

Le "Welfare-state"

Le 3 septembre 1939, quand la G.B. déclare la guerre à l'Allemagne nazie, elle est suivie par l'opinion toute entière. Chez tous domine la conscience d'une communauté de destin. De 1939 à 1945, bien plus que lors du premier conflit mondial, le déchaînement guerrier atteint chaque individu, chaque foyer. Les civils, mobilisés pour l'effort de guerre, ne s'éprouvent pas moins indispensables que les militaires. D'ailleurs, les pertes militaires ne dépassent les pertes civiles qu'en 1942. C'est la "guerre du peuple" (A.J.P.Taylor et A.Calder). Chez les riches, on doit renoncer au luxe et les domestiques disparaissent. A beaucoup, il semble que les distinctions sociales subissent une érosion rapide, on fait l'expérience des solidarités. De fait, l'idée apparaît que la santé et la sécurité de chacun est l'affaire de tous, c'est le fondement du W.S.

Ce qui est extraordinaire, c'est qu'une telle idée naisse dans une société si hiérarchisée où les "deux nations" de Disraëli coexistent toujours. On pourra ainsi se demander si le W.S a mis un terme à ce clivage. De plus, il est intéressant de voir la mise en place du W.S dans le contexte économique de l'après guerre, alors qu'aujourd'hui les états occidentaux affirment ne plus avoir les moyens d'une telle politique.

C'est pourquoi nous verrons d'abord comment définir le W.S., quelles en sont les origines. Ensuite, nous étudierons ce qui a été effectivement réalisé et de quelle façon, avec quels moyens. Enfin nous verrons les limites souvent économiques du W.S. et de la politique du gouvernement travailliste.

1. Le succès de la notion "d'état du bien-être"

1.1. Une définition du Welfare-State.

D'après F. Bédarida dans *La société anglaise*, le terme de welfare-state est utilisé pour la première fois pendant la guerre par William Temple, archevêque de Canterbury. Bruce dans *The coming of the welfare-State* en a donné une définition presque technique. Il doit:

- garantir à tous et en toutes circonstances un niveau de vie décent sans que ce revenu minimal soit obligatoirement le produit d'un travail (cela grâce à la double notion d'assurance et d'assistance).
- protéger chaque citoyen contre les accidents de l'existence (maladie, chômage...).
- offrir aux familles les moyens de leur développement et de leur épanouissement (d'où les allocations familiales).
- considérer comme des services publics la santé et l'enseignement afin d'améliorer le niveau de vie matériel et intellectuel de tous.
- développer les équipements susceptibles d'améliorer les conditions de vie personnelles (logements, environnement, loisirs).

Le terme de W.S. apparaît officiellement en 1955 dans le *Oxford English Dictionary*: "système d'organisation qui assure à chaque membre de la communauté la protection qui lui est due en même temps qu'il procure à tous les conditions les plus avantageuses possibles".

Dans l'optique travailliste de la fin de la guerre, on pourrait donner une définition plus générale: le welfare-state est un régime d'économie mixte où règne le plein-emploi, où l'individualisme est tempéré par l'intervention protectrice de la collectivité, où le droit au travail et au bien-être est garanti par la solidarité nationale tandis que s'opère une redistribution du pouvoir et des chances de chacun et que le mouvement ouvrier obtient sa place au soleil en échange de son intégration dans l'édifice commun.

1.2. Les origines du Welfare state

Elles sont marquées par plusieurs personnalités:

- **William Temple**, archevêque d'York se rend célèbre en 1941 par les résolutions de Malvern, où il explique que la concentration des principales ressources industrielles entre les mains de quelques grands propriétaires privés peut constituer un obstacle au développement de la vie chrétienne. En 1942, il est nommé archevêque de Canterbury. Il publie alors *Christianisme et Ordre social*, qui se présente sous forme de conversations avec Keynes. Ils demandent des allocations familiales, une politique des logements, des congés payés et une élévation de l'âge de la scolarité. Il a favorisé le

ralliement d'une partie des anglicans à l'esprit du WS et sa mort prématurée en 1944 est un désastre pour de nombreux anglais.

- **Keynes**, pour qui l'Etat doit être l'organe central d'une régulation économique active. Il plaide pour une économie mixte, le compromis avec les intérêts privés.
- **Sir William Beveridge** est un libéral qui a eu une carrière de haut fonctionnaire et d'économiste. Chargé d'effectuer un examen global de tous les plans de sécurité sociale existant par le ministre de la santé à la suite d'une demande du Trade-union Congress, il publie en décembre 1945 un rapport qui porte son nom. C'est un mélange d'individualisme libéral, de communautarisme issu de la guerre du peuple et de keynésianisme. Il part d'une idée simple : vu le stade de richesse globale qu' a atteint le pays, l'indigence de certains citoyens ("les 5 fléaux de l'Angleterre"; la pauvreté, la maladie, l'ignorance, la saleté et le chômage) est un scandale qui peut et doit être éliminé. Il propose de réunir tous les programmes d'assurance sociale en un seul, couvrant tous les besoins depuis le berceau jusqu'à la tombe. Le rapport est approuvé par le Labour, le Parti Libéral, le Conseil britannique des Eglises, et même certains conservateurs.

Les travaillistes se sont aussi inspirés d'une législation antérieure, adoptée par les conservateurs.

- *Old age pension act* de 1908
- *National insurance act* de 1911
- *Unemployment act* de 1920

En juin 1945 est votée par la majorité conservatrice le *Family allowance act* qui institue des allocations familiales à taux progressifs en fonction du nombre d'enfants et perçues à partir du deuxième.

1.3. Les élections de 1945

Les élections de juin 1945 marquent un très net succès du Labour Party. Les travaillistes récoltent plus de 2 millions de voix de plus que leurs adversaires Tories, ce qui représente 154 sièges d'avance aux Communes. Les électeurs n'ont pas voté en mémoire du passé, ce qui aurait donné un plébiscite en faveur de Churchill, vainqueur de la guerre, mais ils ont voté en prévision d'un avenir immédiat. La guerre a rendu sensible le besoin d'une société plus équitable (due à la "guerre du peuple") qui ne peut se construire qu'avec l'intervention de l'état et en a étendu l'exigence ou tout au moins l'acceptation à des catégories sociales qui y étaient jusque là peu réceptives: *middle class* et même *upper class*. L'opinion n'oublie pas que la G.B.est entrée en guerre en pleine crise économique (il y avait 2 millions de chômeurs). Le programme de 1945 du Labour, "*Late us Face the Future*", affirme la nature socialiste du parti : le but ultime reste l'instauration d'une communauté socialiste en Angleterre, mais il donne une place plus importante aux institutions de sécurité sociale tout en promettant le maintien des entreprises privées. Clement Attlee, qui dirige le Labour depuis 1935 forme un cabinet de personnalités, 12 anciens ouvriers et 8 membres de la *middle class* forts d'une expérience acquise dans le gouvernement d'union nationale.

Les différentes tendances du Labour sont représentés:

les modérés: MORISSON, Lord president du Conseil
Ernest BEVIN aux Affaires étrangères
Hugh DALTON à l'Echiquier
la gauche: Aneurin BEVAN à la Santé
Stafford CRIPPS au Commerce

2. Les réalisations

2.1. économiques

Il s'agit ici de voir les liens qui existent entre les aspects économiques et l'action sociale. Les travaillistes veulent créer une économie mixte. Les nationalisations sont justifiées dans le discours du Trône de 1945: " Le but est de s'assurer par les moyens de contrôle adéquats ou par l'extension du secteur nationalisé que nos industries et services contribuent au maximum au bien-être de la nation". Les travaillistes visent à faire des entreprises nationalisées des vitrines d'une gestion sociale (participation ouvrière, comités d'entreprises). Il faut donc accroître le secteur public qui existait déjà (*Central Electricity Board* -1926-, *BBC*-1927-, *British airways overseas* -1939-).

En fait les nationalisations se limitèrent à 2 types d'entreprises:

- celles dont la modernisation et parfois l'indispensable concentration exigent l'injection de capitaux que seul l'état est à même d'apporter.
- celle dont le coût de fonctionnement conditionne le coût de production d'un grand nombre d'entreprises utilisatrices de leurs services ou de leurs produits.

1946 charbonnages
aviation civile
énergie atomique
télécommunications
transports routiers
sidérurgie (seule opposition rencontrée)
1947 chemins de fer
1948 gaz et électricité

Les nationalisations sont réalisés selon 3 principes:

- 1) large indemnisation des propriétaires
- 2) créations d'entreprises publiques sans autogestion ouvrière ni étatisation.
- 3) désignation des P.D.G. et conseils d'administrations par le ministre de tutelle et non par le Parlement. De fait, la plupart des P.D.G. ont été choisis parmi les anciens dirigeants des entreprises nationalisés.

Finalement, c'est 20% de l'économie qui va passer sous le contrôle de L'état.

La Banque d'Angleterre est nationalisée en 1946. Il s'agit de moderniser les structures financières et économiques et d'accroître le contrôle des élus. Ainsi l'état contrôle l'émission de la monnaie et le crédit. La Banque d'Angleterre alimente le crédit à court terme par le réescompte et le crédit à long terme par l'intermédiaire de 3 organismes dont elle détient une partie du capital. Le gouvernement s'assure de plus le contrôle des émissions d'actions et d'obligations privées sur le marché financier par la création d'un Capital issues committee.

2.2. Emploi et formation

En 1945, sur 3.059.000 membres du Labour Party, 2.510.000 sont syndiqués. La première mesure du nouveau gouvernement, préalable aux grandes réformes de structure et à la fois acte symbolique est de faire appliquer dès 1946 un *Trade Disputes and Trade Unions act*. Il libère les syndicats des entraves que leur avait imposé la loi du même nom de 1927 à la suite de la grève générale de 1926 (interdiction des grèves de solidarité, du picketing, aux fonctionnaires de s'affilier au T.U.C.). Le plein emploi est l'objectif absolu du gouvernement Attlee. Il est rapidement presque atteint. Ainsi, les syndicats se voient doter de moyens de pression considérables.(effectifs 1945: 7.875.000, 1950: 9.274.000 dont la majorité pour les syndicats affiliés au TUC).

Le *Distribution of Industry act* de 1945 s'inspire directement de la politique menée par les conservateurs à partir de 1934 en Pays noir. Il donne le droit au gouvernement de définir des *Development areas*, des zones géographiques où le taux de chômage dépasse un certain pourcentage (4 % en 1950) d'y installer des trading estates équipés de bâtiments industriels prêts à être loués ou vendus, d'accorder aux entreprises qui s'y établissent des avances ou des primes. de 1945 à 1950, plus de 200.000 emplois sont créés dans ces zones. Le Board of trade y gère 90 trading estates et 175 usines.

En matière d'éducation, le gouvernement travailliste fait appliquer la loi Butler, de 1944, en organisant l'enseignement secondaire (désormais obligatoire jusqu'à 15 ans) avec 3 filières dans 3 établissements:

- classique dans les *grammar schools*, ce sont les meilleurs établissements qui préparent au baccalauréat, le A-Level. L'accès à ces grammar schools est lié au succès d'un examen passé vers 11 ans dont on sait qu'il favorise les enfants des familles aisées.
- moderne dans les *secondary modern schools*
- technique dans les *technical schools*

Des bourses d'enseignements supérieur sont créées, en fait on réalise les promesses non tenues par la loi Fisher de 1918: 70 % de l'effectif total est boursier.

Cependant, on ne supprime pas les *public schools*, qui continuent de persuader l'opinion qu'elles forment une élite, et le *Charitable status* continue de leur conférer des avantages fiscaux considérables. De plus, par manque de moyens financiers, peu d'établissements techniques sont créés, la "*parity of esteem*" est loin d'être atteinte. Finalement, une seule nouvelle université ouvre ses portes.

Dans le domaine politique, on va plus loin dans la lutte contre les privilèges. C'est ainsi que le *Representation of people act* (1948) supprime les dernières formes de vote plural et la représentation des universités, rééquilibre les circonscriptions électorales de 40 000 à 80 000 électeurs et le *Parliament Act* amalgamé à la loi de nationalisation de la sidérurgie ramène de 2 ans à 1 an le droit de la Chambre des Lords de différer la mise en application d'un bill voté en troisième lecture aux Communes. Le privilège judiciaire des Lords (être jugés par les Lords et être décapités et non pendus) est aboli.

2.3. Législation sociale et cadre de vie.

C'est le *Welfare state* (Etat du Bien-être) au sens strict, mis en place par Bevan dès 1946. L'objectif est l'éradication des 5 fléaux dénoncés par Beveridge en 1942. Le renversement de la politique aux mal lotis est total. Dans l'esprit de la *poor law*, les pauvres sont responsables de leur pauvreté. Le paupérisme est le fruit de la paresse, du vice... Il fallait donc rendre l'assistance si peu attrayante que seuls les vrais pauvres en bénéficient, les paresseux s'éliminant d'eux-mêmes. Au contraire, on passe à un système complet de protection sociale. En fait, il ne s'agit plus de panser les plaies sociales au nom de la charité chrétienne mais de les prévenir au nom des droits collectifs des citoyens.

1946 Loi sur l'assurance nationale (NIA), (Loi votée par les Tories). Elle rend obligatoire l'assurance-maladie, chômage (que l'on perçoit pendant 312 jours max.), maternité, veuvage, vieillesse (à partir de 65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes). Les indemnités versées aux bénéficiaires sont financées par les cotisations des individus, des entreprises avec un supplément de l'état. Au terme de la loi, la cotisation versée par les salariés est supérieure à celle des patrons. Le rapport s'inversera rapidement. La cotisation salariale n'est pas proportionnelle au gain mais calculée forfaitairement selon l'âge, le sexe et la nature de l'emploi. Il est à noter que les travailleurs indépendants ne bénéficient ni de l'assurance-chômage, ni de l'assurance-maladie.

Système national de Santé (NHS), Toute personne résidant en Grande-Bretagne a libre accès à tous les soins (médicaux, chirurgicaux, dentaires, ophtalmologiques), gratuitement et sans condition de ressources. La rétribution des médecins est assurée par l'état (90 % budget, 10 % assurance-maladie), en fonction du nombre de patients. Cependant, les médecins échappent à une fonctionnarisation complète (Quelques lits sont réservés à la clientèle payante pour les médecins d'hôpitaux).

National Industrial Injuries Act refond la législation sur l'indemnisation des accidents du travail.

1948 National Assistance Act accorde un secours public aux indigents inaptes au travail non couverts par le NIA.

Children Act accorde la gratuité de divers prestations aux enfants d'âge scolaire.

Les destructions amenées par la guerre (plus de 700.000 logements détruits) a aussi rendu urgente la reconstruction. On a besoin d'1 million de logements, on en construit seulement la moitié. Le New Towns Act de 1946 encourage la création de villes nouvelles, agglomération au tissu lâche comportant des quartiers d'habitation dits "unités de voisinage" (10 à 15000 personnes) au milieu d'1 ou plusieurs centres d'activité économique. 14 villes nouvelles sont ainsi construites en 6 ans dont Crawley, Stevenage, Harlow. Le Town and country planning act de 1947 donne aux municipalités un droit de contrôle sur l'utilisation du territoire communal, facilite l'acquisition des terrains à bâtir, qui pour prévenir la spéculation foncière sont frappés d'une taxe égale à leur plus-value. De plus elle autorise les avances et les subventions sur fonds publics. (+ 51.000 en 46, +129.000 en 1947, + 229.000 en 1948). Enfin une loi est votée pour favoriser la création de parcs naturels.

3. Les difficultés du Welfare-state.

3.1. Coût des réformes.

En 1951 le surcoût entraîné par les réformes (santé, construction immobilière, éducation, assistance) est égal à 2 milliards de £, ce qui représente 16.9 % du PIB. 25 % de ces 2 milliards de £ sont pour le système de santé, 30 % pour les retraites. Le budget assume 45 % de ces dépenses (ce qui

représente 20% des dépenses budgétaires), le reste étant couvert par les cotisations. Ainsi, il est nécessaire d'accroître les recettes publiques. De plus, les travaillistes ont toujours considéré l'impôt comme un moyen de réduire les inégalités sociales. Le gouvernement Attlee ne put diminuer les taxes sur les produits de grande consommation mais il accentua la progressivité des impôts directs. Le taux uniforme de l'income tax est porté à 38.75 % avec dégrèvement total pour les faibles revenus. Le taux de la surtax sur les revenus supérieurs à 2.000 £ par an sur la base de 10 % atteint 58.75 % pour la tranche de revenus supérieurs à 15.000 £, soit une imposition totale de 97.50 %, ce qui revenait à l'établissement d'un plafond de revenu. Ensuite, le taux de la death tax, de 1% sur les héritages de 5 000 £, s'élève à 75% pour les fractions d'héritage supérieures à 1 million de £. Un impôt sur les bénéfices des entreprises est institué en 1947, il est doublé dans l'année. Le gouvernement Attlee dû même en fin de compte augmenter sensiblement les impôts indirects à des taux très élevés (33.5 %, 66.5 %, 100%). Finalement, la Grande-Bretagne est en 1950 le pays le plus lourdement imposé du monde.

3.2. Les limites du Welfare-state.

Les années 1946-1947 sont marquées par une intense activité économique (taux de croissance: 6 % en 1947) mais aussi par une forte hausse des salaires, conformément à l'esprit du WS (8.2 % en 1946, 4.1 % en 1947). Le déficit de la balance des paiements s'aggrave (375 millions de £ en 1947) car les importations ont augmenté de 44 % par rapport à 1946 tandis que les exportations n'ont augmenté que de 24 %. Le 15 juillet 1947, c'est la reprise de la convertibilité de la £ en or, mais l'expérience est arrêtée dès le 20 août 1947 et le contrôle des changes est rétabli face à une hémorragie d'or et de devises équivalente à plus de 830 millions de £. En novembre 1947 Stafford Cripps remplace Dalton à l'Echiquier pour mener une politique d'austérité. Il veut freiner la hausse des prix, des salaires et de la consommation, maintenir l'expansion économique et relancer l'exportation. Il doit effectuer des compressions budgétaires sur le secteur militaire, l'enseignement, la santé, la construction immobilière et ramène les dépenses publiques de 5.100.millions de £ en 1947 à 4.629.millions de £ en 1951. Le Conseil Général des trade-unions accepte une pause des salaires (+1.9 % en 1949-1950). En compensation Cripps instaure un plan Utility : pour chaque catégorie de produit, un article est exonéré de la purchase tax. Le contrôle général des prix est renforcé et le rationnement est introduit sur le sucre, le bacon, le textile, les meubles.

Simultanément, le gouvernement cherche à développer la production et la productivité en favorisant l'investissement. Parallèlement, la £ est dévaluée, son taux de change n'avait perdu que 18 % par rapport à 1938, alors que le pouvoir d'achat avait été amputé de 56 %. Le 18 septembre 1949, la £ est dévaluée de 30.5 %. Dans l'immédiat, c'est la plan Marshall qui assure l'équilibre de la balance extérieure. Il apporte entre 1947 et 1950 6.4 milliards de \$ dont les 5/6 en dons, le reste en prêt à 2.5% sur 35 ans à partir de 1956.

3.3. Une légende dorée, une légende noire.

Dans l'ensemble, les résultats de la politique de Cripps sont positifs, mais a-t-on sacrifié le WS à l'assainissement de l'économie ou a-t-on voulu assainir l'économie pour mieux servir le WS ?

* les prix de détails augmentent de 3.3 % en 1949, 3 % en 1950.

* la production industrielle augmente de 8 % en 1948, de 6.5 % en 1949 et 1950.

* il y a seulement 210.000 chômeurs au début 1951 contre 2 millions au début de la guerre.

* les exportations augmentent plus vite que les importations (en 1949, la balance des paiements redevient positive).

* dès 1950, la Grande-Bretagne pouvait renoncer à l'aide Marshall.

Tout ceci a contribué à l'élaboration d'une légende dorée de cette époque. Un nouveau consensus social est apparu: il y a à la fin de l'expérience travailliste en Grande-Bretagne moins d'inégalités, moins d'injustice sociale. Mais il existe aussi une légende noire de cette époque. 1947 a été une "annus horrendus" où la vie a été plus dure que pendant la guerre. Toute la vie est désorganisée, en particulier les transports et surtout les charbonnages qui viennent d'être nationalisés et qui ne sont pas en état de faire face à l'hiver le plus rigoureux depuis 1880-1881. La fourniture d'électricité thermique est insuffisante et il y a de nombreuses coupures. Les agriculteurs souffrent aussi beaucoup et on doit leur assurer des recettes réelles (en échange du respect de certaines règles de gestion) en organisant par l'Agriculture act de 1947 un soutien des prix et des subventions directes. Cette période est aussi associée à un déclin colonial (indépendance de l'Inde et du Pakistan, 1947, de la Birmanie et de Ceylan, 1948, abandon du mandat sur la Palestine, 1948, l'Irlande rompt tout lien avec la Grande-Bretagne en 1948). Elle est aussi associée à un déclin de la £, à l'inflation. Elle marque aussi le début d'une bureaucratie envahissante que dénoncent les slogans conservateurs "Set the people free !" et "Queues, controls, rationing, don't risk it again, vote Conservative !".

Finalement, victime de la politique d'austérité de Cripps et de ses divisions internes, le Labour perd les élections d'octobre 1951. Les conservateurs obtiennent 323 sièges contre 295 aux travaillistes et 6 aux libéraux. Le WS n'a pas touché aux public-schools et à la City, véritables centres du pouvoir, comme l'écrit Bédarida, "les écarts sociaux ont la vie plus dure que les panzer". En fait, le W.S. apparait comme un compromis historique entre les pouvoirs du Labour et le pouvoir de la classe dirigeante, contrainte de partager l'héritage qu'elle détenait jusque-là de manière quasi exclusive, cependant qu'un consensus national s'édifie autour des notions de plein emploi, de minimum vital et de sécurité pour tous. Dans ce cas, les réformes du WS figurent le prix payé par la bourgeoisie afin de perpétuer son influence et de maintenir l'essentiel de son pouvoir. C'est ce qui explique que les principes de l'Etat-providence ne seront remis en cause qu'avec l'accession au pouvoir de M.Thatcher en mai 1979.

Bibliographie:

Bédarida François, La société anglaise du milieu du XIX à nos jours, Paris, éd. point-seuil, 1976 rééd. 1990.

Tacel Max, Le Royaume-Uni de 1867 à 1980, Paris, Masson, 1981.