

La recherche du consensus. Revenus salariaux et revenus sociaux dans la politique britannique du second après-guerre

In: Genèses, 18, 1995. pp. 47-67.

Citer ce document / Cite this document :

Whiteside Noel, Architexte. La recherche du consensus. Revenus salariaux et revenus sociaux dans la politique britannique du second après-guerre. In: Genèses, 18, 1995. pp. 47-67.

doi : 10.3406/genes.1995.1276

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1995_num_18_1_1276

LA RECHERCHE DU CONSENSUS

REVENUS SALARIAUX
ET REVENUS SOCIAUX DANS
LA POLITIQUE BRITANNIQUE
DU SECOND APRÈS-GUERRE¹

Noel Whiteside

La création d'un «*Welfare State*»² en Grande-Bretagne après la Seconde Guerre mondiale constitue encore une sorte d'anomalie³. L'expansion des pouvoirs de l'État à des fins de reconstruction sociale qui se produisit alors ne visait pas un ensemble unique d'objectifs ni n'était justifiée par un principe accepté de tous⁴. Ceux qui s'intéressent au développement du *Welfare State* dans cette période rencontrent donc une certaine difficulté à définir exactement ce dont ils parlent. Les définitions conventionnelles du *Welfare State* sont apparues après coup. Lorsque le chef du parti travailliste a utilisé le terme pour la première fois en 1951, c'était pour désigner de façon générale l'expansion de la protection sociale par l'État depuis la guerre et non la mise en œuvre d'un programme politique pré-défini. On considère généralement aujourd'hui que le *Welfare State* est la mise en œuvre par voie législative dans l'immédiat après-guerre du rapport Beveridge⁵ – ainsi que les politiques du logement, des transports et les aspects de la politique fiscale qui incitaient les employeurs à offrir des prestations sociales⁶ à leurs salariés. Une telle construction, cependant, est essentiellement rétrospective. Elle ne retient que les éléments du *Welfare State* qui ont subsisté après la chute du gouvernement travailliste en 1951, car elles avaient l'appui – quelles qu'en soient les raisons – des Conservateurs qui lui ont succédé. Parler d'un consensus politique dans la Grande-Bretagne de l'après-guerre en faveur du *Welfare State* devient ainsi une tautologie, ce *Welfare State* étant défini uniquement par des politiques sociales que les gouvernements de toutes tendances politiques étaient disposés à soutenir. En recherchant les «antécédents de la modernité», par conséquent, l'historiographie britannique est parvenue à produire un

1. NdR. On a rendu *industrial wage* et *social wage* par «revenus salariaux» et «revenus sociaux».

2. NdR. On a conservé l'expression *Welfare State* plutôt que traduit celle-ci par «État-providence» ou «État social», termes dont les origines et les connotations sont très différentes. Les guillemets qui apparaissent dans le texte sont ceux de l'auteur.

3. 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.

4. J. Harris, «Political Ideas and the Debate on the Welfare State, 1940-45», in H. J. Smith (ed.), *War and Social Change*, Manchester, Manchester University Press, 1986.

5. *Social Insurance and Allied Services*, Cmd. 6404/1942.

6. NdR. On a rendu *services* et *social services* par «prestations sociales», celles-ci pouvant être distribuées en nature ou en monnaie.

DOSSIER

Protections sociales

Noel Whiteside
La recherche du consensus

point de vue sur la politique sociale d'après-guerre qui souligne la stabilité des systèmes créés à cette époque, ignorant les mesures plus controversées qui n'ont pas survécu. Conventionnellement interprété, par conséquent, le *Welfare State* britannique apparaît comme le résultat d'une volonté de reconstruction et de réforme sociales, partagée par tout l'éventail politique et qui reposait sur le devoir de l'État de protéger le bien-être de tous, devoir qui a seulement été remis en question avec l'élection de Mrs Thatcher au poste de premier ministre en 1979.

Une telle perspective est loin d'être satisfaisante. Le *Welfare State* britannique a été – et est resté – politiquement construit. Si les historiens ont commencé à s'interroger sur la nature du consensus politique dans le monde de l'après-guerre⁷, aucun n'a étudié le *Welfare State* comme le produit d'opinions discordantes sur la façon dont le bien-être de tous pouvait être assuré et le rôle que l'État devait jouer. Un examen plus approfondi des débats du temps de guerre sur la reconstruction sociale révèle que, outre une confiance renouvelée dans l'intervention de l'État, les partisans de la réforme sociale étaient motivés par une grande variété d'idées, et leurs recommandations reflétaient une «immense diversité de valeurs et d'objectifs»⁸. Des tensions idéologiques et politiques fondamentales non seulement opposaient les partis conservateur et travailliste, mais elles divisaient les partis eux-mêmes. Les groupes réformateurs du parti conservateur ont gagné en influence pendant les années 1940, tandis que, sous l'égide de R. A. Butler⁹, l'aile paternaliste du parti adoptait une nouvelle conception de la politique sociale : l'État devenait le moyen par lequel des structures corporatistes¹⁰ pouvaient travailler à établir une nouvelle hiérarchie sociale fondée sur des principes plus méritocratiques. De telles idées étaient en opposition radicale avec les idéologies défendues par l'aile libérale du parti, qui conservait une foi totale dans le caractère sacré de la propriété privée et les mérites de la libre économie de marché. Les efforts de Butler pour réconcilier ces opinions divergentes – culminant en 1946 dans l'idée d'une «démocratie de propriétaires» – ont masqué ces divisions sans les éliminer. Dès les années 1950, quand le parti conservateur a de nouveau été au gouvernement, l'on peut observer un éloignement des politiques sociales «universalistes» mises en place par le gouvernement travailliste de 1945-1951, au profit d'un «ciblage» sélectif des dépenses sociales vers les plus défavorisés.

7. Voir, en particulier, M. Freedom, «The Stranger at the Feast : Ideology and Policy in Twentieth Century Britain», *Twentieth Century British History*, vol. 1, 1990. Sur l'idéologie du *Welfare*, voir H. Jones, «The Conservative Party and the Welfare State», thèse de Ph. D non publiée, London School of Economics and Political Science, 1992 et R. Lowe, «Resignation at the Treasury», *Journal of Social Policy*, vol. 18, 1989, p. 505-527. Sur la politique économique, voir N. Rollings, «Controls and Butskellism», communication non publiée, Economic History Conference, Hull, avril 1993.

8. J. Harris, «Political Ideas...», *op. cit.*, p. 238.

9. NdR. R. A. Butler sera ministre des Finances (*Chancellor of the Exchequer*) en 1951-1955.

10. NdR. *Corporatist structures* au sens, défini par Charles S. Maier, d'institutions représentant directement les différents intérêts économiques au sein de l'État.

Le gouvernement travailliste de l'après-guerre avait moins de réticences à l'égard d'une extension des pouvoirs de l'État. Pour le parti travailliste, la planification centralisée de l'ordre économique et social constituait le fondement d'un bien-être social collectif basé sur des principes universalistes. Le *Welfare State* des travaillistes est ainsi apparu dans le contexte d'une économie planifiée qui était loin d'être acceptable pour ses adversaires politiques. Cette vision «socialiste» n'était même pas approuvée par tous à gauche. La réglementation centralisée était considérée avec suspicion par le mouvement syndical qui regardait la tradition des négociations collectives libres comme un droit fondamental. Cependant, les relations professionnelles¹¹ de l'après-guerre s'inscrivaient dans un environnement économique et politique très différent. La croissance des revenus sociaux financés par l'État réduisait l'importance des revenus salariaux dans le maintien du niveau de vie des familles ouvrières. Fournis selon un principe universaliste et non pas résiduel, les soins gratuits, les allocations familiales, l'accès à l'enseignement secondaire, des assurances sociales étendues (notamment des pensions de retraite), des logements municipaux subventionnés, tout cela contribuait à alléger l'obligation sociale et la charge financière qui, au début du siècle, était supportées par le seul salarié. A ces aides peuvent s'ajouter d'autres formes de soutien de l'État qui ne sont pas considérées aujourd'hui comme parties intégrantes du *Welfare State* : principalement les subventions aux produits alimentaires et le contrôle des loyers. L'influence de l'État central sur le niveau de vie général n'avait jamais été aussi importante. Le mouvement syndical était-il ou non prêt à reconnaître ce nouvel environnement et à modifier la négociation collective en conséquence ? C'était une question ouverte dans les années de l'immédiat après-guerre.

Ces tensions, à droite comme à gauche, concernant la juste division entre responsabilité publique et privée – entre les sphères politique et industrielle – imposaient des contraintes strictes à la planification économique en Grande-Bretagne, d'une autre façon qu'en Allemagne ou en France. Il n'existait aucun cadre constitutionnel qui définisse les devoirs de l'État envers les citoyens. En revanche, de tous les côtés de l'éventail politique, la question des prestations sociales s'inscrivait dans les débats sur la politique économique, l'avenir économique de la Grande-Bretagne et les types d'aide sociale les mieux

11. NdT. Nous avons rendu *industrial relations* par «relations professionnelles».

DOSSIER

Protections sociales

Noel Whiteside

La recherche du consensus

adaptés à le servir. Ce qui avait changé depuis l'avant-guerre était moins une réorientation de la politique vers les questions sociales qu'une réévaluation du rôle de l'État dans la promotion de la prospérité générale – la popularité nouvelle de l'économie keynésienne, la progression du parti travailliste et son engagement en faveur d'une planification centralisée en étaient les indices. Cependant, l'émergence d'une nouvelle foi dans la régulation centralisée ne signifiait pas que les opinions libérales plus anciennes sur les mérites du marché libre avaient disparu. Dans le contexte du plein emploi – un engagement maintenu par les gouvernements de toutes tendances politiques – et de la croissance des syndicats, la pression syndicale en faveur de libres négociations collectives ne pouvait être ignorée. Cependant, comme l'affirmaient les ministres travaillistes en 1947, une planification efficace était impossible si les salaires pouvaient augmenter librement. Les exigences liées à la position économique internationale de la Grande-Bretagne, à court et à long terme, signifiaient que la question du contrôle des salaires n'avait pas disparu. Le coût des prestations sociales publiques était élevé et d'autres emplois du revenu national étaient tout aussi pressants. Dans les années d'après-guerre, les gouvernements centraux ont été régulièrement confrontés au problème de l'affectation des ressources nationales : une tâche qui n'était pas facilitée par la résistance opposée par le patronat et les syndicats à l'intervention politique dans la gestion de l'industrie et la négociation collective.

Ce problème – la délimitation entre la politique publique et la responsabilité privée – continue d'être une question d'importance dans les discussions politiques sur le *Welfare State* et, en Grande-Bretagne du moins, n'a pas encore été résolue de façon satisfaisante.

La recherche du consensus : les gouvernements Attlee, 1946-1951

C'est au cours des années de l'immédiat après-guerre que se produisit une conversion partielle du mouvement syndical britannique aux vertus de l'intervention de l'État. Le souvenir de la Dépression demeurait fort, ainsi que l'association entre le gouvernement conservateur et le chômage de masse. Cela conduisait la direction du TUC à défendre les politiques de l'administration Attlee et perpétuait les liens du temps de guerre entre le mouvement syn-

dical et le gouvernement. L'héritage de la guerre était considérable. La protection universelle assurée par l'État avait été étendue et des procédures de contrôle des salaires mises en place. Le TUC avait accepté de limiter les revendications salariales en échange d'un contrôle légal du prix des denrées alimentaires essentielles, des vêtements et des articles ménagers, associé à une extension considérable du soutien de l'État à ceux dans le besoin. L'objet de l'aide sociale pendant la guerre était de protéger l'ensemble de la population – mais plus particulièrement les classes laborieuses – des conséquences du conflit ; l'objet des politiques des revenus était de limiter l'inflation et d'encourager la mobilité de la main-d'œuvre vers les industries essentielles. Le système avait survécu, bien que la régulation des salaires ait provoqué des plaintes parmi les syndiqués, qui accusaient le système de protéger les travailleurs non qualifiés mais pas les travailleurs qualifiés et de permettre à certaines industries de réaliser de gros profits dont la main-d'œuvre ne bénéficiait pas, et qui affirmaient que l'indice officiel du coût de la vie (en fonction duquel les revendications salariales étaient jugées) ne reflétait pas la réalité des prix. Dans d'autres domaines, l'extension des pouvoirs de l'État était plus acceptable : l'*Emergency Medical Service* étendait la gratuité des soins à une proportion croissante de la population, la prise en charge locale des personnes assistées s'améliorait et les prestations sous condition de ressources perdaient une partie de leur caractère stigmatisant. Même le rationnement des produits de base était moins perçu comme une contrainte pour le consommateur que comme le moyen de garantir «une part équitable pour tous» et les droits individuels de chacun. En bref, l'extension de la gestion et du contrôle par l'État était reconnue comme une méthode viable pour réaliser la justice sociale, et l'élection après la guerre d'un gouvernement travailliste marquait l'acceptation générale du fait que l'intervention de l'État offrait les moyens de créer un monde meilleur.

Conformément à ce qui avait été convenu, les pratiques professionnelles d'avant-guerre furent restaurées une fois la paix signée. Les contrôles de l'affectation de la main-d'œuvre furent supprimés et les négociations salariales restaurées. Cela n'a pas, toutefois, marqué la fin de l'intervention de l'État dans les négociations collectives. Avec le plein emploi, une demande intérieure tendue et la nécessité urgente d'accroître les exportations – ce qui

DOSSIER

Protections sociales

Noel Whiteside
La recherche du consensus

nécessitait le contrôle de la consommation – l'inflation était une menace économique majeure. Comme l'option d'une augmentation du chômage était politiquement impensable, l'administration travailliste a tenté de concilier le plein emploi avec une inflation faible ou nulle et un système de «parts équitables», en maintenant des contrôles du temps de guerre et en subventionnant massivement certains produits importés pour protéger les consommateurs des hausses de prix. A partir de 1948-1949, le contrôle des prix était considéré par de nombreux ministres travaillistes comme une caractéristique permanente d'une nouvelle économie dirigée¹². Le corollaire de cette stratégie était une modération des salaires, qui devait être obtenue par la coopération volontaire des syndicats. Elle stabiliserait les coûts de production et les prix, tout en encourageant les exportations et en maîtrisant la consommation intérieure. La seule autre solution, le flottement du taux de change, était rejetée par le Trésor et la Banque d'Angleterre comme non viable politiquement et économiquement.

Ces diverses solutions pour maîtriser l'inflation – semblables à certains égards à celles dont disposeront les cabinets conservateurs et travaillistes jusqu'au milieu des années 1970 – ont été abondamment discutées au sein du gouvernement dans les années 1940. Les stratégies politiques de l'après-guerre, cependant, différaient des stratégies ultérieures car, à une époque où le souvenir des années 1930 était encore vif, l'augmentation du chômage n'était pas considéré comme un moyen possible de régulation. La menace inflationniste a été traitée par le gouvernement Attlee par une combinaison d'excédents budgétaires, de modération volontaire des salaires et de moyens directs de contrôle de la consommation. Ce n'était pas facile. Même si le TUC était étroitement associé au processus d'élaboration des politiques, était désireux de garantir la stabilité des prix et donc prêt à négocier sur cette question, les syndiqués considéraient la modération des salaires essentiellement comme une mesure d'urgence¹³. L'idée d'une planification de la main-d'œuvre et la mise en œuvre d'une politique des salaires énergique divisaient le Cabinet¹⁴. Pour les syndicalistes, une politique salariale à long terme impliquait un contrôle permanent des prix et des profits. Cette stratégie bénéficiait d'un certain soutien politique au sein du Cabinet, mais très peu en dehors. Le secteur privé s'irritait des tentatives des travaillistes pour

12. N. Rollings, «The Reichstag Method of Governing ? The Attlee Governments and Permanent Economic Controls», in H. Mercer, N. Rollings, J. Tomlinson (eds), *Labour Governments and Private Industry*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1992.

13. Voir, par exemple, TUC, «Cost of Living Subsidies, Profits, Price Control and Wages», 6 Nov. 1947, MSS 292/181.25/1 (MRC, Warwick). Ce document défend la thèse selon laquelle il est préférable que le TUC mette au point sa propre politique salariale afin de garantir la stabilité des prix, plutôt que de laisser le gouvernement en imposer une.

14. J. Tomlinson, «The Labour Government and the Trade Unions, 1940-45», in N. Tiratsoo (ed.), *The Attlee Years*, London and New-York, Pinter Publishers, 1991, p. 100. Voir également documents in T 172/2033 (Public Record Office [PRO], Kew).

«moderniser» la production, ou de toute intervention dans ce que les patrons considéraient comme leurs affaires privées¹⁵. L'opposition se trouvait aussi dans l'appareil gouvernemental. Les hauts fonctionnaires du Trésor et de la Section Économique du Cabinet étaient généralement hostiles à la poursuite de l'intervention de l'État dans l'économie – particulièrement aux subventions aux biens de consommation, dont les avantages en matière de modération des salaires ne compensaient pas, à leurs yeux, la charge qu'elles faisaient peser sur les finances publiques, la perturbation du mécanisme des prix et les dégâts qu'elles causaient à la balance des paiements en accroissant la demande de produits alimentaires importés¹⁶.

La collaboration entre le TUC et le gouvernement travailliste était enracinée dans leur accord pour étendre les prestations sociales selon des principes universalistes. La création d'un *National Health Service* (NHS), l'extension des repas scolaires et des logements municipaux, l'introduction de cantines d'entreprises, le lait à bas prix, la protection sociale¹⁷ universelle, et surtout, l'engagement en faveur du plein emploi, du contrôle des loyers et des subventions aux produits alimentaires ont facilité l'émergence d'une attitude «responsable» (c'est-à-dire coopérative) dans les négociations salariales¹⁸. Même avant que des accords formels aient été négociés, le TUC réagissait favorablement aux efforts des pouvoirs publics pour limiter les revendications salariales afin de soutenir la reprise économique britannique. Lorsqu'une crise de la balance des paiements est apparue en 1947-1948 – causée principalement par la montée du cours des matières premières sur les marchés mondiaux – les dirigeants du TUC ont voulu contribuer au rétablissement de la stabilité financière. En octobre 1947, des discussions officielles entre le TUC et le ministre des Finances aboutirent à un accord de modération volontaire des salaires¹⁹ qui s'est appliqué de mars 1948 à l'automne 1950. Suite à la dévaluation de la livre en mai 1949, le congrès du TUC a accepté de justesse la nécessité d'un gel des salaires lors de sa conférence à Bridlington en septembre. L'acceptation de la politique du gouvernement avait toutefois pour condition que cette mesure soit temporaire.

En général, cependant, il existait peu de divergences entre le Trésor et les dirigeants du TUC sur la politique à suivre²⁰. Le débat sur la modération des salaires avait lieu à l'intérieur du mouvement syndical. La direction du TUC affirmait que les prestations sociales de l'État étaient le

15. Voir, par exemple, N. Tiratsoo, «The Motor Car Industry», in H. Mercer, N. Rollings, J. Tomlinson (eds), *Labour Governments and Private Industry*, *op. cit.*

16. Voir documents in T 229/280 (PRO).

17. NdT. Nous avons rendu *social security* par «protection sociale», afin de ne pas créer de confusion avec le système français de Sécurité sociale.

18. R. Jones, *Wages and Employment Policy*, London, Allen and Unwin, Londres, 1987, p. 18-19.

19. Des exemptions étaient prévues en cas de haute productivité, de bas salaires et de pénurie de main-d'œuvre dans des industries essentielles.

20. Voir documents in T 230/293 (PRO) et MSS 292/110.44/1a.2b (MRC, Warwick).

DOSSIER

Protections sociales

Noel Whiteside
La recherche du consensus

meilleur moyen d'augmenter le niveau de vie de la classe ouvrière. Tandis qu'aux États-Unis, les syndicats devaient négocier ces prestations avec les employeurs (principalement les retraites et l'assurance maladie)²¹, en Grande-Bretagne, les mesures sociales adoptées par le gouvernement travailliste couvraient l'ensemble des travailleurs, offrant ainsi une protection plus sûre et plus universelle que celle que pouvaient obtenir pied à pied des négociations collectives catégorielles. Grâce au gouvernement travailliste, de grands progrès avaient été réalisés depuis la Seconde Guerre mondiale :

«Le niveau général des salaires a été considérablement amélioré ; les prix ont été stabilisés, le coût de la vie a été maintenu en relation étroite avec les ressources du salarié moyen ; les dépenses consenties pour les prestations sociales apportent des avantages réels à l'ensemble de la population, en particulier aux salariés ; le nombre de personnes en activité n'a jamais été aussi élevé ; le nombre de chômeurs n'a jamais été aussi bas.»²²

Les partisans de la modération des salaires soulignaient que le *Welfare State* augmentait la valeur réelle du salaire grâce au contrôle des prix. Les subventions aux biens de première nécessité – principalement les produits alimentaires et le logement – ont joué ici un rôle majeur pour assurer la stabilité des salaires. Elles avaient évité que des accords sur une échelle mobile ne poussent les salaires à la hausse pendant la guerre, tout en protégeant ceux dont les revenus étaient fixes. Elles étaient toutefois très onéreuses, passant de 72 millions de livres en 1940 à 526 millions en 1948²³, la plus grande partie étant consacrée aux produits alimentaires de base. Pour le mouvement syndical, ces subventions étaient essentielles dans une planification nationale, et leur maintien, aux côtés d'autres prestations sociales, était indispensable à la poursuite de la coopération avec les pouvoirs publics sur la politique salariale :

«Les subventions, comme les autres transferts résultant de l'accroissement des impôts d'une part et de celui des prestations sociales d'autre part, contribuent également à assurer une redistribution du revenu national. Certains affirment parfois que l'on pourrait assurer la redistribution nécessaire efficacement et à un moindre coût par d'autres moyens, comme par exemple une augmentation des allocations familiales ou des versements complémentaires aux bas salaires [...]»²⁴. [...] Les subventions aux produits alimentaires sont partie intégrante des prestations sociales et ne peuvent être considérées séparément des autres activités du *Welfare State*, par exemple les services de santé et les pensions.»²⁵

21. «Trade Unions and Wages Policy», Conference of Trade Union Executive Committee, 12 Jan. 1950, p. 25-26, MSS 292/110.44/2b (MRC, Warwick).

22. TUC, «Council's Supplementary Report to Congress at Bridlington : Research and Economic Supplementary Report C», Sept. 1949, p. 6, MSS 292/110.44/2b (MRC, Warwick).

23. Chiffres du TUC, in MSS 292/110.44/1b (MRC, Warwick).

24. Comme le demandait avec insistance à l'époque la Section Économique.

25. TUC, «The 1950 Budget and Food Subsidies», 8 March 1950, p. 6-7, MSS 292/181.25/1 (MRC, Warwick).

Ces arguments trouvaient également un soutien au sein du Cabinet. Malgré les pressions des fonctionnaires du Trésor, Dalton refusa de réduire les subventions alimentaires dans le budget de 1947. Contrairement à Cripps, qui fut convaincu de devoir plafonner ces subventions quand il était ministre des Finances, Gaitskell rejeta les demandes du Trésor qui réclamait de nouvelles réductions en 1951²⁶. A leur apogée, les subventions représentaient un revenu supplémentaire estimé à 12 shillings 6 pence [0,62 livre] par semaine et par habitant²⁷. En 1950-1951 encore, malgré le plafonnement des dépenses, les subventions alimentaires coûtaient plus cher au Trésor que le *National Health Service*²⁸.

La politique alimentaire du gouvernement travailliste était l'une des composantes les plus ambitieuses et les plus onéreuses de la politique sociale. C'était aussi l'une des plus controversées. A partir de 1949-51, trois camps s'affrontaient : ceux qui tentaient de protéger l'alimentation des pauvres, ceux qui voulaient maîtriser l'indice du coût de la vie de façon à préserver l'accord (de plus en plus fragile) avec les syndicats sur la modération volontaire des salaires et ceux qui cherchaient à réduire des dépenses publiques (principalement au Trésor et à la Section Économique)²⁹. Si les deux premiers éléments expliquent la position du gouvernement travailliste sur la question, les Conservateurs (et la Section Économique) voulaient supprimer les subventions au profit de suppléments de revenu destinés aux catégories les plus vulnérables. Comme un fonctionnaire du Trésor le disait, «[...] si [les classes laborieuses] veulent plus de nourriture, elles peuvent trouver l'argent en dépensant moins pour tout ce qui n'est de toute évidence pas indispensable, les cigarettes, le cinéma, les chiens [...]»³⁰. Les subventions constituaient un moyen onéreux d'aider les plus pauvres, un objectif qui aurait été mieux servi par une extension du programme alimentaire social³¹. L'érosion des subventions après 1949 a entraîné des difficultés au sein du mouvement syndical, permettant aux adversaires de la politique officielle d'affirmer – non sans raison – que l'indice des prix de détail était un trompe-l'œil et que les salaires ne suivaient pas l'augmentation du coût de la vie. Le TUC restait déterminé à ce que la stabilité des prix et le maintien des dépenses sociales demeurent les conditions principales de la modération des salaires³². Lors de discussions officielles avec le ministère des Finances en avril 1950, un des dirigeants du TUC

26. N. Rollings, «Controls and Butskellism», *op. cit.*, p. 4. NdR. Hugh Dalton, Stafford Cripps et Hugh Gaitskell furent *Chancellor of the Exchequer* en 1945-1947, 1947-1950 et 1950-1951 respectivement.

27. Ernest Bevin, Minutes of TUC delegation meeting with the Prime Minister, 17 Nov. 1947, p. 5, in T 172/2033 (PRO). En 1949, le TUC estimait que la valeur des subventions s'était réduite à 4 shillings [0,70 livre] par semaine pour une famille de quatre personnes (TUC, «Research and Economic Supplementary Report C», *op. cit.*, p. 3). L'ordre de grandeur des subventions pour une famille de quatre personnes est donc de 2,5 livres, le salaire ouvrier moyen, très grossièrement estimé, étant au même moment de 6 livres.

28. Les estimations budgétaires étaient 351,54 millions de livres pour le NHS et 410 millions pour les subventions alimentaires (Document du Trésor, «The National Health Service» [non daté, mais sans doute rédigé en mars 1950], in T 172/400 (PRO).

29. Voir documents in T 229/281 [PRO]).

30. Minute, Jan. 1951, *ibid.* NdR. Les dépenses concernant les chiens sont ici les paris sur les courses de lévriers, très prisées dans les couches populaires.

31. NdT. Programme de distribution gratuite d'aliments à certaines catégories de la population (enfants, femmes enceintes, etc.).

32. Voir documents in T 230/111 (PRO).

DOSSIER

Protections sociales

Noel Whiteside
La recherche du consensus

déclara même que celui-ci envisageait de demander aux syndiqués de se battre pour obtenir des réductions de prix plutôt que des augmentations de salaires³³. L'année suivante, le gouvernement débattait d'une législation visant à faire du contrôle des prix une composante permanente de la politique économique³⁴. Cet engagement reflétait fidèlement la préoccupation des travailleurs. Un sondage Gallup de mai 1948, qui demandait aux personnes interrogées d'identifier les principaux problèmes exigeant une action immédiate des pouvoirs publics, a révélé l'importance électorale des dépenses sociales : le coût de la vie venait en premier (38% des personnes interrogées considéraient que c'était le problème majeur), suivi par le logement (31%) et la situation alimentaire (21%)³⁵.

Tous les syndiqués n'étaient cependant pas d'accord avec la ligne du TUC. Au contraire, tout au long de cette période, la direction du TUC a dû batailler à contre-courant pour convaincre les syndicats membres de la nécessité d'une modération des salaires, et les dirigeants de ces syndicats ont eux-mêmes dû lutter avec âpreté pour persuader leurs membres de se soumettre. Certains des problèmes découlaient d'anomalies salariales datant d'avant la guerre, demeurées en l'état pendant le conflit, et que, avec la reprise des négociations collectives, les salariés concernés s'attendaient à voir réglées. Avec la disparition des contrôles de la main-d'œuvre, la plupart des salariés étaient en faveur de la méthode traditionnelle pour attirer la main-d'œuvre vers les industries essentielles : la hausse des salaires. Les travailleurs étaient en droit de recevoir leur part des profits records enregistrés par l'industrie, comme le faisaient remarquer avec force les délégués d'Écosse, du sud du Pays de Galles et du Lancashire à la conférence du syndicat des mineurs réunie pour ratifier le soutien de son comité exécutif national à un gel des salaires en 1949³⁶. Les autres problèmes découlaient de l'inflation. Avec des subventions alimentaires maintenues à 435 millions de livres en 1949 et à 410 millions en 1950, une partie de l'augmentation de 10% du prix des denrées alimentaires intervenue pendant cette période a dû être supportée par le consommateur. Le gouvernement s'efforça de ne libérer que les denrées de faible valeur nutritive et ayant le moins d'impact sur l'indice des prix de détail (complètement dépassé), d'où une augmentation fâcheuse et prématurée du prix du thé. La manipulation politique du coût de la vie ne pouvait se poursuivre

33. Voir documents in T 172/2033 (PRO).

34. Ces mesures étaient appelées en février 1951 *Full Employment Bill*. Le projet a été abandonné après les élections législatives de cette année-là, étant jugé trop controversé pour un gouvernement qui essayait de fonctionner avec une majorité de 6 parlementaires (N. Rollings, «Controls and Butskellism», *op. cit.*, p. 5).

35. Cité dans N. Tiratsoo, J. Tomlinson, *Industrial Efficiency and State Regulation : Labour, 1939-1951*, London, Routledge, 1993, p. 165.

36. Minutes of NUM conference, 29 Dec. 1949, in 292/110.44/2b (MRC, Warwick).

indéfiniment³⁷. Avec l'augmentation du prix des denrées alimentaires, comme il fallait s'y attendre, sont arrivées les revendications de hausse des salaires³⁸.

A l'extrême-gauche, on s'opposait à la modération des salaires parce qu'elle n'était précisément que cela, et non une véritable politique salariale s'inscrivant dans le contexte d'une économie planifiée socialiste. A partir de 1950, cette objection politique devint plus fréquente. Le gel des salaires de 1949, selon ses adversaires, obligeait les travailleurs à supporter le coût de l'amélioration de la compétitivité de l'industrie britannique. En l'absence de planification industrielle globale, la politique travailliste était identique à celle de n'importe quel gouvernement capitaliste – à savoir, réduire les coûts pour promouvoir la croissance – une stratégie qui pénalisait les revenus des travailleurs. Avec du recul, ces critiques semblent un peu excessives. Le gouvernement travailliste avait élaboré une politique de direction publique du secteur privé, quoiqu'avec un succès limité³⁹. Ces initiatives étaient moins perceptibles pour la base des syndicats. Dès janvier 1950, le soutien des syndicats à la politique du TUC était à son minimum⁴⁰ et en juin de la même année, le ministre des Finances concluait que le gel des salaires n'était plus tenable. En congrès à l'automne, le TUC dut faire face à une pluie de résolutions déplorant les augmentations de prix et demandant la fin de tout contrôle officiel des négociations salariales⁴¹. Bien que le ministre des Finances ait accepté d'accroître les dépenses sociales dans le budget de 1950 en échange d'une nouvelle période de modération des salaires, le Secrétaire général du TUC informa Cripps que les syndiqués n'étaient pas favorables à l'idée d'un «revenu social»⁴². Néanmoins, les choses n'en restèrent pas là. Dans les derniers mois du gouvernement Attlee, les mécanismes d'une régulation permanente des salaires faisaient l'objet d'études sérieuses. Un *Wage Advisory Council* rédigerait des directives officielles en matière de salaires et de productivité, permettant de concilier le plein emploi et les négociations collectives libres dans un environnement non inflationniste. En février 1951, l'idée fut présentée au TUC, qui la rejeta en raison de l'absence de mécanismes de contrôle des prix⁴³. Cependant, les tentatives visant à mettre en place des mécanismes permanents de régulation des négociations collectives pour remplacer les mesures d'urgence provisoires étaient bien avancées lorsque les Travaillistes furent battus aux élections législatives de l'automne de cette même année.

37. Voir documents in T 229/280-281 (PRO).

38. Voir documents in MSS 292/110.44/1b (MRC, Warwick).

39. N. Tiratsoo, J. Tomlinson, *Industrial Efficiency and State Regulation...*, *op. cit.*, ch. 4 à 8.

40. Un vote par mandats donnait 4,2 millions pour et 3,6 millions contre («Trade Unions and Wages Policy», *op. cit.*).

41. Voir documents in MSS 292/110.44/2a (MRC, Warwick).

42. R. Jones, *Wages and Employment Policy*, *op. cit.*, p. 38.

43. *Ibid.*, p. 39-40.

DOSSIER

Protections sociales

Noel Whiteside
La recherche du consensus

Tant qu'elle a duré, la politique de conciliation des salaires et des prestations sociales a été une réussite : les salaires réels étaient demeurés stables entre mars 1948 et l'automne 1950⁴⁴. Le 18 avril 1950, le ministre des Finances soulignait que les revenus salariaux avaient augmenté de 670 millions de livres en 1947-1948 et de 340 millions seulement en 1948-1949. Parallèlement, cependant, le coût des prestations sociales avait augmenté de 300 millions de livres entre 1948 et 1950⁴⁵. L'augmentation des dépenses sociales avait facilité la modération volontaire des salaires.

Étant donné l'engagement du TUC en faveur d'une régulation des prix et l'acceptation par le gouvernement travailliste d'en étudier une application permanente, il y a toutes raisons de penser que si les Travaillistes étaient restés au gouvernement dans les années 1950, un lien à long terme aurait pu s'établir entre le *Welfare State* (dans son sens le plus large) et le développement de directives officielles en matière de salaires. Aurait-il ou non réussi, c'est une autre question. Car le prix que le mouvement syndical a payé pour l'engagement de ses dirigeants dans les décisions politiques a été très élevé. La centralisation des pouvoirs a provoqué des tensions entre la direction et la base du TUC, comme le prouvent l'apparition de délégués d'atelier dans l'industrie automobile et les actions non officielles massives dans les ports⁴⁶. Ces difficultés auraient-elles ou non pu être surmontées ? La question n'est que pure conjecture, car les treize années qui ont suivi ont considérablement modifié l'environnement politique au sein duquel les questions de la politique des revenus sociaux et des revenus salariaux étaient débattues.

La fin du consensus : les gouvernements conservateurs, 1951-1964

Le gouvernement conservateur élu en 1951 avait sur le rôle social de l'État des opinions différentes de celles appliquées par ses prédécesseurs travaillistes. Les deux partis étaient entièrement d'accord pour préserver le plein emploi, mais c'était leur seul point commun. Contrairement aux Travaillistes, les Conservateurs avaient tendance à considérer le plein emploi comme une fin en soi offrant la possibilité de rétablir les mécanismes du marché en supprimant la nécessité de prestations sociales universalistes. Ceux qui avaient les moyens de payer devaient payer, estimaient les partisans du nouveau

44. *Ibid.*, p. 44.

45. Voir documents in T172/2033 (PRO).

46. Voir les contributions de S. Tolliday et N. Whiteside in S. Tolliday, J. Zeitlin (eds.), *Shop Floor Bargaining and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

gouvernement. Les prestations sociales pour tous avaient été une réponse nécessaire aux problèmes du chômage de masse et de la pauvreté généralisée des années 1930, problèmes qui avaient maintenant disparu. Des mesures sélectives destinées aux plus défavorisés – comme les allocations familiales et les pensions de vieillesse – devaient être préférées à de coûteux programmes sociaux de portée universelle. Sous le gouvernement conservateur, les personnes recevant des prestations de protection sociale ont dû dépendre de plus en plus d'une assistance sous condition de ressources, tandis que les prestations versées de droit étaient grignotées par l'inflation. Les subventions au logement furent remises en question et les politiques alimentaires réorientées. Ce changement d'orientation accroissait nécessairement l'importance des salaires pour le maintien du niveau de vie de la classe ouvrière.

Le nouvel objectif de la politique sociale n'est toutefois apparu que peu à peu. Le nouveau gouvernement était bien conscient de la popularité des mesures sociales prises par les Travaillistes et de l'association dans l'esprit des gens entre le chômage de masse et un gouvernement conservateur. La sensibilité aux messages véhiculés par des sondages d'opinion au début des années 1950 (indiquant une crainte de coupes sombres dans l'enseignement et de la fin de la gratuité des soins) et une majorité parlementaire initialement étroite ont empêché que soit sérieusement envisagée une réduction des prestations sociales⁴⁷. Bien que le gouvernement Churchill de 1951 ait été élu sur le principe de «finances saines» – ce qui signifiait dans ce cas une réduction des dépenses publiques – les Conservateurs étaient parfaitement conscients des contraintes associées à cette promesse. Pour réduire les impôts et regagner le vote des classes moyennes, il fallait que ces réductions n'affectent pas les prestations sociales en tant que telles⁴⁸. En fait, entre 1951 et 1955, les Conservateurs ont augmenté les dépenses sociales de 28%⁴⁹. L'impulsion donnée au logement par Harold Macmillan augmenta la construction publique bien au-delà de tout ce qu'avaient pu réaliser les Travaillistes dans ce domaine. Il s'agissait cependant d'une mesure temporaire destinée à renforcer l'assise électorale du gouvernement et à réduire la pénurie chronique de logements. A partir de 1953-1954, le gouvernement conservateur considérait les aides au logement, de la même façon que les subventions alimentaires, comme des entraves indésirables et inutiles aux mécanismes du

47. H. Jones, «The Conservative Party and the Welfare State», *op. cit.*, ch. 4.

48. *Ibid.*, p. 171-174.

49. Cette estimation ne tient pas compte des dépenses de la *National Insurance*. Voir «Treasury Memo by Robert Hall», mai 1955, in T 227/413 (PRO).

DOSSIER

Protections sociales

Noel Whiteside
La recherche du consensus

marché. Bien que contrecarrée par les autorités locales travaillistes, la politique officielle visait à rétablir les forces du marché dans le domaine du logement : confiner les logements municipaux à un rôle marginal, libérer les loyers, rétablir les mesures encourageant l'accession à la propriété⁵⁰.

Les autres efforts des Conservateurs pour réduire les dépenses sociales ont été moins fructueux. Une enquête officielle chargée de recommander des économies dans le NHS se prononçait en 1956 contre toute réduction des dépenses et pour de nouveaux investissements dans les équipements hospitaliers⁵¹. Grâce à l'opposition des professionnels et du public, le NHS était à l'abri de toute attaque globale, même si les gouvernements conservateurs diminuèrent les coûts globaux en réduisant la gratuité de certains traitements spécifiques⁵². À partir de 1953, le ministre des Finances et le chef de la *Social Services Division* du Trésor unirent leurs efforts pour réaliser des économies, tentative qui se solda par un échec. De la même manière, le *Cabinet Social Services Committee*, créé en 1956, ne parvint pas à obtenir le soutien de l'ensemble du Cabinet à ses propositions de coupes sombres, ce qui devait aboutir à la démission de Peter Thorneycroft du poste de ministre des Finances en 1958⁵³.

Les subventions aux produits de première nécessité constituaient une cible plus facile, grâce à la baisse du cours des matières premières après la guerre de Corée. En 1952, les subventions alimentaires, condition *sine qua non* de la modération des salaires à la fin des années 1940, furent réduites de 160 millions de livres. R.A. Butler augmenta les pensions, allocations familiales et autres prestations sociales pour aider les plus pauvres⁵⁴. L'objectif de la politique changea également : il s'agissait de protéger les agriculteurs britanniques contre les importations de produits alimentaires bon marché et non de préserver la stabilité des prix⁵⁵. La suppression du contrôle des loyers fut programmée par le *Housing Repairs Act* et *Rent Act* de 1954 et le *Rent Act* de 1957. À partir de 1953, les logements municipaux furent orientés de plus en plus vers la rénovation des quartiers insalubres et l'aide aux logements destinés aux besoins généraux de la population fut progressivement réduite⁵⁶. Des subventions publiques – sous la forme de déductions fiscales aux emprunteurs hypothécaires – furent en

50. H. Jones, «The Conservative Party and the Welfare State», *op. cit.*, ch. 5.

51. Guillebaud Report, *ibid.*, p. 320-330.

52. *Ibid.*, ch. 3.

53. R. Lowe, «Resignation at the Treasury», *op. cit.*

54. Voir documents in T 227/119 (PRO).

55. La seule exception était la subvention au lait qui, étant donnée l'importance nutritive de celui-ci, était sauvegardée (documents et correspondance in MSS 292/181.25/1 [MRC, Warwick]).

56. H. Jones, «The Conservative Party and the Welfare State», *op. cit.*, ch. 5.

revanche destinées à favoriser l'accèsion à la propriété, distorsion permanente des mécanismes de marché acceptable pour la sensibilité des Conservateurs. Les subventions alimentaires furent de nouveau réduites en 1956. Bien que les allocations familiales aient été légèrement augmentées pour venir en aide aux familles nombreuses⁵⁷, les dirigeants syndicaux protestaient, déclarant que la plupart de leurs membres n'avaient aucun moyen de se protéger contre l'impact de la politique des Conservateurs sur le coût de la vie⁵⁸. Le service de recherche du TUC estimait qu'entre 1947 et 1955, les loyers et impôts locaux avaient augmenté de 18%, le coût de l'habillement de 40%, celui du chauffage et de l'éclairage de 63% et celui de l'alimentation de 82%⁵⁹. La politique fiscale des Conservateurs, avec sa préférence pour les impôts indirects plutôt que directs, avait accentué cette tendance. Le TUC, n'ayant aucune obligation politique envers un gouvernement conservateur, pouvait désormais faire cause commune avec la base et utiliser ses forces pour défendre le niveau de vie des salariés. Tout au long des années 1950, le mouvement syndical est resté soudé pour la défense des négociations collectives libres, et de plus en plus opposé à toute tentative extérieure de régulation des salaires.

A l'origine, tout au moins, celles-ci ne furent pas nombreuses. Même si les fonctionnaires du Trésor avaient d'autres vues sur la question, les ministres conservateurs n'ont pas précipité l'adoption d'une politique des salaires⁶⁰. Les quelques appels isolés à la modération volontaire des salaires n'impressionnaient guère le TUC, dans la mesure où le gouvernement refusait de rétablir les mécanismes de contrôle du coût de la vie. A partir de 1956, cependant, l'inquiétude officielle face aux coûts de production nationaux s'est accrue : leurs effets négatifs sur les exportations britanniques vers des marchés de plus en plus compétitifs menaçaient la balance des paiements, la valeur de la livre sterling et le maintien du plein emploi. Un groupe sur les salaires et la productivité⁶¹, mis en place pour étudier le problème, tenta de promouvoir des initiatives volontaires pour stabiliser les salaires et les prix. Elles eurent peu de résultats : l'arbitrage officiel ne pouvait être utilisé pour imposer une nouvelle politique, ce qui aurait risqué de compromettre son impartialité et d'aggraver les troubles sociaux, sans nécessairement réduire les salaires établis au terme des négociations⁶². Les tentatives visant à

57. Voir documents in T 227/968 (PRO).

58. *The Times*, 26 April 1956.

59. Letter to Nelson and Colne District Trades Council, May 1955, MSS 292.182.1/4 (MRC, Warwick). Ces chiffres ne sont que des estimations.

60. R. Jones, *Wages and Employment Policy*, *op. cit.*, p. 50-53.

61. Voir documents in T 234/670 (PRO).

62. *Report to Permanent Secretary*, 5 Oct. 1956, *ibid.*

DOSSIER

Protections sociales

Noel Whiteside
La recherche du consensus

renforcer la résistance des employeurs aux revendications salariales échouèrent également. Les efforts frénétiques du ministre du Travail pour maintenir la production et éviter la confrontation avaient depuis longtemps sapé la résistance à des concessions onéreuses. L'adoption rapide de mesures de conciliation évitait d'interrompre la production, mais au prix d'une augmentation des coûts⁶³. Les syndicats prêts à forcer une décision étaient sûrs d'obtenir des augmentations pour leurs membres.

Comme au moins un commentateur le faisait remarquer au Groupe sur les salaires et la productivité, une perspective différente aurait pu persuader les syndicats de changer d'avis. L'impact des augmentations de salaires sur les prix en faisait un moyen inefficace de redistribution de la richesse en faveur des classes laborieuses ; l'extension des services publics subventionnés était beaucoup plus à même de faire progresser le niveau de vie⁶⁴. Il était cependant peu probable qu'un gouvernement conservateur accepte un argument qui remettait implicitement en cause ses politiques en matière d'alimentation et de logement. De plus, les mêmes facteurs économiques qui faisaient s'intéresser les pouvoirs publics à une régulation des salaires avaient également conduit en 1956 le *Social Services Committee* du Trésor à recommander des économies dans les dépenses sociales. Conformément à leur préférence pour des prestations sélectives plutôt que généralisées, les Conservateurs se sont attaqués, après les subventions au logement et aux produits alimentaires, au volet alimentaire de l'aide sociale, notamment les repas scolaires et la distribution de lait⁶⁵. Les allocations familiales universelles dès le deuxième enfant furent également remises en cause en 1957-1958, l'argent économisé pouvant servir à augmenter les allocations des familles bénéficiant de l'aide sociale⁶⁶. Le succès même des négociations collectives libères confortait les critiques du Trésor à l'égard des prestations universelles. Cela constituait un gaspillage inutile de ressources : les aides de l'État devaient retrouver leur caractère traditionnel de soutien marginal⁶⁷.

Paradoxalement, la situation industrielle compromettait la faisabilité politique de telles exigences de réductions supplémentaires des prestations sociales. Sur un marché du travail tendu, toute attaque contre les politiques sociales de l'État conduisait à de nouveaux troubles sur le front des relations professionnelles⁶⁸. La suppression des subventions alimentaires et la libération des loyers

63. Minutes of meeting, 18 July 1957, *ibid.*

64. *Letter*, 23 April 1957, T 234/670 (PRO).

65. Memoranda by Robert Clarke, May and October 1955, T 227/413 (PRO).

66; Voir documents in T 227/968 (PRO).

67. Voir correspondance et documents in T 227/413 à 415 (PRO).

68. Macmillan a publiquement avancé cet argument en réponse à la démission de Thorneycroft en 1958 (voir R. Lowe, «Resignation at the Treasury», *op. cit.*, p. 516-517).

avaient déjà stimulé les revendications salariales. Pour un Premier ministre désireux de mettre un frein à l'augmentation des salaires, la réduction des prestations sociales en 1956 apparaissait comme une économie potentiellement coûteuse. La menace de nouveaux troubles sociaux a donc laissé le reste du *Welfare State* intact. Dans ces conditions, la base syndicale en est venue à considérer que la détermination dans l'action était essentielle pour la sauvegarde des prestations sociales aussi bien que des salaires. Les treize années de gouvernement conservateur de 1951 à 1964 ont consolidé cette opinion. L'amélioration du niveau de vie était moins attribuée au *Welfare State* qu'au succès des négociations collectives. En conséquence, le processus de centralisation au sein du mouvement syndical – perceptible dans l'entre-deux-guerres et renforcé par le conflit lui-même puis par la politique du gouvernement travailliste – a progressivement cédé la place aux négociations à la base, qui sont devenues le pivot de la stratégie des syndicats, déplacement du pouvoir reflété par la montée en puissance des délégués d'atelier dans les dix années suivantes.

Le trait marquant de la politique conservatrice au milieu des années 1950 est son manque de cohérence. Le Trésor soutenait les activités de deux commissions qui étudiaient, l'une le contrôle des salaires dans l'industrie, l'autre la réduction des dépenses sociales, chacune semblant avoir travaillé en ignorant l'existence de l'autre. La progression des salaires était utilisée pour justifier la suppression des prestations sociales pour tous et l'existence des prestations publiques était utilisée pour justifier l'appel à la modération des salaires. Le gouvernement n'avait pas prévu les conséquences sur les relations professionnelles du démantèlement du système de protection universaliste mis en place par ses prédécesseurs travaillistes et n'a pas pu contenir la combativité ouvrière qui en découlait. Le résultat a été une confusion extrême, la politique des relations professionnelles évoluant au jour le jour, avec des employeurs encouragés par un ministère à ne pas céder aux exigences salariales, et incités par un autre à faire des concessions. Cette expérience a encouragé le mouvement syndical en général à considérer les stratégies politiques comme un complément, et non un substitut, des stratégies d'action industrielle, une conviction qui allait être difficile à modifier dans les années qui suivirent.

DOSSIER

Protections sociales

Noel Whiteside
La recherche du consensus

Salaires et prestations sociales : un équilibre changeant

Le *Welfare State* a toujours été difficile à définir avec précision, et cet article, en examinant comment a changé le domaine de la politique sociale dans les années d'après-guerre, montre pourquoi. Le gouvernement Attlee avait mis en place un cadre pour l'intervention de l'État différent de celui adopté par les gouvernements qui lui ont succédé. Le *Welfare State* des années 1940 formait un ensemble d'interventions économiques plus complexe et plus vaste qu'on ne l'imagine généralement, comportant un large éventail d'initiatives économiques et sociales destinées à concilier efficacité économique et justice sociale. Il allait donc bien au-delà de la gestion collective des risques sociaux, étant un mécanisme par lequel le gouvernement visait à garantir «une part équitable pour tous». Le gouvernement conservateur qui suivit refusait ce cadre et prit des mesures pour centrer les dépenses sociales sur les plus pauvres et les plus vulnérables, tandis que les salariés étaient appelés à subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Les réductions des subventions aux produits de première nécessité ont entraîné une résistance et consolidé la confiance dans les négociations collectives libres. Les efforts ultérieurs visant à introduire des politiques des revenus ont vu le TUC adopter une position similaire : sa coopération ne serait possible que si le gouvernement prenait la responsabilité de protéger les travailleurs syndiqués et leurs familles contre les effets aveugles des forces du marché. C'était ainsi que le mouvement syndical d'après-guerre concevait la protection sociale, mais seul le gouvernement Attlee a partagé ce point de vue. Au début des années 1960, la question de la régulation des prix était désormais nettement séparée de celle de la protection sociale, les voies de la politique sociale et des relations professionnelles divergeaient, et la possibilité d'un consensus sur l'équilibre entre les revenus «salariaux» et revenus «sociaux» avait disparu.

Le débat opposant Conservateurs et Travailleurs était en partie formulé en termes d'efficacité économique des dépenses sociales, en partie en termes des vertus relatives de l'État ou du marché en matière sociale. Les préférences idéologiques et les nécessités politiques changeaient continuellement la forme que l'on donnait à l'«efficacité économique» et, du même coup, le rôle que l'on attribuait à un *Welfare State*. Rétrospectivement, certains aspects de la

position travailliste ont un air étrangement vieux jeu – fiscalité lourde, dépenses publiques importantes et propriété publique centralisée – et évoquent le type d'économie dirigée qui est tombée dans un profond discrédit ces dernières années. L'opposition du Trésor à ce type de gestion reposait sur une notion plus ancienne de l'efficacité, qui est réapparue récemment. Toute intervention de l'État sur les prix perturbait les mécanismes du marché ; toute prestation sociale universelle était un gaspillage des ressources publiques. Le mécanisme des salaires créait des incitations au travail, encourageait l'effort et récompensait les compétences. Le plein emploi permettait d'en faire profiter la plus grande partie de la population. Que la restauration des forces du marché garantisse ou non l'efficacité, le point de vue du Trésor n'avait pas envisagé que le mouvement syndical, sur un marché où la demande est forte, pouvait utiliser sa puissance industrielle pour compromettre la politique adoptée, en augmentant les salaires impunément et en dictant ses conditions en matière d'emploi, de formation, de reconversion. Dans un contexte de plein emploi, il était beaucoup plus facile d'augmenter les salaires que de sauvegarder les prestations sociales. Si le Trésor déplorait cette situation, ni lui ni le gouvernement conservateur qu'il servait, n'a pu produire des moyens de contrôler les négociations collectives libres. L'accroissement des coûts de production et la baisse des investissements, conjugués à des négociations salariales permanentes, ont probablement été beaucoup plus néfastes pour l'efficacité économique que les niveaux élevés de dépenses sociales de la décennie précédente.

Si l'on réexamine les termes du choix, il semble peu probable que l'extension permanente d'une régulation centralisée des prix et des prestations sociales aurait pu garantir la stabilité des salaires. La machine politique issue du conflit – et qui avait été adaptée à des objectifs de temps de paix – montrait clairement des signes de tension. Pendant et après la guerre, la planification avait induit un degré encore jamais atteint de centralisation des politiques publiques et, par conséquent, du mouvement syndical. A la fin des années 1940, les premières fissures étaient apparues. Ces années ont été caractérisées par l'apparition de grèves non officielles, l'émergence des délégués d'atelier, le développement de systèmes plus informels de négociations dans les établissements, formant une seconde strate qui s'ajoutait aux systèmes centralisés de négociation

DOSSIER

Protections sociales

Noel Whiteside
La recherche du consensus

des salaires et qui s'est avérée beaucoup plus difficile à contrôler. Le TUC lui-même ne pouvait pas contraindre les syndicats membres à l'obéissance ; à l'intérieur des syndicats, les dirigeants qui rappelaient leurs adhérents à l'ordre pouvaient provoquer des oppositions – voire des mouvements de scission – dans des bastions de longue date⁶⁹. Et si le contrôle par le centre était mal perçu dans le mouvement syndical, il était quasiment inexistant chez les employeurs. On peut même supposer que, dans tout le pays, des employeurs se sont entendus avec leurs salariés pour contourner les restrictions imposées d'en haut, et que les inégalités ainsi provoquées ont contribué à attiser le mécontentement général. Le gouvernement de la «Grande-Bretagne de l'austérité» de la fin des années 1940, était nécessairement autoritaire : l'objectif d'une plus grande prospérité «équitablement répartie» ne garantissait pas la popularité des moyens adoptés pour atteindre cet objectif.

La question de la centralisation est importante, car l'histoire de la politique sociale en Grande-Bretagne est dominée par la progression des pouvoirs du gouvernement central et la disparition de l'influence et de la tradition locales dans l'identification des problèmes et l'introduction des moyens pour les résoudre.

Les autorités locales et autres organismes territoriaux sont couramment décrits comme inefficaces, obstinés, voire tout bonnement corrompus ; les programmes nationaux visant à fournir des prestations uniformes sont considérés comme nécessaires à la justice et à l'équité. Pourtant, le désir persistant des travailleurs de protéger leur autonomie, et leur méfiance à l'égard de toute régulation centralisée doivent être expliqués. L'une des principales raisons en est la grande variété de pratiques en matière d'emploi et de conventions en matière de gestion de la main-d'œuvre, ainsi que de types de production, qui continuait de caractériser les marchés du travail en Grande-Bretagne dans les années de l'après-guerre mais était ignorée par les instances décisionnaires centrales. L'imposition de catégories uniformes sur une large variété de situations était un gage d'injustice et de maintien des inégalités, précisément parce qu'elle ne reconnaissait pas cette diversité. Les négociations collectives libres, un système infiniment plus souple de rétribution de l'effort et de protection contre l'injustice, étaient beaucoup plus populaires. La base des syndicats préférait ignorer les dispositions offi-

69. Sur l'exemple de la situation dans les ports, voir G. Phillips, N. Whiteside, *Casual Labour*, Oxford, Oxford University Press, 1985, ch. 8.

cielles qui supposaient l'uniformité là où elle n'existait pas, et luttait ainsi pour préserver la «liberté» de défendre elle-même son niveau de vie. C'est pourquoi les politiques de main-d'œuvre britanniques demeurèrent si tristement sous-développées dans les années d'après-guerre, contrairement à ce qui se passait dans d'autres pays d'Europe. Si le gouvernement Attlee s'était montré capable, non de démanteler les mécanismes de régulation de l'État, mais de les décentraliser, et s'il avait autorisé une plus grande participation au processus de régulation du marché du travail, alors, peut-être, l'opposition à la politique officielle des salaires n'aurait pas été aussi forte.

Cet article a permis de soulever quelques-unes des questions majeures qui permettent d'interroger comparativement le développement des politiques sociales. Premièrement, il montre l'importance de la politique dans la définition du rôle que l'on attribue à un *Welfare State*. La portée réduite du *Welfare State* britannique dans la phase que l'on peut considérer comme étant celle de son expansion maximale, montre qu'un *Welfare State* n'est pas une entité fixe mais est soumis à une reconstruction idéologique aussi bien qu'à des pressions économiques. Deuxièmement, et découlant de ce qui précède, il n'y a pas en Grande-Bretagne de démarcation nette entre la sphère des négociations collectives et celle de la politique publique, même si cela arrange fréquemment les hommes politiques d'affirmer le contraire. En comparant différents pays d'Europe, nous devons donc répondre à la question «à quoi servent les salaires ?» tout en analysant le rôle des prestations sociales publiques dans la médiation entre le niveau de vie et le coût de la vie. Finalement, sur un plan plus spéculatif, étant donné que les pratiques en matière d'emploi se sont diversifiées depuis la période examinée ici, nous devons être attentifs, non seulement aux limites d'une réglementation nationale uniforme, mais aussi à la façon dont elles peuvent déformer notre vision de la construction de la dépendance sociale et du statut du marché du travail. S'il est relativement aisé de décrire les différences nationales du cadre social, culturel, juridique et économique dans lequel les *Welfare States* ont été instaurés, nous aurions tort d'ignorer comment les systèmes nationaux d'identification et de classification des questions sociales peuvent imposer une apparence d'uniformité à des situations très diverses.

Traduction de l'anglais par Architexte.