyenne d'âge à l'entrée en fonction était d'environ 35 ans et, dans la plupart des cas, il s'agissait de personnes possédant une grande expérience de la recherche économique et sociale ainsi que du marché du travail²⁶. Les enquêtes du Board devenant plus complexes et plus étendues après 1910, le service fut renforcé par le recours à temps partiel à d'éminents spécialistes de la théorie et de la pratique des techniques statistiques et quantitatives.

Ce mode de recrutement avait pour objet de laisser au Département du travail son caractère de centre de recherche et de documentation. Quand des statisticiens comme Llewellyn Smith, le premier commissaire du travail, se trouvèrent promus à des postes moins spécialisés ou furent amenés à s'occuper de négociation sociale dans le cadre de la loi de 1896 sur la conciliation (*Conciliation Act*), ou quand de nouveaux domaines durent être couverts par l'administration du travail, on fit appel à de nouveaux spécialistes. C'est ainsi qu'en réponse à une préoccupation grandissante devant les conséquences sociales et économiques des conflits sociaux, D.F. Schloss, spécialiste de la détermination des salaires, fut chargé dans les années 1890 d'étudier d'autres formes possibles de rémunération ouvrière, telles que l'intéressement aux profits. De même, A. Wilson Fox, un expert du marché du travail, fut recruté pour apprécier la viabilité de la réforme foncière et des colonies de travail agricole comme moyens de réduire le chômage et de répondre aux craintes, courantes à l'époque, d'une « dégénérescence urbaine ». Après 1900, l'accent mis sur l'efficacité nationale, la réforme douanière et un traitement plus scientifique de la pauvreté déplaça l'objectif principal des investigations vers le pouvoir d'achat et les modèles de consommation ouvriers et vers la structure des coûts de l'industrie britannique.

26. Pour le détail de leurs *curriculum vitae*, Roger Davidson, Robert Lowe, "Bureaucracy and Innovation in British Welfare Policy 1870-1945", in Wolfgang J. Mommsen (éd.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London, Routledge, 1981, p. 265-267.

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

Le *Board of Trade* entreprit donc une série d'enquêtes sur les taux de salaires, les revenus et les niveaux de vie des ouvriers dans le Royaume-Uni comparés à ceux des autres économies avancées, ce qui devait aussi inclure la mise au point d'un Index officiel du coût de la vie. Pour cela, il recruta les deux grands statisticiens des prix et des salaires de l'époque, A.L. Bowley et G.H. Wood, ainsi que le théoricien G. Udney Yule. Devait également s'y joindre en 1907 W.H. Beveridge, membre en vue de l'Organisation centrale des chômeurs de Londres (*Central Unemployed Body for London*) et spécialiste des problèmes de sous-emploi et de chômage ainsi que des systèmes d'assurance chômage à l'étranger.

Le *Board of Trade* parvint à maintenir ce type de recrutement en dépit des pressions du Trésor. La plupart des hauts responsables du Board étaient eux-mêmes entrés à Whitehall en tant que statisticiens et spécialistes des problèmes sociaux, et insistaient pour que de tels postes « soient réservés à des hommes exceptionnels qui soient motivés par la perspective précise d'un travail qui leur convienne et soit d'une envergure suffisante, mais qui ne seraient en revanche nullement intéressés par une chose aussi nébuleuse que la fonction publique en général²⁷ ». Une méthode courante fut d'employer au départ les statisticiens sociaux à temps partiel. Ce n'est qu'ensuite qu'ils furent inclus dans le personnel permanent, lorsque l'opinion publique fut le plus sensible aux besoins en information sociale et que l'on put facilement convaincre le Trésor de la nécessité de ces spécialistes.

Les statisticiens du travail prirent une part inhabituellement importante à la définition même des politiques. Durant cette période, le poste d'administrateur général – qui assurait la liaison décisive entre les statisticiens du *Board* et ses responsables administratifs et politiques – fut occupé par des responsables qui percevaient tout à fait l'importance des données statistiques dans la définition des politiques. Ainsi Robert Giffen estimait-il que la fourniture de données statistiques jouait un rôle vital pour informer la discussion et la formulation précise des options politiques. Selon lui, le *Board* se distinguait de tous les autres ministères en ce qu'il produisait des statistiques purement destinées à la prise de décision politique ; aussi le statut accordé au travail statistique au sein du *Board* était-il essentiel à la capacité de ce mi-

27. *Royal Commission on the Civil Service* PP 1912-1913 (Cd 6535), XV, Q. 13, 110.

nistère de fournir des réponses « éclairées » aux nouvelles questions commerciales et industrielles.

De même Llewellyn Smith était convaincu du besoin pour les décideurs politiques « de faire des coupes et des évaluations fréquentes » du « flux des phénomènes sociaux et économiques » et de s'appuyer constamment sur des investigations quantitatives dans la prise de décision. Défendant en 1910 le rôle de premier plan des statisticiens lors du débat sur la fiscalité et les politiques de bien-être (*Welfare*), il mit en doute l'idée « que l'animal économique serait en fin de compte un bipède », dans la mesure où l'analyse abstraite et l'investigation historique devaient être sous-tendues par « des mesures statistiques concrètes » à chaque étape du processus de prise de décision²⁸. De telles attitudes se reflètent dans le degré de consultation des principaux chercheurs et statisticiens pour toute une série de problèmes politiques ainsi que dans l'utilisation de leurs résultats dans des notes et des mémorandums ministériels.

Deux facteurs supplémentaires devaient renforcer ce rôle dans la définition des politiques. Tout d'abord la solution de la question ouvrière formait une zone relativement neuve du travail gouvernemental pour laquelle les traditions de l'administration se trouvaient relativement peu définies et n'étaient pas corsetées par tout un corpus de lois impliquant un traitement uniforme. Ainsi, bien que les voies que devaient emprunter les avis et les procédures de constitution des dossiers aient été de plus en plus formalisées, il n'y avait pas de culte du généraliste au détriment de l'expert. Deuxièmement, du fait du mode de recrutement et des déroulement de carrière de ceux qui s'occupaient du secteur du travail au *Board* dans les années 1890, beaucoup de hauts responsables après 1900 partageaient avec leurs spécialistes et leurs conseillers statisticiens toute une expérience antérieure à leur entrée dans le ministère, comprenant, par exemple, une participation au Mouvement d'implantation universitaire (*University Settlement Movement*), à l'enquête de Booth, au syndicalisme et à des courants politiques progressistes, en sus d'une participation active aux Sociétés royales de statistique et d'économie²⁹. Les deux groupes de fonctionnaires partageaient aussi un même engagement en faveur d'un traitement plus scientifique des problèmes sociaux et de l'élimination des pires imperfections et des aspects du marché du travail les plus marqués par l'exploitation.

28. *Report of the British Association for the Advancement of Science*, 1910, p. 667.

29. Le mouvement d'implantation universitaire (*University Settlement Movement*) fut créé par Samuel Barnett en 1884 avec la fondation de Toynbee Hall dans l'est de Londres. Il avait pour but de donner à de jeunes diplômés de l'université l'occasion de vivre et de travailler parmi les pauvres des villes. L'Enquête Booth est une énorme enquête sur les *Conditions de vie et de travail du peuple de Londres* menée entre 1886 et 1903 et dirigée par Charles Booth, riche armateur de Liverpool passionné par les problèmes sociaux.

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

Statisticiens et investigateurs sociaux : conservateurs...

On peut de manière schématique regrouper les statisticiens du *Board* en deux catégories selon leurs motivations et leurs philosophies opératoires.

Il y avait, en premier lieu, plusieurs statisticiens qui concevaient l'enquête sociale dans une perspective essentiellement conservatrice. Le représentant le plus éminent de ce groupe est Robert Giffen, responsable des statistiques du *Board of Trade* de 1876 à 1897. Né en 1837, fils cadet d'un petit négociant du Lanarkshire, Giffen avait commencé sa carrière comme clerc de notaire à Glasgow à l'âge de 13 ans. Toutefois, vers 1860, il était venu au journalisme professionnel et en 1862 était parti pour Londres comme chef d'une rubrique au *Globe*, l'organe gouvernemental de l'administration de Lord Palmerston. Après sa nomination comme chef du Département statistique, il continua à écrire et à être un publiciste prolifique. De plus, il joua un rôle important à la Société royale de statistique (comme secrétaire, puis président 1876-1884), à l'Institut international de statistique et à la section économique et statistique de l'Association britannique. En même temps, dans l'exercice de ses responsabilités officielles, et en plus de son rôle de direction dans la production des données commerciales chiffrées pour la Grande-Bretagne, Giffen apporta une contribution notable à toute une série d'enquêtes relatives au commerce, aux impôts, à la monnaie, à la législation commerciale, aux statistiques officielles et à la crise économique³⁰.

Giffen était un individualiste libéral, partisan convaincu du marché et adversaire déterminé de toute intervention de l'État dans les affaires industrielles. Il estimait qu'un arbitrage et un effort de conciliation de la part de l'État entraîneraient une distorsion de la structure des coûts de l'industrie britannique, que l'engagement de travaux publics et autres formes de création d'emplois détourneraient des ressources financières au détriment des entreprises privées, et qu'une réglementation plus stricte des conditions de travail mettrait en cause les prérogatives indispensables au *management* industriel. Giffen mettait sérieusement en doute l'acuité de la question ouvrière, convaincu que les classes laborieuses étaient les principales bénéficiaires de la croissance économique, que le paupérisme diminuait et que, là où il persistait, la cause principale en était le manque d'esprit d'épargne plutôt que l'exploitation.

30. Pour les sources de renseignements biographiques suivants, cf. R. Davidson, *Whitehall and...*, op. cit. p. 125-127.

Par conséquent, bien qu'il fût un des principaux partisans dans les années 1890 de données industrielles plus étendues et plus systématiques, Giffen concevait le rôle des statistiques du travail comme devant essentiellement contenir l'intervention de l'État. La communauté fondamentale d'intérêt entre le patronat et la main-d'œuvre apparaîtrait et les conflits « irrationnels » seraient éliminés, l'effort volontaire plus efficacement dirigé vers les vrais points critiques de la pauvreté urbaine, et les mesures collectivistes rendues inutiles. Giffen considérait très explicitement les statistiques du travail comme un moyen de discréditer « la sociologie et les projets politiques à sensation » auxquels donnait lieu le débat contemporain sur le niveau de vie de la classe ouvrière ou qui étaient avancés par des « agitateurs collectivistes » comme Henry George dont l'étude très débattue, *Progrès et pauvreté*, avait été popularisée en Angleterre par une série de conférences dans les années 1880.

Un autre élément conservateur provenait de correspondants du travail comme John Burnett. Né à Alnwick dans le Northumberland en 1842, et ayant reçu son éducation à l'école locale pour enfants pauvres, Burnett avait passé ses premières années d'adolescence comme garçon de courses avant d'être mis en apprentissage dans une usine de mécanique. Il avait rattrapé les lacunes de son éducation en suivant des cours du soir à Newcastle, se distinguant au début des années 1860 comme l'un des dirigeants des groupes d'ouvriers qualifiés de la Tyneside. Burnett avait été élu en 1875 secrétaire général de la Société unifiée des métallurgistes (*Amalgamated Society of Engineers* ou ASE) et pendant dix ans avait dirigé la défense du syndicat face aux politiques de plus en plus agressives du patronat. Comme membre du Comité parlementaire du TUC, il avait aussi assuré la direction du groupe de pression syndical visant à l'annulation de l'Amendement à la loi sur les délits (*Criminal Law Amendment Act*³¹). Toutefois, vers le milieu des années 1880, le style de direction qu'il menait à l'ASE, marqué par un solide contrôle bureaucratique, une politique de conciliation et de fidélité au libéralisme gladstonien, avait fait l'objet de critiques de plus en plus fortes de la part de militants de base ; quand, en 1886, Mundella lui avait offert le poste de correspondant du travail au *Board of Trade*, Burnett

31. Cette loi de 1871 interdisait les piquets de grèves (NdT).

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

avait abandonné ses responsabilités syndicales au profit d'une carrière dans la fonction publique.

Plusieurs autres correspondants tels que C.J. Drummond et J.J. Rent, ainsi que nombre de correspondants locaux appointés par le *Board*, avaient un *curriculum* comparable et considéraient eux aussi l'enquête sociale en aristocrates ouvriers qui, une fois confrontés à l'émergence d'un nouveau syndicalisme plus militant, avaient lâché les responsabilités politiques ouvrières et préféré la sécurité et le prestige d'une carrière publique³². Tout en défendant une série de réformes sociales comme solution de la question ouvrière, ils étaient hostiles à l'idéologie socialiste et condamnaient le caractère diviseur du nouveau syndicalisme. Leur défense de droits et de mesures de caractère social n'était associée à aucun soutien d'un programme politique indépendant pour la classe ouvrière et ils concevaient le mécanisme du progrès social essentiellement sous la forme de la croissance d'un « syndicalisme sagement dirigé », l'intervention de l'État ne jouant qu'un rôle résiduel.

Ce qui fait que ce groupe de spécialistes estimait que la fonction première des statistiques du travail était d'« éduquer » le mouvement ouvrier, en posant en principe que des données précises sur l'emploi, les coûts et les gains des grèves, et sur la structure des coûts de l'industrie britannique redonneraient vigueur aux tactiques consensuelles du syndicalisme de métier du milieu de l'époque victorienne et serviraient à préserver la paix sociale. Ils espéraient aussi que des connaissances plus sûres et plus complètes du marché du travail permettraient au mouvement syndical de concentrer son effort sur l'élimination des aspects les plus controversés de la question ouvrière sans avoir recours à des mesures qui puissent mettre en danger l'efficacité des entreprises en matière de coûts ou l'autonomie des classes laborieuses.

...et innovateurs

Les motivations et la philosophie opératoire du second groupe de statisticiens peuvent être caractérisées comme « progressistes » et, à l'intérieur de ce groupe, il peut être utile d'établir une autre distinction, bien qu'elle soit plus arbitraire, entre « les innovateurs sociaux » et « les innovateurs techniques ».

32. C.J. Drummond : conservateur, ancien secrétaire de la Société londonienne des typographes. J.J. Dent : apprenti maçon. Rôle politique de premier plan parmi les radicaux de Londres dans les années 1880 et 1890. Dirigeant du Mouvement coopératif, de l'Association éducative des travailleurs, des Clubs ouvriers et de l'*Institute Union*. Il est intéressant de constater que des personnages comparables, comme Isidore Finance, se retrouvent en France ; cf. Jungwoon Choi, *op. cit.*, p. 308-312.

Les principaux « innovateurs sociaux » furent Hubert Llewellyn Smith, Clara Collet, David Frederick Schloss et Arthur Wilson Fox³³. Hubert Llewellyn Smith était né à Bristol en 1864 dans une famille bourgeoise quaker. Après des études secondaires, il était entré à Oxford en 1883 pour y faire des études de mathématiques. Cette université devait offrir un cadre qui s'est révélé d'une extrême importance pour le développement des politiques sociales en Grande-Bretagne. Car c'est de l'université d'Oxford des années 1880 que devait sortir une génération nouvelle de fonctionnaires qui, désireux d'améliorer la gestion administrative, allaient combattre l'attitude de mépris qui prévalait pour la politique intérieure dans la fonction publique. Le nouveau mouvement d'Oxford se caractérisait par une flambée d'intérêt sans précédent pour la condition de la classe ouvrière. L'enseignement de Jowett et T.H. Green, qui mettaient l'accent sur la notion d'obligation, la naissance d'une école d'économie plus empirique et mieux en prise avec les questions sociales, et la survenue de l'historiographie radicale d'Arnold Toynbee avaient fourni les conditions générales ; la cause immédiate était provoquée par une série de révélations à sensation sur la pauvreté urbaine, dont la plus importante fut *le Cri déchirant du Londres déshérité* (*The Bitter Cry of Outcast London*).

Plongé dans les milieux progressistes de la fin de la période victorienne, Llewellyn Smith s'était constitué un réseau considérable de contacts, aussi bien dans les sphères politiques et universitaires que dans le domaine social. A l'occasion de l'enquête de Booth, à l'Association britannique, aux Sociétés royales de statistique et d'économie, au Club Denison et dans ses tournées comme conférencier itinérant, il était entré en contact avec l'élite des chercheurs sociaux et des statisticiens de l'époque. En outre, son engagement dans le « nouveau syndicalisme » et sa participation à la politique londonienne avaient fait de lui le confident des dirigeants ouvriers. Mais surtout ses activités politiques et éducatives l'avaient très étroitement attaché à l'aile radicale du Parti libéral, tout en l'introduisant auprès d'hommes d'État plus âgés, promoteurs de la réforme de la condition ouvrière, en particulier A.J. Mundella.

33. H.L. Smith : 1893-1897, commissaire au Travail ; de 1897 à 1903, contrôleur général adjoint ; contrôleur général de 1903 à 1907 ; secrétaire permanent du *Board of Trade* de 1907 à 1919. C.E. Collet : correspondant du travail de 1893 à 1903 ; directeur de recherche pour les industries à main-d'œuvre féminine de 1903 à 1920. (Pour sa biographie, cf. R. Davidson, *Whitehall and the Labour Problem*). D.F. Schloss : contrôleur général du personnel de 1893 à 1899 ; chargé de recherche de 1899 à 1902 ; directeur de recherche de 1902 à 1907 ; directeur du recensement de la production de 1907 à 1908. A.W. Fox : correspondant du Travail pour l'Agriculture de 1895 à 1897 ; commissaire assistant du Travail de 1897 à 1903 ; commissaire du Travail et adjoint du contrôleur général de 1903 à 1907 ; contrôleur général de 1907 à 1909.

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

En conformité avec ce profil, Llewellyn Smith défendait une conception radicale avancée de la question ouvrière. Profondément influencé par les travaux de Stanley Jevons, il récusait l'école de Manchester³⁴ pour sa rigidité doctrinaire et pour ses recommandations – cruelles – d'une indifférence de l'État ; il était favorable au développement d'une économie plus constructive et socialement plus responsable et avait des sympathies pour la cause du socialisme. En l'absence d'autres choix, il préférait « avoir tort avec Karl Marx que raison avec Ricardo ». Pourtant, si Llewellyn Smith considérait les maux économiques que le socialisme se proposait de combattre comme « une cause juste et valable d'action », il demeurait fondamentalement hostile à des mesures révolutionnaires de réforme sociale. Il défendait un « socialisme limité », centré sur « la suppression des barrières de l'exclusivisme de classe, le progrès de l'esprit d'union de classe et de compréhension sociale » et « l'éducation et la moralisation de la société ». La variété de philosophie sociale et humanitaire de Llewellyn Smith était marquée au coin de la conception missionnaire propre à la classe moyenne et caractéristique du radicalisme social de la fin de la période victorienne. Selon lui, le progrès social devait inclure l'avancement moral aussi bien que matériel du monde du travail et cela ne pouvait être obtenu que par le maintien d'une harmonie sociale globale durant un processus de changement graduel. Il considérait qu'il fallait juger la valeur de l'intervention gouvernementale sur le marché du travail sur des terrains purement pragmatiques, en fonction de priorités sociales spécifiques, et non au regard d'une théorie doctrinaire, et que l'autonomie et l'effort associatif ouvriers devaient être les éléments clés de la réforme sociale si l'on voulait que se conservent la fibre morale et l'efficacité économique de la force de travail³⁵.

David Schloss était un ancien d'Oxford, avocat et spécialiste juif éminent des sciences sociales, avec des relations haut placées dans le monde de la politique et de la haute finance. Spécialiste des salaires, du *sweating system*, de la coopération et du partage des profits³⁶, il avait beaucoup écrit sur tous les aspects de la question ouvrière. Il avait, lui aussi, contribué à l'enquête de Booth. Schloss était un radical social en politique, un membre de la Société fabienne ; il critiquait le libéralisme gladstonien orthodoxe et son insistance sur l'économie et les forces sans entraves du marché. Au début

34. L'École de Manchester était simultanément une doctrine et un mouvement réformateur très organisé. Ses idées étaient issues des travaux des économistes classiques, en particulier Adam Smith. Ses interventions dans les années 1820 et 1830 portèrent sur la libéralisation des échanges et l'extension de l'individualisme économique. Cf. A.J. Taylor, *Laissez-faire and State Intervention in Nineteenth-century*, London, Macmillan, 1972, p. 29.

35. R. Davidson, "Llewellyn Smith, the Labour Department and Government Growth 1886-1890" in Gillian Sutherland (ed.), *Studies in the Growth of Nineteenth-century Government*, London, Routledge, 1972, p. 239-245 ; Alan Kadish, *The Oxford Economists in the Late Nineteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 72-73, 94-95, 100, 119.

36. D.F. Schloss, "The Jew as a Workman", *Nineteenth Century*, 29, 1891, p. 107 ; "The Sweating System", *Fortnightly Review*, 42, 1887, p. 835-853 ; "Healthy Homes for the Working Classes", *Fortnightly Review* 43, 1888, p. 526-537 ; "Industrial Co-operation", *Contemporary Review*, 57, 1890, p. 568 ; "The Road to Social Peace", *Fortnightly Review*, 49, 1891, p. 255-257.

des années 1890, il avait milité pour la création d'un « quatrième parti » qui aurait été fondé sur l'alliance des fabiens et des libéraux progressistes comme Arthur Acland, et se serait consacré à la réforme sociale.

Il faut cependant noter que le « quatrième parti » de Schloss était essentiellement conçu comme un groupe de pression dans le cadre de la politique sociale existante, plutôt que comme un vecteur indépendant des conceptions et des actions de la classe ouvrière. Non socialiste, s'il acceptait la nécessité d'une redistribution du revenu national en faveur du monde du travail, il tenait à conserver la structure économique et sociale existante. En dernière analyse, comme beaucoup d'autres réformateurs de la classe moyenne, il concevait les réformes sociales plus comme antidote à l'agitation sociale – comme « un moyen de permettre au prolétariat démuné d'acquiescer ces instincts de prudence que seule la possession d'une propriété engendre » – que comme un moyen de donner davantage de pouvoir à la classe ouvrière. Schloss rejetait le socialisme, car il le considérait comme n'étant autre que « l'égoïsme ordinaire de la majorité numérique », et croyait que la route la plus prometteuse vers la paix sociale se trouvait dans la diffusion d'un syndicalisme « responsable » et la pénétration, dans tous les secteurs du mouvement ouvrier, de son « pragmatisme » et de son « scepticisme à l'égard des panacées législatives ».

Wilson Fox symbolisait ce « corps d'élite de conservateurs plus jeunes, plus démocrates et plus engagés » qu'attirait la Ligue Primrose³⁷ à ses débuts, et dont le but était de pousser la vieille organisation du parti à agir pour affronter les problèmes sociaux d'une société en cours d'industrialisation. En tant que conservateur progressiste, il abordait la question ouvrière avec un mélange de paternalisme social et d'iconoclasme économique. En fait, sur toute une série de problèmes, Wilson Fox apparaît plus avancé que bien de ses collègues libéraux. Il rejette, en particulier, l'idéalisme rural dont beaucoup d'ingénieurs sociaux de la classe moyenne faisaient preuve dans leur volonté de lutter contre la menace de la « dégénérescence urbaine ». Il considérait que des projets tels que les colonies agraires et l'émigration subventionnée par l'État, comme solutions à la misère et à la révolte dans les grandes villes, étaient à la fois simplistes et sans efficacité, et qu'elles risquaient d'obscurcir les problèmes structurels à long terme des marchés du travail, à la campagne comme dans les villes. Selon lui, l'efficacité nationale et la stabilité sociale dépendaient, toutes deux, d'une remise en cause du « système de rémunération et de gestion de la main-d'œuvre », d'un accroissement de l'investissement pu-

37. Fondée en 1883 pour fournir un lieu institutionnel de rencontre aux sympathisants conservateurs, en particulier dans les circonscriptions où dominaient les classes moyennes.

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

blic dans l'enseignement technique et d'un changement radical de l'assiette de l'impôt sur les terres et les terrains à bâtir ; tout ceci devait viser à stimuler le développement industriel à l'intérieur des villes, à libérer des ressources inemployées dans l'intérêt de la communauté, à réduire les frais généraux des exploitations agricoles et à transférer, des intérêts fonciers locaux vers l'État, les obligations fiscales et morales de la politique sociale de bien-être (*Welfare*)³⁸.

La philosophie statistique des « innovateurs sociaux » avait été largement formée par leur participation à l'enquête de Booth, et leur principale préoccupation était de proposer un exposé scientifique de la question ouvrière, autrement dit de procéder à l'observation systématique, minutieuse et soigneuse de la vie ouvrière dans ses rapports avec le milieu, l'hérédité et les coutumes. Ils expliquaient que cela fournirait une base impartiale de données pour la discussion des problèmes du travail ; seraient évitées ainsi, à la fois « l'enquête à sensation comme *The Bitter Cry of Outcast London*, qu'ils considéraient comme sérieusement déficiente du point de vue scientifique », et les propositions législatives superficielles de type socialisant ou autocratique qui ignoraient les réalités du marché du travail et les complexités de l'action administrative en matière sociale. En outre, ce groupe de statisticiens partageait la hantise contemporaine d'une désintégration de la société dans le chaos de la guerre des classes³⁹. Comme c'était le cas pour leur travail universitaire en milieu populaire et leurs tournées de conférences, ils considéraient la statistique du travail comme un moyen de cimenter les relations sociales et de canaliser le mécontentement ouvrier de manière positive. Ainsi que Kadish le formule : « Ils avaient la certitude que si l'on fournissait au travailleur une connaissance correcte des raisons de sa condition [...] il finirait par comprendre la fausseté du socialisme révolutionnaire et par adopter la forme juste et préférable du progrès : la réforme graduelle⁴⁰ ».

En même temps, l'attachement des « innovateurs sociaux » pour l'enquête sociale avait comme visée, dans une grande mesure, la solution de problèmes concrets. Ils concevaient la statistique comme le fondement essentiel d'une « économie constructive et pertinente » et espéraient que les statistiques officielles du travail pourraient accélérer le processus de réforme législative, à la

38. Alfred E. Bateman, "Arthur Wilson Fox", *Journal of the Royal Statistical Society*, 72, 1909, p. 64-66 ; P.P. 1906 (Cd. 2978) LXXVI, p. 26-27 ; Wilson Fox Papers, Rider Haggard to Fox, 25 July 1905.

39. Cf. H. Llewellyn Smith, *Methods of Social Enquiry*, Oxford, 1890, p. 4 ; D.F. Schloss, "The Road to Social Peace", *Fortnightly Review*, XLIX, 1891, p. 255-256.

40. A. Kadish, *The Oxford economists...*, op. cit., p. 100.

fois en mobilisant l'opinion publique et en fournissant un moyen plus scientifique qui permette de définir, de sélectionner et de piloter les choix en matière de politique sociale. Il n'était pas obligatoire que le Département du travail prescrivît un programme législatif, mais il devrait, espéraient-ils, fournir une banque de données pour les législateurs et révéler les zones du marché du travail nécessitant le plus une réforme. Schloss prédisait qu'il « guiderait les revendications des classes travailleuses à la lumière de faits et de chiffres indiscutables » et montrerait jusqu'où il « serait possible et prudent que les législateurs accèdent à leurs demandes⁴¹ ». Les « innovateurs sociaux » voulaient que leurs travaux débouchent sur un cadre statistique, d'où sortirait un tableau objectif et complet du marché du travail en Grande-Bretagne, qui servirait de base à des diagnostics décisifs et à des réformes précises dans le domaine social.

Les innovateurs techniques

Les « innovateurs techniques », avec à leur tête Arthur Bowley, George Wood et Udny Yule, devaient jouer un rôle déterminant dans la série d'enquêtes sur les revenus, la consommation et le coût de la vie ouvriers conduites à partir de 1902. Alors que les conceptions et les techniques statistiques des « innovateurs sociaux » peuvent être étroitement identifiées à l'enquête de Booth et à l'esprit d'investigation empirique qui informent le débat politique dans le domaine social au début des années 1890, les « innovateurs techniques », eux, tirent leur inspiration du développement de la sociométrie et des statistiques mathématiques au tournant du siècle, développement lié, pour une part, au darwinisme social et, pour une autre part, aux besoins plus pragmatiques d'informations quantitatives nés du débat sur l'opportunité d'une politique commerciale protectionniste.

Leur intérêt pour les statistiques sociales et ouvrières était fort loin d'être purement technique et théorique. George Henry Wood était un « radical fortement porté sur les réformes sociales » et montrant « de nettes sympathies avec les buts des socialistes ».

G.H. Wood était né à Bristol en 1874. Doté d'une instruction limitée, il suivit une formation artisanale puis un apprentissage dans la mécanique. Grâce à un programme sévère d'auto-éducation dans les clubs de discussion locaux et les classes de perfectionnement,

41. *Journal of the Royal Statistical Society*, LVI, 1893, p. 61.

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

il devint, à la fin des années 1890, un activiste permanent de la Ligue bimétallique et de la Société fabienne pour Bristol et le sud du pays de Galles. Après 1898, des recherches sur les conditions de travail et les rémunérations, menées en équipe avec des investigateurs sociaux comme B.L. Hutchins et Eleanor Rathbone, ainsi qu'une série d'études pionnières et influentes sur la statistique des salaires conduites avec A.L. Bowley, avaient abouti à sa nomination comme chercheur statisticien au *Board of Trade*.

Dans le domaine des idées, on peut dépeindre Wood comme un libéral progressiste avec de fortes tendances socialistes. Comme conférencier et journaliste, il avait exprimé le point de vue radical qu'il fallait minimiser les coûts sociaux des forces du marché, réduire les inégalités de revenu et réformer le logement et le cadre de travail de la main-d'œuvre en Grande-Bretagne. Même sa défense du bimétallisme mettait l'accent sur les liens positifs qui existaient entre réforme monétaire et niveau de vie ouvrier. Il accusait le système économique « d'avoir complètement échoué à apporter aux ouvriers du pays la moindre récompense de leurs mérites⁴² ». Le flirt de Wood avec le socialisme relevait toutefois plus de l'exercice intellectuel que d'un véritable engagement idéologique et son idée de développer un programme de bien-être plus centré sur la notion de communauté que sur celle de classe le maintenait dans le giron libéral de la politique sociale édouardienne.

A.L. Bowley provenait d'un milieu social et culturel très différent. Né en 1869, fils de pasteur à Bristol, Bowley avait fait ses études à *Christ's Hospital*. Il avait ensuite fait de brillantes études de mathématique au *Trinity College* de Cambridge, tout en développant sous l'influence d'Alfred Marshall un goût vif pour la statistique appliquée. Une série d'articles sur la statistique des revenus et du travail, sur l'emploi des moyennes et des indices en recherche sociale, présentées aux Sociétés royales de statistique et d'économie, à l'Association britannique et à l'Institut international de statistique, avaient, dès 1902, consacré la réputation de Bowley comme spécialiste de statistique appliquée, aussi bien dans la communauté scientifique qu'à Whitehall.

Les conceptions économiques et sociales de Bowley étaient, à cette période, nettement progressistes. Il critiquait aussi bien le paternalisme bismarckien de la politique sociale des conservateurs que l'hésitation perpétuelle des libéraux orthodoxes sur les problèmes du bien-être. Ses

42. G.H. Wood Papers, unpublished biography, p. 1-12 ; *Journal of the Royal Statistical Society*, 108, 1945, p. 485-487.

sympathies au début du siècle allaient aux radicaux sociaux et à leurs efforts pour soulager l'indigence chronique, rationaliser le marché du travail et modifier le niveau et les points d'application de l'investissement social.

Les conceptions d'Udny Yule sont plus incertaines. Il était discret sur ses positions sociales, politiques et philosophiques si bien que l'on dispose de peu d'informations. Il était originaire « d'une élite déclinante d'officiers, d'administrateurs et d'orientalistes⁴³ », avait fait ses études à Winchester et au *University College* de Londres et avait passé son diplôme d'ingénieur en 1892. Après une année de recherche en physique expérimentale en Allemagne, Yule avait été engagé par le statisticien mathématicien et eugéniste Karl Pearson comme démonstrateur dans le laboratoire de biométrie que celui-ci venait de fonder⁴⁴. Yule avait inauguré une série de techniques statistiques pour l'analyse des données. En particulier, il transforma le coefficient de corrélation de Pearson en un instrument général d'interprétation des statistiques sociales et trouva les formules de l'analyse de régression multiple et de la mesure de la relation entre ensembles de données individuelles.

Yule se montrait « détaché » et « sceptique » à l'égard des conceptions politiques de cette période. A l'état implicite dans ses études quantitatives de problèmes sociaux tels que le secours à la grande pauvreté, la vaccination et les retraites, se trouve une philosophie fondamentalement conservatrice du bien-être, et en dépit de ses liens, au début de sa carrière, avec Karl Pearson, il considérait l'eugénisme et le darwinisme social avec « indifférence ou hostilité ». Il concevait l'application des données sociales dans un cadre traditionnel visant à des améliorations plutôt qu'à des mesures de réforme structurelle et d'ingénierie sociale.

Bien que les « innovateurs techniques » aient souvent conçu leur travail comme un moyen d'analyser des problèmes sociaux, ainsi que l'impact des principes et de l'appareil administratif sociaux, ce qui les motivait au premier chef, comme conseillers en statistique et chercheurs au service du *Board of Trade*, était de faire progresser la méthodologie de la statistique officielle du travail. Ils s'inquiétaient du fait que les travaux de Quételet et d'autres statisticiens européens n'aient pas entraîné à Whitehall une attitude plus ouverte à l'égard

43. Donald A. Mackenzie, *Statistics in Britain 1865-1930 : The Social Construction of Scientific Knowledge*, Edinburgh, 1981, p. 173-174, 180-181 ; Maurice G. Kendall, "G. Udny Yule" in *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 16, 1968, p. 589-591.

44. Les relations entre l'activité du Département du travail et le Mouvement eugénique sont complexes et souvent ambiguës. D'un côté, beaucoup de statisticiens et de spécialistes de Whitehall partagent la formation et le milieu social qui caractérisent également les membres de la Société eugénique, à savoir ceux des classes moyennes ; ils adoptent la même attitude de paternalisme éclairé à l'égard des ouvriers et se reconnaissent dans quelques objectifs essentiels du darwinisme social comme l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre ou le traitement scientifique de la « dégénérescence urbaine ». Mais d'autre part, peu d'entre eux (pas même Yule) pensent que l'eugénisme donne la solution de la question ouvrière. Les idées eugéniques représentent à leurs yeux une menace fondamentale pour des mesures constructives de réforme sociale, pour le consensus social et les valeurs essentielles du libéralisme.

de la théorie et de la méthodologie statistique. Comme le remarquait Yule en 1898 :

« La majorité des statisticiens gouvernementaux n'a pas de formation méthodologique ; ils ne se préoccupent que de sociologie ou d'économie [...] et une théorie nécessitant des connaissances mathématiques paraît une chose complètement étrangère à cela. Le résultat, c'est que l'expérience (comme chez l'ingénieur d'antan) doit remplacer du mieux qu'elle peut l'ordonnancement des concepts de la théorie, ce qui limite l'ampleur et la validité des données fournies⁴⁵. »

Bowley critiquait également l'échec des statisticiens officiels à fournir des données « significatives » qui répondent aux besoins des chercheurs sociaux, ainsi que leur tendance à perpétuer des « méthodes mécaniques d'investigation » qui ne permettaient, ni d'évaluer l'interdépendance des phénomènes sociaux, ni d'apporter le type d'informations quantitatives exigé par le débat économique et social contemporain. A son avis, les décideurs dans le domaine de la politique du travail se trouvaient confrontés dans la période édouardienne à un problème de données sans précédent : « il leur fallait mesurer l'inaccessible, décrire tout l'animal à partir d'un os isolé, parvenir à des observations sûres en partant d'une base mouvante⁴⁶ ».

Le problème, estimait-il, ne pouvait se résoudre que par l'application systématique de techniques mathématiques à la conduite des investigations sociales entreprises par l'État. La valeur des statistiques du travail existantes était gravement altérée, selon lui, par le fait qu'on n'utilisait pas de mesures de synthèse telles que la moyenne, la médiane ou le coefficient de variation. L'évaluation des causes et des effets de phénomènes sociaux et économiques complexes souffrait du manque d'analyses systématiques de séries temporelles et de l'absence d'applications rigoureuses de mesures d'association et de corrélation. De plus, de nombreuses questions très discutées dans le domaine du bien-être comme le coût de la vie, requéraient l'analyse temporelle de toute une série de variables grâce à des indices précisément pondérés. Et surtout, Bowley soutenait que, eu égard aux énormes faiblesses des données sociales et industrielles existantes (par exemple, l'absence d'un recensement de la consommation et de la distribution), il fallait impérativement que les statisticiens officiels abordent le problème des données imparfaites et aient recours à la théorie des probabilités et de l'échantillon-

45. Papiers Yule, *Archives de la Société royale de statistique*, Boîte 39, *Histoire de la statistique*.

46. Arthur L. Bowley, "Address to the Economic Section of the British Association", *Journal of the Royal Statistical Society*, 69, 1906, p. 540-548.

nage statistique. Méthodes qui permettraient non seulement d'obtenir une vue fiable des tendances et des problèmes sociaux à partir d'une base de données relativement faible et économe, mais fourniraient aussi une mesure précise de la valeur à accorder aux renseignements officiels⁴⁷.

Une méthodologie hésitant entre l'observation sociale et la théorie statistique

Pourtant, en dépit des efforts des « innovateurs techniques », la méthodologie de l'enquête sociale menée par le Département du travail ne parvint pas à avancer au rythme des besoins en données, du débat de l'époque sur le bien-être, ni au rythme de la théorie statistique⁴⁸. Les archives surprennent par le peu de discussion des questions méthodologiques et, là où les techniques d'investigation étaient passées en revue, les méthodes conventionnelles d'observation sociale l'emportaient en général.

L'analyse de séries temporelles, se rapportant à des questions telles que le chômage, était d'un niveau modeste et on l'utilisait plus pour « faire impression » que pour donner une mesure statistique des effets à court et moyen terme. L'usage d'indices était également sommaire : on s'en servait plus pour consolider les données que pour expliquer les phénomènes. Malgré le recours important aux tableaux croisés, les mesures d'association entre variables sociales et économiques utilisées demeurent peu élaborées avant 1914. Les techniques de corrélation et de régression sont totalement absentes de toute une série d'enquêtes sur le bien-être, malgré les efforts de Bowley et de Yule, et malgré le fait que le Département du travail était familier de l'œuvre de biométriciens comme Galton et Pearson dans le domaine de l'analyse de corrélation. Le retard le plus sérieux était de ne pas avoir assimilé les techniques d'échantillonnage aléatoire, bien que de nombreux membres du service aient été familiers avec les progrès contemporains en théorie des sondages. On trouvait dans beaucoup de rapports l'hypothèse implicite que les données disponibles fournissaient un échantillon suffisamment « représentatif » pour servir de base fiable à des estimations générales. En pratique, comme s'en plaignait Bowley, les principes de base du choix au hasard étaient constamment violés. Très souvent, la sélection des données se trouvait sérieusement influencée par le jugement subjectif de l'enquêteur ou tout simplement par l'apathie ou la résistance opposées à la fourniture de statistiques du travail⁴⁹.

On peut avancer diverses explications à ce manque d'utilisation de techniques quantitatives dans l'appareil gouvernemental. Bien que partageant l'objectif d'une mesure plus exacte de la question ouvrière, beaucoup de statisti-

47. *Ibid.* et "The Improvement of Official Statistics", *Journal of the Royal Statistical Society*, 71, 1908, p. 469-477.

48. Pour un examen détaillé de la méthodologie adoptée par le Département du travail, cf. R. Davidson, *Whitehall and...*, *op. cit.* chap. 10.

49. Assez curieusement, malgré le fait que de nombreux responsables de l'enquête de Booth sur les conditions de vie et de travail du peuple de Londres aient été, par la suite, nommés à des postes de recherche au Département du travail, il y a peu d'indices que Whitehall ait prêté, avant 1930, une réelle importance ni à la forme, ni aux résultats du mouvement d'enquêtes sociales. L'essentiel des enquêtes sur le marché du travail ou les conditions de vie consistait en études utilisant des données agrégées et non en études approfondies d'une communauté ; elle reposait sur des formulaires envoyés à des groupes choisis tels que les patrons employant une nombreuse main-d'œuvre ou les responsables de l'application de la loi sur les pauvres, complétés par des renseignements obtenus dans la presse ou auprès des correspondants appointés. Pour des détails, cf. R. Davidson, "The Social Survey in Historical Perspective" : A Governmental Perspective", in M. Bulmer, K. Bales, K. Sklar (eds.), *The Social Survey in Historical Perspective*, 1990.

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

ciens gouvernementaux se montraient réservés sur le degré avec lequel la théorie statistique pouvait être utilisée avec sécurité dans le traitement et l'analyse de l'information à des fins officielles. Robert Giffen possédait un « fort sens de l'arithmétique », mais « apparaît n'avoir eu aucune notion ou une notion très limitée de la théorie mathématique moderne des statistiques ». Ses appréciations sur la signification des données, sur les erreurs probables dans les facteurs utilisés et sur la possibilité d'une mesure significative reposaient essentiellement sur l'intuition. C'était « affaire de jugement, non d'analyse scientifique ». Dans ses réactions à l'égard des innovations en méthodologie statistique des années 1880 et 1890, Giffen fit preuve de la réserve typique du praticien expérimenté envers la théorie⁵⁰.

En outre, des spécialistes plus « progressistes » craignaient que les nouvelles techniques quantitatives ne soient surfaites. A beaucoup d'égards, des responsables comme David Schloss et Wilson Fox étaient plus proches de Le Play dans leur conception de la statistique que des procédures modernes où l'on transforme un concept en un système rigoureux d'indices. En témoigne le contraste entre leurs contributions à l'Institut international de statistique et celles de statisticiens professionnels comme Bowley et Yule. Même Llewellyn Smith adoptait une attitude de prudence envers les nouvelles méthodes de quantification. Il expliquait :

« Il est manifestement possible de s'appuyer sur l'investigation statistique plus qu'elle ne l'autorise... La pression pour obtenir des statistiques plus nombreuses et plus fiables augmente très rapidement à l'époque actuelle, et parfois sans qu'il soit porté l'attention voulue aux limites de ce qu'il est possible de faire. Afin de se former une opinion saine et réaliste des véritables possibilités de progrès dans cette direction, il est nécessaire de reconnaître franchement le gouffre qui sépare les outils de mesure bruts et primitifs [...] qui seuls s'offrent à l'économiste, des méthodes et de l'appareil relativement parfaits dont dispose le physicien⁵¹. »

De plus, lorsque les plus hauts responsables se montraient désireux d'améliorer l'étendue des renseignements relatifs au marché du travail, ils étaient plus intéressés par la clarté et la pertinence de l'information en direction des choix politiques que par le raffinement des méthodes statistiques, et ceci encore plus, lorsqu'après 1900, le Département du travail eut de plus en plus à se préoccuper d'un imposant programme de législation industrielle et sociale. Il faut ajouter que les hauts fonc-

50. Cf. *Journal of the Royal Statistical Society*, 73, 1910, p. 532; *Economic Bulletin*, 3, 1910, p. 140-142; *Economic Bulletin*, XXIV, 1914, p. 92-4; P.J. Fitzpatrick, "Leading British Statisticians of the Nineteenth Century" in M.G. Kendall, R.L. Plackett (eds.), *Studies in the History of Statistics and Probability*, Hafnes, 1977, p. 63.

51. *Report of British Association for the Advancement of Science*, 1910, p. 669.

tionnaires de carrière, y compris le personnel des inspections traditionnelles et des services statistiques, n'appréciaient guère l'introduction de nouvelles techniques. A leurs yeux, elles dévaluaient implicitement leur statut de spécialiste et leur qualification d'investigateur.

Des facteurs sociaux plus généraux limitèrent encore les méthodes de l'enquête sociale pratiquées par le Département du travail avant la Première Guerre mondiale. Pendant cette période, la recherche sociale empirique en Grande-Bretagne n'a pas bénéficié de l'identité professionnelle unifiée, du cadre institutionnel ni du consensus théorique nécessaires à la diffusion régulière des idées et des techniques⁵². Tout comme dans d'autres domaines de l'investigation scientifique de la fin de l'âge victorien et de l'âge édouardien, tels que la criminologie et l'épidémiologie, aucun consensus n'existait quant à la valeur et à l'application de la théorie mathématique des statistiques. L'étude des problèmes sociaux au sein d'organisations de recherche sociale telles que la Société royale de statistique restait dominée par des généralistes. La conséquence en fut que la discipline de la recherche quantitative demeura éclectique et fragmentée, et ses liens avec l'appareil des services du travail, *ad hoc* et souvent informels, d'où une diminution du statut et de la diffusion des techniques nouvelles. Les normes et les impératifs dominants dans l'administration du travail à Whitehall ne firent que renforcer cette tendance. Cela n'empêcha pas le Département du travail de représenter une part significative de la croissance administrative dans la Grande-Bretagne de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e. En tant que service d'information reconnu en matière de conflits du travail, avec ses statistiques de grèves et de *lock-out*, d'associations dans l'industrie, de taux d'emploi et de salaire, ayant aussi à sa disposition les données économiques plus générales, le Département devait naturellement assurer la responsabilité de l'arbitrage et de la conciliation gouvernementale en application de la loi de 1896 (*Conciliation Act*). De même, ses compétences sur les questions du *sweating system* et de l'indigence des personnes à bas revenus eurent pour conséquence que le *Board of Trade* fut choisi comme responsable de la formulation et de l'administration de la législation sur le salaire minimum, (voir, par exemple, le *Trade Board Act* de 1909). Surtout, l'aptitude du Département du tra-

52. S. Cole, "Continuity and Institutionalisation in Science: a Case Study in Failure", in Oberschall (ed.), *The Establishment of Empirical Sociology: Studies in Continuity and Institutionalisation*, 1972.

DOSSIER

A la découverte du fait social
1890-1900

R. Davidson
Le Département du travail en G.-B.

vail à suivre les changements du marché du travail fit qu'il eut de plus en plus de responsabilités dans les politiques à l'égard du chômage, influence qui devait déboucher sur la loi concernant les Bureaux de main-d'œuvre de 1909 (*Labour Exchanges Act*) et celle de 1911 sur l'assurance chômage (*Unemployment Insurance Act*). Le même prestige est aussi visible pendant la Première Guerre mondiale lorsque la supériorité statistique du Département, transplanté par Llewellyn Smith au ministère des Munitions, ôta la responsabilité de la main-d'œuvre au ministère de la Guerre. Enfin, en 1916, les espoirs des radicaux sociaux du début des années 1890 se réalisèrent lorsque David Lloyd George concéda au mouvement ouvrier la création d'un ministère du Travail à part entière, lequel devait jouer un rôle puissant en matière de politique sociale en Grande-Bretagne entre les deux guerres⁵³.

Traduction de Michel Charlot.



53. Pour une excellente étude de la question, cf. R. Lowe, *Adjusting to Democracy : the Role of the Ministry of Labour in British Politics 1916-1939*, 1972.