

Histoire de la définition du chômage

✍ Ingrid Liebeskind Sauthier*

Le chômage au sens moderne du terme est construit entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle. Le concept auquel il donne lieu se constitue juridiquement et statistiquement et débouche sur une nouvelle catégorie sociale. Les préoccupations autour du chômage se traduisent par des normes internationales et des réflexions sur le fonctionnement de l'économie en même temps que la création de l'Organisation internationale du Travail en 1919 et tout au long de l'entre-deux-guerres. La définition du chômage continuera d'évoluer après la Seconde Guerre mondiale dans un contexte de quasi plein emploi. La définition dite du BIT, mise en cause depuis quelque temps doit trouver une nouvelle formulation en adéquation avec les transformations de l'emploi.

Le chômage est l'un des derniers « grands risques sociaux couverts par la Sécurité sociale¹ ». Cette institutionnalisation tardive ne rend compte ni de la durée de l'élaboration de la notion de chômage moderne, ni du contexte dans lequel le chômeur « involontaire » (personne sans travail, disponible pour travailler, à la recherche d'un travail) a été défini par les réformateurs sociaux de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècles, celui de la mutation d'un système économique et de ses répercussions.

L'Organisation internationale du Travail (OIT) est l'héritière de ces travaux, qu'elle prolonge et intègre durant l'entre-deux guerres, période troublée de grands changements où s'élabore lentement un nouveau mode de relations entre partenaires sociaux : les rapports de force socio-économiques issus de la guerre et de la grande crise aboutissent à un compromis entre un État plus interventionniste, les syndicats et la grande entreprise appliquant la rationalisation du travail. C'est l'ébauche de la « régulation sociale à trois », conceptualisée notamment par les tenants de la théorie des conventions et de l'école de la régulation qui s'épanouira après la Seconde Guerre mondiale dans un tout nouveau contexte d'organisation du marché du travail où l'emploi salarié fordiste devient petit à petit la norme.

Le rôle de l'OIT durant l'entre-deux-guerres dans ce processus consiste à intégrer la dimension sociale dans la réflexion économique. La problématique du chômage est centrale à cet égard.



Repas dans un camp de chômeurs dans les années 1930 aux États-Unis

Depuis quelque temps la définition du chômage au sens du Bureau international du Travail (BIT, secrétariat permanent de l'OIT) ne semble plus opératoire, et certains chercheurs s'interrogent sur son origine, d'où l'intérêt de la resituer dans son contexte historique². Elle est en effet le résultat d'un long processus.

La première étape de la construction de cette définition se déroule au tournant des XIX^e et XX^e siècles, période durant laquelle est élaboré lentement le concept de chômage moderne par les réformateurs sociaux³. La matérialisation de ce nouveau statut se traduit, aux niveaux nationaux, par le biais de l'intervention des *législateurs* et des *statisticiens*⁴ en institutions d'assurance chômage et

de placement. La Grande-Bretagne a été le premier pays à créer une assurance chômage obligatoire, la *National Unemployment Insurance*⁵,

* Université de Genève.

1. *Les systèmes d'assurance-chômage*, Genève : BIT, 1955. La Convention n° 102 de l'OIT de 1952 concernant la norme minimum de la Sécurité sociale comprend un champ d'application large et définit neuf branches de la Sécurité sociale : soins médicaux, indemnités de maladie, maternité, vieillesse, survivants, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles, chômage, charges familiales.

2. Jérôme Gautié, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », in *Genèses* 46 (3.2002 : 60-76).

3. Voir à ce sujet le très complet ouvrage de Christian Topalov, *Naissance du chômeur, 1980-1910*, Paris, Albin Michel (1994 : 358).

4. La mesure du chômage et sa formalisation juridique sont, en effet, indissociables.

5. Alors qu'en France la couverture du chômage ne sera réalisée « et fort timidement, qu'à partir de 1958, avec la création des Assedic », Castel (1995 : 318).

alors que se formait le « rapport salarial moderne⁶ ».

La seconde étape, entre les deux Guerres, constitue une transition entre la période de la création de la notion de chômage moderne et celle qui ouvre, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, une nouvelle ère en la matière avec le concept de sécurité sociale.

Entre les deux guerres mondiales, le concept du chômage moderne voit son application effective. L'assurance-chômage (obligatoire ou facultative) se généralise, notamment grâce au rôle normatif de l'OIT. Cette action passe par l'adoption de Conventions et de Recommandations lors des Conférences internationales du Travail

(CIT) et ratifiées (ou non) par les pays membres, répondant ainsi à son objectif de justice sociale.

Ce système d'assurance s'adresse exclusivement, à ses débuts, à une minorité d'actifs masculins du secteur secondaire des pays industrialisés occidentaux et l'évolution des législations nationales dans ce domaine est très variable. Pour cette Organisation, la lutte contre le chômage nécessite l'adoption d'une définition internationalement acceptée, préalable à la normalisation des statistiques et de la législation dans ce domaine.

L'OIT n'a pas attendu 1936, l'année de la publication de la Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie de Keynes pour diffuser ses idées. D'ailleurs Keynes lui-même relève le rôle de l'OIT dans cette perspective en parlant des projets d'investissements par les pouvoirs publics comme moyen de maintenir l'emploi à son plus haut niveau et d'améliorer la situation économique internationale : « La proclamation énergique de cette vérité par le BIT, d'abord sous la direction d'A. Thomas, puis de H. B. Butler, tranche de façon remarquable parmi les déclarations publiées par les nombreux organismes internationaux d'après-guerre qui ont émis des jugements à cet égard⁷ ».

En outre, le tripartisme⁸ génère un espace de négociation et donne aux représentants ouvriers une tribune importante susceptible de faire évoluer certaines de leurs propositions. Ce mode de décision leur accorde de fait une légitimité et fait naître, autour de la lutte contre le chômage, des projets ambitieux. L'OIT a donc certainement contribué, durant l'entre-deux-guerres, à concrétiser auprès de ses pays membres cette « réconciliation de l'économie et du social » – selon la formule de Gauthier – en préparant notamment les sociétés industrielles occidentales à l'organisation du travail qui prévaudra après-guerre en tenant compte de la dimension sociale.

Le rapport Beveridge⁹ de 1942 ouvre la voie, après la Seconde Guerre mondiale, à l'application d'une sécu-

rité sociale et d'une politique de plein emploi¹⁰ dans laquelle plusieurs pays s'engagent, ce qui permet à l'OIT d'élargir son mandat. En 1947, le BIT déclare que « la plénitude de l'emploi est devenue l'objectif de ceux qui espèrent prévenir les crises économiques et élever le niveau de bien-être de la communauté tout entière¹¹ ». Ce développement est rendu possible grâce à la concrétisation d'un compromis amorcé durant l'entre-deux-guerres¹² ». Il s'agit d'un système économique qui intègre « croissance économique, quasi-plein-emploi et développement du droit du travail dans la structuration de la société industrielle¹³ ».

Nous allons retracer ci-après les étapes de la définition du chômage pour se rendre compte que celle du BIT, objet de critiques, ne date que de... 1982.

Définition et mesure du chômage moderne : le rôle de la « nébuleuse réformatrice »¹⁴

La notion de ce que sera le chômage moderne s'élabore entre les années 1880 et 1910. Au cours de cette période, dans les grandes villes, un salariat dépourvu de protection et sujet au chômage de masse se généralise, surtout lors des crises économiques. Ce chômage devient la « question sociale » de ces années-là. Les réformateurs sociaux qui se penchent sur elle tentent, d'une part, d'identifier les chômeurs parmi ceux qui ne travaillent pas et, de l'autre, de définir les causes du chômage. Sachant que la manière dont les contemporains de la fin du XIX^e siècle se représentent le chômage évolue, de même que les causes qui lui sont attribuées, on comprend que trente ans seront nécessaires pour identifier ces causes, durant lesquels le concept de chômage moderne fait l'objet d'une « invention¹⁵ ». Les deux grandes articulations de cette période dans ce processus se situent au niveau statistique et sémantique. Leurs acteurs sont les réformateurs sociaux de tous horizons qui étudient ce phénomène d'une société industrielle en mutation.

6. « Pour la théorie de la régulation, le rapport salarial se définit par la complémentarité des institutions qui encadrent le contrat de travail et leur compatibilité avec le mode de régulation en vigueur. Il varie donc dans le temps et l'espace, manifestant des configurations diverses avec la performance économique », Boyer, R. et Saillard, Y., (dir.), *Théorie de la Régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte (1995 :106). Entre la fin du XIX^e siècle et la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pays occidentaux industrialisés passent d'un mode de régulation « concurrentiel » à un mode de régulation « monopoliste ».

7. John Maynard Keynes, *La Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 1936, (ed.1968 :170), repris dans le « Rapport du Directeur », in CIT (1939 : 100).

8. Alors que l'assemblée de la SDN est purement gouvernementale, la Conférence internationale du travail comprend des délégués non gouvernementaux qui jouissent d'une pleine indépendance et qui ont le droit de vote ; ces derniers appartiennent aux délégués du patronat et à ceux des syndicats.

9. *Social Insurance and Allied Services*. Ce rapport vise, par son approche universaliste, à éliminer définitivement de la société les « cinq fléaux de l'Angleterre » que sont la misère, la maladie, l'ignorance, la saleté et l'oisiveté.

10. Le droit au plein emploi est reconnu juridiquement après la Seconde Guerre mondiale par plusieurs États.

11. « Statistiques de l'emploi et du chômage », in *Rapport pour la sixième Conférence internationale des statisticiens du travail*, Montréal, août 1947, Genève :BIT (1947 : 1).

12. Voir Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage : histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, PUF, 1986.

13. Castel, op. cit (1995 : 214).

14. Terme forgé par Christian Topalov, op.cit. (1994 : 358).

15. Selon le titre de l'ouvrage de Salais et al. (op. cit.). Le chômage ne résulte donc pas d'une prise de conscience, d'une découverte, interprétation habituelle dans l'historiographie du chômage. Garraty, (1978) dans *Unemployment in History*, intitule par exemple son chapitre 6 « The Discovery of Unemployment ».



Source : Wikipédia

Entrée principale du Centre William Rappard qui a abrité le Bureau international du Travail à Genève, Suisse.
William Rappard est un universitaire suisse qui œuvre au service du droit du travail et pour la protection légale des travailleurs.

La mesure du chômage

Quel est l'enjeu ? Il s'agit, techniquement, de distinguer les pauvres des sans emploi – qui jusque-là se confondaient – en définissant selon un critère incontestable la disposition d'un individu à travailler.

Entre le début et la fin des années 1880 on passe du classement des sans-emploi dans la catégorie « chômeurs » à la détermination des causes du chômage en distinguant des catégories de phénomènes et de populations. Ainsi, Charles Booth¹⁶ catégorise les sans-emploi en vrais chômeurs ou inaptes à l'emploi. Les enquêtes des administrations statistiques, les évaluations des autorités, les recensements de la population sont les sources utilisées à ces fins de catégorisation.

Les *statisticiens* jouent un rôle clé dans l'évolution de la mesure du chômage moderne grâce au passage de l'utilisation de grandeurs absolues aux grandeurs relatives (taux de chômage) et à l'emploi des indices permettant de mesurer le chômage sans compter les chômeurs. Des théoriciens de la statistique mathématique (notamment George Henry Wood¹⁷ et Arthur Lyon Bowley¹⁸), fournissent ce nouveau langage et ces outils aux réformateurs qui les reprennent à leur compte, les utilisent et font des propositions concrètes, méthodologiques ou législatives, lorsqu'ils estiment qu'elles sont politiquement applicables. Cette étape est rendue possible grâce aux liens qui unissent ces réformateurs aux réseaux auxquels ils appartiennent. D'où l'importance d'étudier et de prendre en compte cette « nébuleuse réforma-

trice », élaboratrice de concepts et d'outils et intermédiaire, notamment lorsqu'on envisage les relations entre l'État et le marché¹⁹.

Le chômage comme « fait social » : conséquences économiques et juridiques

Les développements de la *science sociale* aboutissent à définir le chômage comme fait social. C'est le

16. Charles Booth (1840-1916), entrepreneur et réformateur anglais auteur d'une enquête sur la vie sociale à Londres.

17. George Henry Wood (1874-1945), statisticien du travail anglais.

18. Arthur Lyon Bowley (1869-1957) statisticien et économiste anglais, pionnier dans l'utilisation d'échantillonnages dans ses enquêtes sociales.

19. Alain Desrosières, « L'État, le marché et les statistiques – Cinq façons d'agir sur l'économie », *Courrier des statistiques*, n° 95-96, décembre 2000.

deuxième fait marquant de cette période qui constitue, selon Christian Topalov, une « révolution scientifique » grâce à deux ouvrages parus en 1909 : *Unemployment : a Problem of Industry*²⁰ de l'économiste William Beveridge et *Le chômage et la profession* du sociologue durkheimien Max Lazard²¹.

Pour ces auteurs, le chômage n'est plus vu comme résultant de la responsabilité du chômeur, il n'est plus envisagé en termes individuels et moraux mais est considéré comme un phénomène industriel, social et objectif. Il ne s'agit dès lors plus de classer les chômeurs mais les différentes formes de chômage, ni d'additionner des individus mais de mesurer un fait social en utilisant des indices, ce qui induit une nouvelle définition de l'objet de la statistique. Le chômage devient un fait social dès lors qu'il est attribué à la situation industrielle, et il se mesure en élaborant un « volume du chômage ».

Les conséquences politiques de cette approche se manifestent par la mise en place de réformes de l'organisation sociale accompagnant une structuration du marché du travail. Le diagnostic de la situation révèle que

le problème du chômage résulte du sous-emploi, de la mobilité du travail, de la mobilité spatiale et du manque de qualifications.

À partir de ce constat, l'objectif est de créer un salariat régulier pour les besoins de la rationalisation du travail et de la production de masse qui fait ses débuts. Comment ? Il s'agit d'abord de classer les individus pour « séparer les chômeurs dignes d'accéder à l'emploi, d'un résidu à réprimer²² ». Ce classement aboutit aux propositions politiques des réformateurs, concrétisées par la création de nouvelles administrations. Celles-ci donnent des droits aux travailleurs réguliers qui sont définis juridiquement en une catégorie nouvelle, le chômeur « authentique » ou « involontaire ».

À ces droits, correspond le devoir de s'établir dans le salariat. Ce constat étant effectué, le placement est rationalisé via la création de bureaux de placement publics. La création de l'assurance chômage permet au chômeur de bénéficier d'indemnités ou d'allocations grâce à ses contributions. Enfin, des travaux de secours ou des travaux publics sont mis sur pied s'il n'est pas possible de placer le chômeur de manière rationnelle.

La question du chômage est donc définie autour des années 1910, ce qui permet la mise en œuvre des méthodes et des politiques qui seront appliquées par la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis entre les années 1910 et 1930, avec de grandes différences. Pour la France, le chômage enregistré est élevé dans la grande industrie où le salariat ouvrier est important et où la rationalisation est introduite. En revanche, dans le secteur du travail à domicile, les chômeurs ne se font pas enregistrer. La diversité des taux de chômage relevée est donc largement indépendante de l'évolution de l'emploi. Cependant, la France connaît bien un chômage intense et chronique, sélectif, régionalisé et sectorisé. Ainsi, en France le taux de chômage serait voisin de 10 % en 1936 en agrégeant le chômage recensé et le chômage partiel, contredisant l'image d'une France épargnée.

Le chômage objet de réunions internationales

Les échanges d'expériences étrangères sont utilisés aux niveaux nationaux pour valider les propositions lancées par les réformateurs en matière de traitement et de comptage des chômeurs. Les rencontres, contacts, diffusions se font via des réunions internationales, des congrès ou des associations internationales qui abordent, pour la première fois la question du chômage. Parmi celles-ci, retenir :

- le Congrès des accidents du travail et des assurances sociales ;
- l'Institut international de statistique, créé en 1885 ;
- l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (AIPLT)²³, créée en 1900, notamment grâce à Arthur Fontaine²⁴, Paul Cauwès²⁵ et le juriste belge Ernest Mahaim²⁶ ;
- l'Association internationale pour la lutte contre le chômage involontaire, fondée en 1910 sur l'initiative du belge Louis Varlez²⁷ et de Max Lazard (tout au long des années 1920, elle fournira une partie de ses cadres et experts au BIT).

Parmi le grand nombre de projets élaborés par ces réformateurs sociaux, seuls quelques-uns aboutissent. Christian Topalov insiste sur la nécessité du concours des compétences nécessaires à l'élaboration de projets concrets (entre théoriciens de la statistique et réformateurs organisés) et leur rencontre avec les conditions politiques rendant leur réalisation possible. L'AIPLT illustre cette convergence dont le succès s'explique, entre autres, par le lien que certaines personnalités membres de cette association entretiennent avec leurs gouvernements. Pour la France : Albert Thomas²⁸, qui est sous-secrétaire d'État à l'Artillerie et aux Équipements militaires lorsque Briand est ministre de la Guerre, puis directeur du ministère de l'Armement et Arthur Fontaine, qui dirige l'Office du travail du Ministère du travail.

20. William Henry Beveridge, *Unemployment : A Problem of Industry*, 1909 et 1930, London, 1930.

21. Max Lazard (1875-1953). Membre de la Société de statistique de Paris.

22. Salais, in Mansfield et al. op. cit. (1994 :9). Malcom Mansfield, Robert Salais, et Noël Whiteside. (eds), *Aux sources du chômage 1880-1914*, Paris : Belin, 1994.

23. Après la guerre, elle fusionne avec d'autres groupements d'inspirations analogues et devient l'Association internationale pour le progrès social.

24. Arthur Fontaine (1860-1931) dirige l'Office du travail créé par le Ministère du travail ; un des principaux artisans de la législation sociale française. Préside depuis 1919 le Conseil d'administration du BIT jusqu'à sa mort.

25. Paul Cauwès (1843-1917), juriste et économiste français, l'un des fondateurs de la Revue d'économie politique.

26. Ernest Mahaim (1865-1938), sociologue belge, président du Conseil d'administration du BIT, 1931-1932.

27. Dirigera le service de l'émigration et du chômage du BIT.

28. Albert Thomas (1878-1932), membre de la SFIO. Est en contact avec les milieux réformistes, s'intéresse au syndicalisme et au mouvement coopératif et participe à plusieurs revues. Ministre de l'Armement au sein du second cabinet de guerre d'Aristide Briand. Nommé en 1919 directeur du Bureau international du travail, poste qu'il occupera jusqu'à sa mort en 1932.

Si la portée de ce succès est relativement modeste, il participe néanmoins aux fondements de ce que deviendra l'OIT, autant en termes d'expérience institutionnelle que d'influences personnelles.

L'OIT héritière des réformateurs sociaux du tournant des XIX^e et XX^e siècles

L'OIT poursuit les travaux des réformateurs parmi lesquels certains rejoignent l'Organisation, tels Albert Thomas, Arthur Fontaine, Léon Jouhaux²⁹. Son rôle est de normaliser des règles sociales définies en son sein par des Conventions et Recommandations élaborées après enquêtes auprès des pays membres de l'Organisation et adoptées (ou non) par ces derniers. Elle tente donc de rendre commun un corpus de critères en tenant compte du degré d'avancement des législations nationales.

Le thème du chômage est abordé dans le deuxième point de l'ordre du jour dès la première Conférence de l'OIT qui se tient à Washington en 1919. Il s'agit d'étudier les moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences. La Convention internationale n° 2 qui en résulte stipule que chaque pays membre la ratifiant doit communiquer régulièrement au BIT toute information, statistique ou autre, concernant le chômage en vue de leur publication.

C'est un premier pas vers une normalisation qui tient de la gageure tant la panoplie des systèmes nationaux existants au début des années 1920 révèle de nombreuses divergences, qui tiennent à une foule de facteurs : niveaux d'industrialisation, importance relative des secteurs économiques, existence ou non d'assurance contre le chômage, coexistence des formes d'assistance aux chômeurs, etc.

La seconde Convention n° 44 « assurant aux chômeurs involontaires des indemnités ou des allocations »,

entrée en vigueur le 4 juin 1934, ne mentionne pas la nécessité de fournir des statistiques, car cela va de soi.

L'amélioration progressive des statistiques

En 1920, une Commission technique du chômage est constituée visant à l'établissement de meilleures statistiques du chômage si ce n'est à leur uniformisation ; elle fait appel à des experts, dont William Henry Beveridge, Max Lazard et Lucien March³⁰.

Après consultation des gouvernements, trois propositions sont présentées.

Tout d'abord, une définition du chômage involontaire : « le chômage est la situation du travailleur qui, pouvant et voulant occuper un emploi soumis à un contrat de travail, se trouve sans travail et dans l'impossibilité, par suite de l'état du marché du travail, d'être occupé dans un tel emploi³¹ ». Cette formule est adoptée avec une certaine dose de fatalisme. En effet, un rapport du BIT³² conclut que « (...) les statistiques fournies (...) ne peuvent être fondées sur une définition internationale et qu'il faut les prendre telles quelles, avec leur valeur approximative, en tenant compte seulement, pour les apprécier et pour les comparer, de la façon dont elles sont établies ». Cette définition n'est donc adoptée que parce qu'il lui est concédé un « intérêt pratique, quand les recensements de chômage se font dans le cadre des recensements généraux de la population ou des recensements industriels ».

Ensuite, une classification des industries et professions est soumise aux gouvernements membres de l'OIT sur le modèle français, avec certains amendements.

Troisième axe de propositions : des modèles de tableaux statistiques à remplir périodiquement par les divers pays pour permettre les comparaisons internationales. Ces tableaux doivent regrouper les statistiques

fournies par les syndicats ouvriers, les offices de placement, l'assurance chômage. Les critères retenus sont :

- la fréquence régulière des données pour tenir compte des variations du chômage et en suivre les fluctuations ;
- la différenciation selon les branches (des relevés distincts par industrie ou profession et, si possible, selon le sexe et les groupes d'âge) ;
- l'obtention de grandeurs absolues et relatives tant pour la population active totale que pour l'emploi et le chômage.

Ces exigences, qui peuvent paraître élémentaires et simples, ont demandé des années pour commencer à être appliquées de manière un tant soit peu satisfaisante.

Si l'on se réfère aux attentes, on peut conclure à un échec de l'OIT dans ce domaine. Mais ces exigences étaient difficiles à réaliser si l'on considère la nouveauté de la catégorie « chômage » dans un contexte d'évolution structurelle du marché du travail et de différences nationales marquées entre les méthodes statistiques et les définitions de ce chômage. À ces difficultés s'ajoute le manque de précision des données qui, selon le BIT, « empêchent toute comparaison internationale³³ » !

29. Léon Jouhaux (1879-1954), secrétaire général de la CGT en 1909. Il présente en 1916 un rapport préfigurant ce que deviendra l'OIT. En 1919, à la Conférence de paix, il joue un rôle important dans l'incorporation, dans l'article 13 du Traité de Versailles, des bases constitutionnelles de l'OIT, qu'il rejoint la même année comme représentant des ouvriers français. Après la Seconde Guerre mondiale il devient vice-président de la Fédération syndicale mondiale et devient président de la CGT-Force ouvrière. En 1951 il reçoit le Prix Nobel de la paix.

30. Lucien March (1858-1933), Français, Ingénieur statisticien d'État entre 1900 et 1930 voir *Courrier des Statistiques* n° 123 janvier-avril 2008.

31. « Les méthodes d'établissement des statistiques du chômage », in *Études et Documents*, Série C, chômage, n° 7, Genève, BIT (1922 : 26).

32. Annexe XV de la 4^e Conférence internationale du travail (10.1922 : 1059-1060).

33. *Revue internationale du travail (RIT)*, vol. 1, n° 3 (3.1921 : 394). Cette phrase est répétée à chaque parution des statistiques trimestrielles.

La question du chômage à l'ordre du jour de la 2^e Conférence internationale des statisticiens du travail³⁴

En 1925, toujours dans la perspective d'améliorer les statistiques nationales et de les rendre plus comparables internationalement la deuxième Conférence internationale des statisticiens du travail met à son ordre du jour la question du chômage.

Ses travaux fondent les bases de la statistique du chômage durant l'entre-deux-guerres et aboutissent à une résolution qui sert de référence, de guide, aux gouvernements ayant ratifié la Convention et même à ceux qui ne l'ont pas fait.

Les définitions du chômage et les systèmes d'assurance en vigueur déterminent les statistiques du chômage. Il s'agit donc d'élaborer une définition internationale du chômage. Les sources statistiques (assurance obligatoire, facultative, assistance, syndicales, de l'emploi, recensements, enquêtes spéciales) sont étudiées afin de déterminer leur validité

Source : Wikipédia



Manifestation à Londres pendant la grève générale de 1936

et les différences de portée de leurs données respectives.

La Résolution de 1925 définit ainsi le chômage : « Le chômage mesuré n'est pas celui dû à la maladie, à l'invalidité, à la participation à un conflit industriel ou à l'absence volontaire du travail, mais uniquement celui qui résulte du manque d'emploi ou du manque de travail dans l'emploi maintenu. (...) La condition nécessaire et suffisante pour qu'un tel chômage soit pris en compte est qu'il ait porté sur une journée au moins ».

Le fait de devoir définir le chômage par la négative est révélateur de la jeunesse de la catégorie et du fait qu'elle n'est pas encore clairement inscrite dans tous les esprits. En ce qui concerne les systèmes d'assistance, la Résolution de 1925 stipule que chaque pays doit :

- mentionner les modifications apportées dans le fonctionnement de l'assurance ;
- en mesurer les effets sur les statistiques³⁵ ;
- et s'assurer de leur comparabilité dans le temps.

Ceci souligne le lien existant entre les statistiques et la législation, relevé par Robert Salais et al. (1986).

Les statistiques, comme le rappelle sans cesse le Bureau, ne représentent pas l'ensemble des chômeurs, puisqu'elles ne comprennent que ceux qui sont enregistrés. Les chiffres publiés servent donc bien plus à montrer que le chômage augmente

ou diminue à un moment quelconque que d'établir une pesée exacte du phénomène.

En outre, leur fiabilité ou plutôt leur manque de fiabilité est sans cesse rappelé par le BIT. Comme le relève un des responsables de la section statistique en 1934, « ce n'est que par un effort d'imagination que l'on peut donner le nom de statistiques du chômage à toutes ces données si peu homogènes, calculées par des institutions variées et pour des raisons diverses³⁶ ». On ne peut être plus clair ni plus fataliste...

Consolation : c'est pourtant « surtout dans cette branche des statistiques du travail que les plus grands progrès semblent avoir été accomplis³⁷ » relate le fascicule rétrospectif édité en 1934 sur le travail du BIT et des Conférences internationales de statisticiens.

Évolution des priorités du BIT : du chômage au plein emploi

Le regard en arrière porté en 1934 sur la standardisation internationale des statistiques du travail³⁸ permet de constater une évolution majeure dans l'appréhension du chômage. Durant les années 1920, il est étudié pour lui-même. À la suite du choc de la crise des années 1930, il est abordé dans le cadre plus large de l'étude du marché du travail et des politiques de l'emploi. Tout au long de la période, ces statistiques évoluent, se précisent et anticipent ou traduisent les changements qui interviennent dans le marché du travail.

L'OIT et la Sécurité sociale

On est ainsi passé de la nécessité de trouver les causes du chômage et les moyens d'y remédier à une démarche consistant à développer des méthodes propres à assurer l'adaptation de la main-d'œuvre disponible aux possibilités d'emploi. Cette période des Trente Glorieuses³⁹ constitue, pour le taux de chômage comme catégorie standardisée, un « âge d'or dans le cadre de régimes d'activité et d'emploi particuliers⁴⁰ », dont la norme est

34. « La deuxième Conférence internationale des statisticiens du travail », tenue à Genève du 20 au 25 avril 1925, *Études et Documents*, série N (statistique) n° 8, Genève : BIT. Vingt-quatre États sont représentés à cette Conférence.

35. Les méthodes des statistiques du chômage, rapport préparé pour la seconde Conférence internationale des statisticiens du travail, avril 1925, Genève : BIT (1925 : 13).

36. John Lindberg, *Revue internationale du travail*, vol. 29, n° 3 (1934 : 502).

37. « La standardisation internationale des statistiques du travail – Aperçu de l'œuvre du BIT et de différentes conférences internationales de statisticiens », in *Études et Documents* n° 19, série N (Statistique), Genève : BIT (1934 : 13).

38. « La standardisation internationale des statistiques du travail – Aperçu de l'œuvre du BIT et de différentes Conférences internationales de statisticiens », *Études et Documents* n° 19, série N (Statistique), Genève : BIT (1934).

39. Terme forgé par Jean Fourastié dans son ouvrage *Les Trente Glorieuses*, Paris, Fayard, 1979. Mais pour Robert Castel « il faudrait (...) se débarrasser d'une célébration encombrante des "Trente Glorieuses". Non seulement parce qu'elle enjolive une période qui, de guerres coloniales en injustices multiples, a comporté nombre d'épisodes fort peu glorieux. Mais surtout parce que, en mythifiant la croissance, elle invite à faire l'impasse sur au moins trois caractéristiques du mouvement qui emportait alors la société salariale : son inachèvement, l'ambiguïté de certains de ses effets, le caractère contradictoire de certains autres », *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard (1995 : 389).

40. Gautier, op.cit. (2002 : 61).

le salariat fordiste. En effet, rétrospectivement, on peut considérer que le plein emploi était réalisé au vu du faible taux de chômage des pays industrialisés.

En 1947, lors de la sixième Conférence internationale des statisticiens du travail à Montréal, la définition du chômage est incluse dans la Résolution V concernant les statistiques de la main-d'œuvre, de l'emploi et du chômage, à l'article 12 :

« Les statistiques du nombre total des chômeurs devraient comprendre toutes les personnes qui sont à même de prendre un emploi, qui sont sans emploi un jour donné et qui sont restées sans emploi et en quête d'un emploi pendant une période minimum n'excédant pas une semaine ».

En 1954, la huitième Conférence internationale des statisticiens du travail⁴¹ adopte des définitions standardisées sur le modèle des États-Unis relativement à la main-d'œuvre, à l'emploi et au chômage. La définition du chômage de la Conférence de 1947 est élargie : « les personnes en chômage sont toutes les personnes qui ont dépassé un âge spécifié et qui, un jour spécifié ou une semaine spécifiée, rentrent dans les catégories suivantes :

- les travailleurs à même de prendre un emploi et dont le contrat d'emploi a pris fin ou a été temporairement interrompu et qui se trouvent sans emploi et en quête de travail rémunéré ;
- les personnes à même de travailler (...) en quête de travail rémunéré, qui n'ont jamais eu d'emploi auparavant, ou dont la dernière position dans la profession n'était pas celle de salarié (c'est-à-dire les anciens employeurs, etc.) ou qui avaient cessé de travailler ;
- les personnes sans emploi qui sont normalement à même de travailler immédiatement (...) ».

Les trois critères dits du BIT

C'est de 1982 que date la définition du chômage qui a servi de référence si longtemps, dite des trois critères. Elle figure dans la Résolution adoptée

par la treizième Conférence internationale des statisticiens du travail⁴² qui se fixait pour but la révision et l'extension des normes de la résolution de la Conférence de 1954 sur les statistiques de la main-d'œuvre, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi⁴³.

Il s'agissait d'élaborer des lignes directrices techniques pour tous les pays et en particulier pour ceux dont les statistiques sont peu développées.

Deux définitions sont proposées, pour tenir compte des différences nationales. La première est une définition standard, restrictive, fondée sur le critère de recherche d'un emploi, et la seconde, une définition élargie, fondée sur le critère de disponibilité, permettant à chaque pays de choisir entre l'une et l'autre de ces définitions selon les conditions nationales, sans obligation d'adopter les deux.

Dans la définition « standard », les « chômeurs » comprennent toutes les personnes ayant dépassé un âge spécifié qui, au cours de la période de référence, étaient :

- sans travail, c'est-à-dire qui n'étaient pourvues ni d'un emploi salarié ni d'un emploi non salarié ;
- disponibles pour travailler, dans un emploi salarié ou non salarié durant la période de référence ;
- à la recherche d'un travail, c'est-à-dire qui avaient pris des dispositions spécifiques au cours d'une période récente spécifiée pour chercher un emploi salarié ou un emploi non salarié (...).

La définition élargie, que nous ne reproduisons pas, concerne notamment des pays où « le marché du travail est largement inorganisé (...) » et étend la désignation du terme chômage en fonction de situations particulières.

Cette révision visait à pallier les insuffisances constatées dans l'approche de la main-d'œuvre, qui servait à l'époque pour les normes nationales dans des systèmes économiques différents – économie de marché,

économie planifiée, économie en développement. Elle recommande des solutions permettant d'effectuer des comparaisons internationales valables sur les concepts, définitions, et méthodes utilisées pour le rassemblement et le relevé des statistiques et propose des définitions différentes de l'emploi, du chômage, etc., facilitant les agrégations et les désagrégations des données sur la main-d'œuvre en fonction de la diversité des objectifs et des utilisations.

Cette définition du chômage « débouche sur une analyse du chômage en termes de mobilisation des facteurs de production en vue de la création de richesse ». Dès lors, le chômage est vu comme la partie de la main-d'œuvre non utilisée. (Gautié, 2002 : 65). Le fait que deux définitions aient été introduites s'explique par le fait que les normes de l'OIT sont internationales mais souligne également la difficulté de la tâche, le chômage étant « une construction historique et sociale propre à nos sociétés occidentales⁴⁴ ».

C'est ainsi que les pays de l'Union européenne, réunis par l'office statistique européen Eurostat précisent, en 2000, leur interprétation de la définition donnée par le BIT et s'accordent sur la façon de mesurer le chômage dans leurs enquêtes nationales (règlement 1897/2000) afin de rendre les statistiques nationales plus comparables les unes avec les autres⁴⁵.

Les critiques

L'affaiblissement du modèle de référence industriel et fordiste met à mal le droit du travail et le lien social se délite en raison de la crise de l'État-providence. Les changements de technologie, la mondialisation des

41. « Huitième Conférence internationale des statisticiens du travail », in *RIT*, vol. 37, n° 7 (31.12.1954 : 331-337).

42. OIT, Treizième Conférence internationale des statisticiens du travail, Genève, 18-20 octobre 1982, disponible en ligne sur le site de l'OIT (voir Labordoc).

43. Cette question est la deuxième à l'ordre du jour de cette Conférence parmi six sujets.

44. Gautier, op. cit. (2002 : 60).

45. Olivier Chardon, Dominique Goux, « La nouvelle définition européenne du chômage BIT », *Economie et Statistique* n° 3362, 2003.

échanges, les restrictions budgétaires, etc. et leurs conséquences sur le monde du travail fragilisent en effet les institutions nationales de l'État social, ou des États providence⁴⁶.

Les droits du travail sont bouleversés par la transformation de la division traditionnelle du temps de travail, en raison de ses nouvelles formes d'organisation et de sa déréglementation, entre autres éléments. À tel point que ces droits sont « suspectés, à l'instar des corporations de jadis, d'entraver l'efficacité économique⁴⁷ ». Ces changements génèrent de l'insécurité, provoquent des licenciements et font augmenter à nouveau le chômage. Face à cette situation, la flexibilité et la mobilité de l'emploi font partie des solutions prônées.

Dès lors, la catégorie chômage formalisée par la mesure statistique est remise en cause tant dans son reflet de la représentation du marché du travail que dans celui du rôle des pouvoirs publics. N'est notamment pas prise en compte la « désincitation à reprendre un emploi » ou « trappe

à chômage ». Il s'agit de personnes qui se déclarent spontanément chômeurs mais qui, découragées, ne recherchent pas d'emploi. Elles n'apparaissent plus parmi les chômeurs lorsqu'on adopte les critères du BIT. Pourtant si elles ne cherchent plus d'emploi ce n'est pas parce qu'elles n'en souhaitent pas mais parce qu'elles ne croient plus pouvoir en obtenir⁴⁸. On peut déjà parler en 1982 d'une amorce de déconstruction du chômage, qui « débouche sur un éclatement de la mesure et une multiplication des indicateurs⁴⁹ », phénomène qui ne fera que s'amplifier au fil des années qui vont suivre. Ainsi, « le chômage global tel qu'il est mesuré n'est pas un bon indicateur de la réalité qu'il est censé représenter » (Gautié, 2002 ; 69). « Des polémiques surgissent parce que les mesures statistiques exigent des critères précis alors que les situations concrètes sont complexes et imprécises » relevait le BIT dans son rapport *Le travail dans le monde 1995*.

Conclusion

Cette configuration nécessite de nouvelles formes de protections sociales, n'en déplaie à ceux qui voudraient les voir disparaître. L'OIT au travers de l'Agenda global⁵⁰ qu'elle a élaboré affirme la nécessité d'une protection sociale en promouvant un emploi « décent » qui doit également être « productif », donc s'inscrire dans une économie de marché permettant de dégager des surplus, mais « qui transcende le calcul économique étroit⁵¹ ».

Dans ce cadre, le dialogue social est prôné et « la politique sociale doit être perçue comme un élément dynamique dans la promotion d'une économie saine et d'une société juste plutôt que comme un coûteux fardeau⁵² ». Le défi majeur consistant à « générer une demande suffisante de main-d'œuvre pour une population qui continue d'augmenter régulièrement⁵³ ».

Cependant, le chômage est toujours là. Le BIT, dans son étude de 1995 *Controverses sur les statistiques du travail*, indique que le taux de chômage est perçu tant comme un indicateur de paix sociale que comme un indicateur de résultats économiques ou de bon fonctionnement du marché de l'emploi. Le BIT analyse les sujets qui font polémique (qui est au chômage ? les catégories limites...).

La 18^e Conférence internationale des statisticiens du travail de novembre 2008 a présenté un rapport intitulé « Au-delà du chômage : mesures d'autres formes de la sous-utilisation de la main-d'œuvre », qui devrait aboutir à une résolution d'ici 2012 et qui a suscité un vif intérêt de la part institutions et personnes présentes, notamment des représentants de l'OCDE et Eurostat qui collaborent avec le BIT.

Le rapport explique les raisons pour lesquelles il est souhaitable de mettre au point des mesures de la sous-utilisation de la main-d'œuvre en complément du taux de chômage et présente un cadre théorique de définition de cette sous-utilisation comme étant une mesure incluant trois composantes : le déficit de l'offre de travail, les gains faibles et l'utilisation inadéquate des compétences.

On le voit, alors que se déconstruit le chômage qu'on pouvait récemment qualifier de moderne, il s'élabore un nouveau modèle, dans un climat intellectuel que l'on peut rapprocher de celui de la « nébuleuse réformatrice » de la fin du XIX^e siècle.

Toutes les idées et projets proposés ne se réaliseront pas, il y aura des tâtonnements et des pertes mais une nouvelle forme de compromis entre l'économique et le social sera trouvée et l'OIT y jouera à nouveau un rôle, partagé avec d'autres organisations internationales. ■

46. Le sociologue Alain Touraine dans « Y a-t-il des valeurs naturelles », évoque l'essoufflement de « l'État de bien-être » qui, pour parer à son démantèlement doit « redéployer le droit du travail », *Revue du Mauss* n° 19 2002/1.

47. Que ce soit autrefois l'OIT ou aujourd'hui l'OMC, ces organisations ont occupé ou occupent ce qui était le *Centre William Rappard*, du nom de cet universitaire suisse qui œuvra au service du droit du travail et pour la protection légale des travailleurs, in Supiot, 1996.

48. Danièle Guillemot, Patrick Pétour, Hélène Zajdela, *Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : quel est le sort des allocataires du RMI ?*, novembre 2001, révisé mars 2002, in <http://matisse.univ-paris1.fr/doc2/mse226.pdf>.

49. Gautier, op.cit. (2002 : 68).

50. Le Sommet mondial sur le développement social, en 1995 et la 24^e Session extraordinaire de l'assemblée générale des Nations-unies en 2000 ont conclu que l'emploi est fondamental dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'assemblée générale de l'ONU a confié à l'OIT la tâche de définir une stratégie internationale cohérente et coordonnée en faveur d'un emploi productif librement choisi : l'Agenda global pour l'emploi résulte de ses travaux et approuvé à la session du CA de mars 2003.

51. Commission de l'emploi et de la politique sociale GB.286/ESP/1, 286^e session, Genève, BIT (3.2003 : 4 §11).

52. Op. cit. (3.2003 : 4 §11).

53. Op. cit. (3.2003 : 9 §26).