

# JOURNEES D'HISTOIRE DE LA STATISTIQUEE

Paris, 18 et 19 mars 2008

Amphi 1 de l'ENSAE

## Histoire de la définition du chômage au sens du BIT dans les années 1930

Ingrid Liebeskind Sauthier, Université de Genève

Le chômage est souvent présenté comme étant "parmi les derniers des grands risques sociaux à être couverts par la sécurité sociale"<sup>1</sup> ; cette institutionnalisation tardive ne rend compte ni de la durée de l'élaboration de la notion ni du contexte dans lequel le chômeur 'involontaire' a été défini, c'est-à-dire celui de la mutation d'un système économique et de ses répercussions. La création de la nouvelle catégorie sociale de chômage est l'aboutissement d'un long processus qui permet de le mesurer. Si l'on s'intéresse à l'origine de la définition du chômage au sens du BIT, c'est bien parce que depuis quelques temps elle ne semble plus opératoire d'où l'intérêt de la resituer dans son contexte historique<sup>2</sup>.

L'entre-deux guerres est particulièrement intéressant à étudier dans cette optique car il constitue une transition entre deux périodes qui l'encadrent :

- o celle de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle où le concept du chômage est forgé, alors que se forme le 'rapport salarial moderne'<sup>3</sup>, et
- o et celle de l'après la Seconde guerre mondiale, où le rapport Beveridge<sup>4</sup> de 1942 ouvre la voie à l'application d'une sécurité sociale **et d'une politique de plein emploi**<sup>5</sup> dans laquelle plusieurs pays s'engagent. Ce développement est rendu possible par la concrétisation du 'compromis keynésien'<sup>6</sup> ou de la 'convention keynésienne de plein-emploi'<sup>7</sup>. Ce système économique intègre « croissance économique, quasi-plein-emploi et développement du droit du travail dans la structuration de la société industrielle<sup>8</sup> ».

---

<sup>1</sup> *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.

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

<sup>3</sup> "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<sup>e</sup> siècle et la fin de la Seconde guerre mondiale d'un mode de régulation 'concurrentiel' à un mode de régulation 'monopoliste' dès la fin de la Seconde guerre mondiale.

<sup>4</sup> *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.

<sup>5</sup> Le droit au plein emploi est reconnu juridiquement après la Seconde Guerre mondiale par plusieurs États.

<sup>6</sup> Terme forgé dès les années 1970 dans le cadre du débat qui s'engage sur la description et l'analyse du système économique depuis les années 1920 et qui parlait alors de 'système fordien'. Il s'agit d'un compromis entre les intérêts du marché et les revendications du travail : il assure la paix sociale, résorbe la désaffiliation de masse créée par l'industrialisation et fonde la question de l'intégration de la classe ouvrière, selon Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris:Fayard, 1995

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Castel, op. cit (1995:214).

Entre ces deux périodes, le concept du chômage voit son application effective dès le début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>9</sup> et la généralisation, jusqu'à la fin des années 1930, de l'assurance-chômage (à l'exception notable, au début de la période, des pays extra-européens). Elle s'adresse exclusivement, à ses débuts, à une minorité d'actifs du secteur secondaire. L'évolution des législations nationales dans ce domaine est très variable. L'OIT, créée en 1919 dans le sillage de la SDN, dans son rôle de normalisateur des règles sociales internationales, a tenté de rendre commun un corpus de critères en tenant compte du degré d'avancement des législations nationales dans une période où émergent les prémisses de la convention keynésienne de plein-emploi. Cette convention keynésienne de plein emploi prend appui sur le renouveau de la pensée économique en vue de trouver des solutions aux crises économiques, de même que sur les nouveaux outils de gestion du travail (par la rationalisation) et du chômage (par l'intervention de l'État dans les mécanismes d'enregistrement et d'indemnisation) : renouveau de la théorie économique / rationalisation du travail / mesures normatives de prévention et de solution au chômage. L'OIT s'est emparée de ces trois domaines de réflexion et d'action dans cette période troublée de grands changements pour tenter d'apporter une meilleure compréhension de leurs mécanismes, de leur donner une cohérence et de les intégrer dans une réflexion commune. Cette Organisation a prôné un modèle dans lequel l'organisation de l'économie, faisant appel à la rationalisation, devait se faire dans le respect des travailleurs, nécessitait un marché du travail organisé et une protection sociale. Ainsi, les aléas de cette économie devaient être pris en charge par des mesures de protection sociale (assurance, placement, travaux publics, etc.), impliquant donc une intervention de l'État, cette dernière allant au-delà du solutionnement du problème une fois là, jusqu'à anticiper les phénomènes de crise.

Cependant, l'OIT est l'héritière des réformateurs du tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles et ce sont eux qui ont conceptualisé la notion de chômage moderne. Il faut donc remonter à cette période si l'on veut comprendre la place que chacun des acteurs a joué dans l'élaboration du nouveau concept. Ces acteurs ont fourni des propositions qui n'ont été avalisées et concrétisées par le politique que lorsque le moment était devenu propice au changement. Dès lors on comprend que parmi les suggestions des réformateurs, plusieurs n'ont pas été reprises. Mais également que lorsque sont envisagées les relations entre l'État et le marché<sup>10</sup>, en l'occurrence, il faut considérer le rôle de créatrice de l'ombre et d'intermédiaire qu'a joué la 'nébuleuse réformatrice'.

Durant l'Ancien Régime, le monde du travail était corseté par une réglementation stricte comme le système des corporations notamment<sup>11</sup>. Il produisait une vulnérabilité de masse. Dès le XVIII<sup>e</sup>, le travail est libéré mais cela produit un affaiblissement des protections qui atteint ceux qui sont au cœur du système et débouche sur une 'désaffiliation de masse'<sup>12</sup>. Les crises économiques de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que traversent les pays industrialisés marquent, selon le jargon des régulationnistes, la fin du mode de régulation concurrentielle et ne font qu'accentuer ce processus. La notion de ce que sera le chômage moderne s'élabore dans ce contexte, entre les années 1880 et 1910, au moment où la forme dominante de travail et d'emploi, le salariat, se généralise dans les grandes villes, formant le 'rapport salarial moderne' d'abord construit pour la population masculine nationale (et ne touchant à ses débuts que la grande entreprise et le secteur public).

---

<sup>9</sup> La Grande-Bretagne innove en créant, en 1911, la première assurance chômage obligatoire, la *National Unemployment Insurance*, 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).

<sup>10</sup> Alain Desrosières, « L'Etat, le marché et les statistiques - Cinq façons d'agir sur l'économie », in *Courrier des statistiques*, n° 95-96, décembre 2000.

<sup>11</sup> Travail réglé, jurandes, monopoles, travail forcé.

<sup>12</sup> Castel, op.cit. 'Vulnérabilité de masse' et 'désaffiliation de masse' sont des catégories élaborées par cet auteur.

Il s'agit de résoudre un problème technique et d'élaborer une stratégie de changement social. Ce sont les réformateurs sociaux qui s'attèlent à cette tâche.

#### IDENTIFIER LES CHÔMEURS - DEFINIR LES CAUSES DU CHÔMAGE

Côté technique, ils planchent sur la question de savoir 'comment distinguer les chômeurs parmi l'ensemble confus des individus sans travail ?' car les pauvres et les sans emploi se confondent au moment des dépressions économiques. La recherche d'un critère incontestable de reconnaissance de la disposition d'un individu à travailler prend environ trente ans durant lesquels le concept de chômage moderne fait l'objet d'une 'invention'<sup>13</sup>. La façon dont le chômage est considéré par les contemporains est fonction de leurs représentations et des causes qu'ils lui attribuent et elles évoluent entre le début et la fin des années 1880 :

Au début des années 1880 les disciplines de la *médecine clinique*, de la *philanthropie* et des *sciences morales* déterminent jusqu'à 40 causes du chômage<sup>14</sup> et établissent un diagnostic individuel. De leur côté, statisticiens et réformateurs dénombrent les chômeurs par des enquêtes ou en recueillant des évaluations globales faites par des autorités ; ils classent les sans-emploi en affectant des individus à une catégorie, celle des 'chômeurs'. Les méthodes utilisées et les résultats de ces enquêtes ne sont cependant d'aucune utilité pour les nouvelles administrations statistiques créées à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et qui deviendront par la suite les principaux noyaux constitutifs des ministères du Travail des pays concernés.

A la fin des années 1880, les *sciences naturelles* fournissent les analyses des *causes du chômage* ce qui permet de distinguer des catégories de phénomènes et de populations. Charles Booth catégorise les sans-emploi en 'vrais chômeurs' ou 'inaptes à l'emploi'. Les administrations statistiques recherchent des solutions plus satisfaisantes et explorent plusieurs voies, méthodes et stratégies, telles les enquêtes régulières (effectuées par les syndicats et les employeurs) et les recensements de la population : la France est le seul pays qui se sert, dès 1896, du recensement pour compter ses chômeurs sans grand changement jusqu'en 1936. L'Office du travail définit la notion 'd'établissement' et sépare la nomenclature des industries de celle des professions ; il introduit ce faisant de nouvelles définitions de la population active et du salariat. La nouvelle définition statistique du salariat est donc associée à celle du chômage. Le taux de chômage est utilisé au niveau de chaque industrie ; en effet, pour les syndicats et les réformateurs la mise en place du système d'assurance doit se faire au niveau des professions (base du calcul des risques et des primes).

#### mesurer le chômage sans compter les chômeurs

Puis de **nouvelles formes statistiques** modifient radicalement la nature et l'objet de la mesure : il s'agit du passage de l'utilisation de grandeurs absolues aux grandeurs relatives (grâce aux taux de chômage par profession organisés en tableaux comparatifs) et aux indices du chômage organisés en séries chronologiques permettant de mesurer le chômage sans compter les chômeurs, ce qui constitue un changement de perspective en matière de chômage. Ce sont des théoriciens de la statistique mathématique (notamment G. H. Wood, Arthur Bowley) qui fournissent ce nouveau langage et ces outils aux réformateurs qui appartiennent aux mouvements radical, libéral ou fabien. Ces derniers ont pu les reprendre à leur compte et les utiliser lorsqu'ils étaient politiquement applicables, grâce aux liens qui les unissent et aux réseaux auxquels ils appartiennent. Les résultats diffèrent

---

<sup>13</sup> Selon le titre de l'ouvrage de Salais et al.. 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".

<sup>14</sup> Ces causes subjectives ou objectives sont répertoriées dans les inventaires, combinées pour expliquer le comportement des individus.

selon les pays. En France, par exemple, l'Office du travail publie pour la première fois à l'automne 1907, alors qu'une crise économique débute, une série rétrospective des 'moyennes générales annuelles de chômage' pour les années 1900-1907, présentant les variations saisonnières du chômage. En Grande-Bretagne, l'administration britannique, via le *Board of Trade* aborde dès 1904 le problème de la statistique du chômage en empruntant une solution pionnière : des séries annuelles, puis des indices, des variations du chômage et de l'emploi sont établis.

Une nouvelle posture scientifique née des développements opérés dans la science sociale aboutit à définir le chômage comme fait social et constitue, selon Topalov, une révolution scientifique révélée par deux ouvrages parus en 1909 : *Unemployment : a Problem of Industry*<sup>15</sup> de l'économiste William Beveridge et *Le chômage dans la profession* du sociologue durkheimien Max Lazard : pour ces auteurs le chômage est un phénomène industriel, social, objectif. Il ne s'agit dès lors plus de classer les sans-emploi mais de classer les différentes formes de chômage. L'utilisation des indices implique une nouvelle définition de l'objet de la statistique : on passe de l'agrégation d'individus à la mesure d'un fait social qui "existe indépendamment de ses manifestations individuelles et qui doit être identifié et combattu comme tel"<sup>16</sup>. Pour Beveridge, le problème des causes du chômage doit être abordé en termes économiques : l'offre et la demande de main-d'œuvre s'ajustent mal, c'est donc sur l'organisation de l'industrie qu'il faut se pencher ; l'enquête sur ses causes doit donc porter sur l'économie et non pas sur les individus qu'il faut tenter de catégoriser, sur le chômage et non sur les sans-emploi. Les conséquences politiques de cette approche se manifestent par la mise en place de réformes de l'organisation sociale alors que jusque-là le problème n'était envisagé qu'en termes individuels et moraux.

#### STRATEGIE DE CHANGEMENT SOCIAL : CREER UN SALARIAT REGULIER

Une fois que le diagnostic de la situation est effectué (le problème du chômage résulte du sous-emploi, de la mobilité du travail, de la mobilité spatiale, du manque de qualifications) 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. Il faut dès lors intégrer les chômeurs au salariat en faisant disparaître la catégorie des travailleurs intermittents. La solution passe par le classement des individus en vue de "séparer les chômeurs dignes d'accéder à l'emploi, d'un résidu à réprimer"<sup>17</sup>. Pour devenir opératoire, ce classement effectué nécessite que des propositions politiques soient émises et traduites par des dispositifs institutionnels qui donnent des droits aux travailleurs réguliers (celui de bénéficier du statut de chômeur en cas de perte de travail), contre le devoir de s'établir dans le salariat, tout en pénalisant ceux qui ne le sont pas. D'où la création de nouvelles administrations qui se basent sur la définition juridique et administrative d'une catégorie nouvelle, le 'chômeur authentique' ou 'involontaire', défini comme une personne valide, un travailleur régulier momentanément sans emploi et cherchant du travail, qui mérite une aide ; la rationalisation du placement peut être contrôlée via la création de bureaux de placement publics afin de départager les populations : en centralisant les offres et les demandes d'emploi, et en aidant le chômeur dans sa recherche d'un nouveau travail ; l'assurance chômage permet au chômeur de bénéficier d'indemnités ou d'allocations grâce à ses contributions ; 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 création de cette nouvelle catégorie s'effectue donc concomitamment à la construction du statut du salarié qui constitue la base du système de l'État social.

---

<sup>15</sup> W. H. Beveridge, *Unemployment: A Problem of Industry*, 1909 et 1930, London, 1930.

<sup>16</sup> Christian Topalov, *Naissance du chômeur*, 1980-1910, Paris:Albin Michel (1994:358).

<sup>17</sup> Salais, in Mansfield et al. op. cit. (1994:9). Mansfield, Malcom, Salais, Robert, et Whiteside, Noël. (eds), *Aux sources du chômage 1880-1914*, Paris:Belin, 1994.

La création de la catégorie chômage contribue donc à l'évolution la situation industrielle et sociale de l'époque puisque la notion de chômage moderne est nécessaire au rapport salarial qui mûrira au lendemain de la deuxième guerre mondiale. En ce sens il s'agit d'une stratégie de changement social. Cette thèse audacieuse donne au chômage moderne qui est souvent considéré comme une simple adjonction de risque social dans la liste de ceux pris en charge par l'Etat une dimension et une importance nouvelles ; elle illustre également le pouvoir de normalisation de la société, thème cher à Foucault. « Le 'chômage involontaire', notre chômage moderne, naît (...) de la généralisation forcée du rapport salarial stable, notre travail moderne<sup>18</sup> ». La législation du chômage participe donc à la formalisation de la société salariale. Dès 1911 en Grande-Bretagne, l'enregistrement du chômage s'effectue au travers du réseau national de bureaux publics de placement et du dispositif d'assurance-chômage obligatoire dans certaines industries, qui vient d'être créé ; il constitue un outil extrêmement puissant d'enregistrement du chômage ; en 1920, l'assurance-chômage s'étend à toutes les personnes "employées au Royaume-Uni sous tout contrat de louage de services ou d'apprentissage", ce qui rend inutile le dénombrement des chômeurs par le recensement.

Cependant, la conception et la mise en place de ces institutions prend du temps. Il faut tenir compte du fait qu'alors que s'élaborent les réflexions des réformateurs, coexistent des marchés du travail multiples et fort différents tant entre les pays qu'à l'intérieur d'un même pays, entre les régions, les secteurs, la ville, la campagne, la grandeur des unités...

Ainsi définie autour des années 1910, la question du chômage traduit un changement des représentations du chômage qui permet la mise en œuvre des méthodes et des politiques qui seront appliquées tant par la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis entre les années 1910 et 1930.

La nécessité de disposer de statistiques comparables internationalement se fait ressentir tout au long de la période réformatrice du tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles et dans cette perspective, la Suisse, qui ne se distingue pas particulièrement dans le domaine des statistiques, a paradoxalement joué un rôle dans cette longue quête. Elle adresse par deux fois, en 1896 et en 1899, une proposition à plusieurs Etats européens en vue de la création d'un *Bureau International de Protection du Travail* qui serait chargé de travaux statistiques et constituerait un centre d'informations sur les questions du travail, (Nicolas Valticos, *Droit International du Travail*, Paris:Dalloz, 3<sup>e</sup> ed (1983 :22).

*L'Institut international de statistique*, créé en 1885, réunit des statisticiens officiels et des universitaires dont le but est de légiférer internationalement en matière de méthodes et de nomenclatures et de faire le lien entre les administrations de la statistique du travail qui sont en plein développement. En 1910 est créée *l'Association internationale pour la lutte contre le chômage*. Ces deux associations tentent de développer la comparabilité internationale des statistiques du chômage. Leur rapport de 1913 recense la liste des sources disponibles pour l'établissement des statistiques du chômage : l'assurance-chômage étant peu développée avant la Grande Guerre, elles sont essentiellement directes (résultant d'enquêtes spéciales, telles que recensements généraux de la population, recensements généraux professionnels ou recensements locaux dans certaines villes industrielles). Les statistiques indirectes (c'est-à-dire celles dérivant du fonctionnement de certaines institutions permanentes de lutte contre le chômage et tout particulièrement de l'assurance-chômage), viennent en second rang.

#### L'OIT héritière des réformateurs du tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles

L'OIT poursuit les travaux des réformateurs sociaux qui avaient été les initiateurs des associations internationales en matière de protection des travailleurs et avaient déjà

---

<sup>18</sup> Topalov, op. cit. (1994:19)

pratiqué le tripartisme. Ils sont appelés à jouer un rôle de premier plan au sein de l'OIT qui est amenée à inventer de nouveaux instruments législatifs pour répondre aux objectifs qui lui sont assignés. Parmi les acteurs de l'OIT qui ont contribué à forger le concept moderne de chômeur, citons *Max Lazard, Albert Thomas, Arthur Fontaine, Léon Jouhaux*. D'autres fonctionneront comme experts, effectueront des enquêtes et des études et seront confrontés à l'application pratique de ce qu'ils avaient initié avant la Première Guerre mondiale.

La Première Guerre mondiale avait interrompu les travaux de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage. L'OIT reprend le flambeau dès sa première Conférence générale qui se tient à Washington dès le 29 octobre 1919. Le deuxième point de l'ordre du jour concerne l'étude des moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences ; il débouche sur la **Convention internationale n°2**<sup>19</sup> dont l'article 1 stipule notamment que chaque membre la ratifiant devra communiquer régulièrement au BIT toute information, statistique<sup>20</sup> ou autre, concernant le chômage en vue de leur publication. Cette place dans l'ordre du jour témoigne de l'urgence du problème que pose le chômage dans les pays qui sortent de la guerre et du souci d'y remédier.

### La lente élaboration d'une définition internationale du chômage

C'est un premier pas vers une normalisation des statistiques. Mais les méthodes d'établissement des statistiques nationales sont si diverses que le Bureau concentre ses efforts sur le développement de ses relations avec les services de statistique des différents pays. L'étude et l'examen critique de ces statistiques doit permettre de les établir sur des bases plus uniformes. Une Commission technique du chômage est constituée en juin 1920 ; sa composition est tripartite et elle fait appel à des experts dont William Beveridge, Max Lazard et Lucien March. Son rapport contient trois projets de consultation des Gouvernements membres sur les sujets suivants :

- ° la définition du chômage involontaire dans le but de favoriser l'établissement des statistiques : "D'une manière générale et à titre d'indication, on peut définir le chômage par la situation du travailleur qui, pouvant et voulant travailler, est hors d'état de travailler dans un emploi correspondant à ses aptitudes et à ses convenances justifiées"<sup>21</sup>.
- ° la classification des industries et professions : la Commission examine dans cette perspective la classification adoptée par le Ministère du Travail de France qu'elle décide de soumettre au Conseil d'administration avec certains amendements aux fins d'examen par les Gouvernements membres de l'OIT.
- ° l'établissement de tableaux statistiques à remplir périodiquement par les divers pays en vue de permettre les comparaisons internationales, regroupant les statistiques fournies par les syndicats ouvriers, les offices de placement, les statistiques d'assurance-chômage.

La commission pose aux pays membres la question suivante concernant la définition du chômage : "l'établissement d'un accord international sur une définition formelle du chômage involontaire est-elle une condition préalable de l'établissement de statistiques internationalement comparables ?" Cette interrogation semble logiquement appeler une réponse positive. Pourtant, les réponses négatives apportées par la Grande-Bretagne et les réserves émises par la Suède et la Norvège montrent qu'au niveau pratique, dans l'état des législations et des statistiques nationales, cette définition internationale du chômage ne va pas de soi. Pour justifier ce rejet est invoquée la variété des sources et des définitions. En tenant compte des remarques des pays membres, la commission en fait la synthèse et

---

<sup>19</sup> 'Convention n° 2 concernant le chômage', entrée en vigueur le 14 juillet 1921, in Conventions et Recommandations internationales du travail, 1919-1984, Genève:BIT, vol. I (1985:69-70).

<sup>20</sup> La seconde Convention relative au chômage adoptée en 1934 ne mentionne pas la nécessité de fournir des statistiques, car cela va de soi. "Convention n° 44 assurant aux chômeurs involontaires des indemnités ou des allocations", entrée en vigueur le 4 juin 1934, in Conventions et Recommandations internationales du travail, 1919-1984, vol. I, Genève:BIT (1985:803-807).

<sup>21</sup> Commission technique du Chômage, 11 avril 1921, in BO, vol. 3, n° 16, (27.4.1921:542).

propose aux gouvernements la définition suivante : "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 emploi"<sup>22</sup>.

Cette formule est adoptée avec une certaine dose de fatalité. En effet, le rapport spécial concernant l' 'Enquête sur le chômage'<sup>23</sup>, conclut que "(...) les statistiques fournies par l'assurance-chômage ou, pour des raisons différentes mais conduisant au même résultat, par les services de placement, 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 internationale n'est donc adoptée que parce qu'il lui est concédé un "intérêt pratique, en ce qui concerne la statistique, qu'à l'égard des recensements directs des chômeurs auxquels les gouvernements procèdent parfois à l'occasion des recensements généraux de la population ou des recensements industriels".

La publication des réponses des gouvernements, si elle permet aux pays membres de connaître les autres approches, de prendre connaissance des observations formulées et aux spécialistes de se tenir au courant de l'enquête, met en lumière toutes les difficultés techniques de la tâche entreprise. Les besoins liés à des statistiques du chômage de qualité, élaborées dans l'intention de servir à établir des comparaisons internationales, sont définis. 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 du chômage ; à ces difficultés s'ajoute le manque de précision des données qui 'empêchent toute comparaison internationale'<sup>24</sup>. 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 diverses"<sup>25</sup>. 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 accomplis"<sup>26</sup> relate le fascicule rétrospectif édité en 1934 sur le travail du BIT et des Conférences internationales de statisticiens.

Le BIT publie chaque mois dans la *Revue Internationale du Travail* un tableau synthétique des mouvements du chômage de 19 pays où une statistique est régulièrement dressée et

---

<sup>22</sup> "Les méthodes d'établissement des statistiques du chômage", in *Etudes et Documents*, Série C, chômage, n° 7, Genève:BIT (1922:26).

<sup>23</sup> Annexe XV de la 4<sup>e</sup> Conférence internationale du travail (10.1922:1059-1060).

<sup>24</sup> *Revue internationale du travail (RIT)*, vol. 1, n° 3 (3.1921:394). Cette phrase est répétée à chaque parution des statistiques trimestrielles.

<sup>25</sup> Lindberg, J., in *Revue internationale du travail*, vol. 29, n°3 (1934:502).

<sup>26</sup> "La standardisation internationale des statistiques du travail - Aperçu de l'œuvre du BIT et de différentes conférences internationales de statisticiens", *Etudes et Documents* n° 19, série N (Statistique), Genève:BIT (1934:13).

publiée. Cette vue d'ensemble est complétée par un tableau indiquant pour quelques pays les fluctuations mensuelles du nombre des travailleurs occupés, accompagnées de notes méthodologiques. Ces données sont ensuite reportées annuellement, dès 1930, dans la publication du BIT *l'Année sociale*, puis, dès 1935, dans le premier volume de *l'Annuaire des statistiques du travail*. La description des sources, des méthodes, des définitions, des classifications, tout au long de la période, évoluent, se précisent et anticipent ou traduisent les changements qui interviennent dans le marché du travail.

Toujours dans la perspective d'améliorer les statistiques nationales et de les rendre plus comparables internationalement, une *Conférence internationale des statisticiens du travail*, est organisée en 1925<sup>27</sup>. C'est la seule des cinq Conférences convoquées par le BIT durant l'entre-deux-guerres à mettre à son ordre du jour la question du chômage ; les travaux de la Conférence de 1925 fondent les bases de la statistique du chômage durant l'entre-deux-guerres, embrassent tous les aspects de la problématique et aboutissent à une Résolution devant servir de référence, de guide, aux gouvernements ayant ratifié la Convention et même à ceux qui ne l'ont pas fait.

Les statistiques du chômage étant dans une large mesure déterminées par les définitions du chômage et les systèmes d'assistance en vigueur, ces deux objets font l'objet d'analyses : étant donné qu'il n'y a pas, au début des années 1920, de définition du chômage au niveau international, cette question est largement débattue. Les sources statistiques (assurance obligatoire, facultative, assistance, syndicales, de l'emploi, recensements, enquêtes spéciales) sont étudiées afin de déterminer leur validité et les différences de portée de leurs données respectives. 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 Résolution de 1925 stipule dès lors que chaque pays doit mentionner toutes modifications apportées dans le fonctionnement de l'assurance, mesurer "l'effet approximatif probable de ces modifications sur les statistiques"<sup>28</sup> et s'assurer de leur comparabilité dans le temps.

Pour faciliter la comparaison internationale des statistiques du chômage, il est recommandé de mener une étude dans chaque pays en vue de déterminer la valeur des statistiques du chômage par rapport à une statistique 'idéale' qui donnerait à chaque instant le nombre absolu et le pourcentage des chômeurs dans l'ensemble de la population active. Le milieu idéal à observer concerne toutes les personnes ayant comme moyen normal d'existence un emploi rémunéré et toutes celles qui cherchent un emploi rémunéré. 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".

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.

---

<sup>27</sup> "La deuxième conférence internationale des statisticiens du travail", tenue à Genève du 20 au 25 avril 1925, *Etudes et Documents*, série N (statistique) n° 8, Genève:BIT. Vingt-quatre États sont représentés à cette Conférence.

<sup>28</sup> Ce qui souligne le lien existant entre les statistiques et la législation, relevé par Salais et al. (1986). Les méthodes des statistiques du chômage, rapport préparé pour la seconde Conférence internationale des Statisticiens du Travail, avril 1925, Genève:BIT (1925:13).

Lors de la sixième Conférence internationale des statisticiens du travail de 1947 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 8<sup>e</sup> Conférence internationale des statisticiens du travail<sup>29</sup> adopte des définitions standardisées sur le modèle des Etats-Unis relativement à la main-d'œuvre, l'emploi et le chômage. Elle reprend comme base la Résolution V de la Conférence de 1947 et la définition du chômage (article 7) 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 (sauf maladie bénigne) durant la période spécifiée et 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 et ont pris leurs dispositions en vue de commencer à travailler dans un nouvel emploi à une date postérieure à la période spécifiée ; les personnes mises à pied temporairement ou pour une durée indéfinie, sans rémunération, ne sont pas considérées comme personnes au chômage.

**Le sous emploi :** La deuxième Conférence internationale des statisticiens du travail, en 1925 avait évoqué cette problématique ; elle est reprise à trois reprises avant qu'une définition officielle n'en soit donnée en 1957 seulement. Cependant, à la fin des années 1990, cette répartition de la population active en deux catégories "et deux seulement - chômage et emploi - est devenue intenable<sup>30</sup>" car elle occulte le sous emploi. La XVI<sup>e</sup> Conférence des statisticiens du travail réunie à Genève en 1998 cite le sous-emploi (et le travail inadéquat) comme indicateur complémentaire car « bien souvent, les données sur l'emploi et le chômage ne permettent pas de rendre compte de la situation du marché du travail dans bon nombre de pays, et que des indicateurs complémentaires sont nécessaires pour refléter d'autres aspects du fonctionnement du marché du travail ».

### **Evolution des priorités du BIT : du chômage au plein emploi**

Le regard en arrière porté, en 1934, sur la standardisation internationale des statistiques du travail<sup>31</sup>, permet de constater une évolution majeure dans l'appréhension du chômage. Durant les années 1920, il est étudié pour lui-même. A 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. Cela se traduit entre autres par l'évolution des statistiques : dans les premières publications du Revue internationale du Travail les statistiques nationales du chômage prennent l'essentiel de la place et sont présentées avant celle de l'emploi. La rubrique s'intitulait initialement 'statistique des chômeurs' ; elle devient dès 1922 'chômage et main-d'œuvre' mais commence ses pages par une 'statistique des chômeurs'.

---

<sup>29</sup> "Huitième Conférence internationale des statisticiens du travail", in *RIT*, vol. 37, n° 7 (31.12.1954:331-337).

<sup>30</sup> Bollé, "Perspectives - Du nouveau pour les statistiques du travail", in *Revue internationale du Travail*, vol. 138, n° 1 (1999:77).

<sup>31</sup> "La standardisation internationale des statistiques du travail - Aperçu de l'œuvre du BIT et de différentes Conférences internationales de statisticiens", in *Etudes et Documents* n° 19, série N (Statistique), Genève:BIT (1934).

En avril 1923, seuls les Etats-Unis fournissaient des statistiques sur l'emploi<sup>32</sup>. Dès 1925, le titre principal devient 'le chômage et les prix', et la rubrique commence par 'le chômage et l'emploi'. En 1932, elle s'intitule 'le niveau général du chômage et de l'emploi'. Dès 1937, les statistiques de l'emploi précèdent celles du chômage. En 1939, il y a inversion, la rubrique devient 'emploi et chômage'. A la sixième Conférence internationale des statisticiens du travail, tenue à Montréal en août 1947, il est décidé de fondre en un seul texte les rapports sur les statistiques de l'emploi et les statistiques du chômage<sup>33</sup>.

## L'OIT ET LA SECURITE SOCIALE

Puis le plan Beveridge ouvre la voie à l'application de la sécurité sociale dans plusieurs pays, ce qui permet à l'OIT d'élargir son mandat (lors de la Conférence Internationale du Travail de 1944), qui s'inscrit « résolument dans la perspective des droits de l'homme<sup>34</sup> » ; La Déclaration de Philadelphie adoptée lors de cette session, évoque dès lors la sécurité sociale. La prévention sociale ne se limite ainsi plus aux droits du travailleur.

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 entière<sup>35</sup>". On est ainsi passé de la nécessité de trouver les causes du chômage et les moyens d'y remédier à celle consistant à développer des méthodes propres à assurer l'adaptation de la main-d'œuvre disponible aux possibilités d'emploi dans un budget de la main-d'œuvre.

En 1952, la Conférence de l'OIT adopte la Convention n° 102<sup>36</sup> concernant la norme minimum de la sécurité sociale ; en 1964, la Convention n° 122 intitulée 'Convention concernant la politique de l'emploi' qui stipule que l'OIT doit seconder la mise en œuvre de programmes propres à réaliser la plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie ; elle doit également prévoir la lutte contre le chômage et garantir un salaire assurant des conditions d'existence convenables ; ces buts devraient en outre être placés dans le contexte plus large d'un programme international visant à assurer l'expansion économique fondée sur le plein emploi productif et librement choisi.

## LA PERIODE DE L'ENTRE-DEUX GUERRES

Keynes avait conscience du côté transitoire de cette période confrontée, selon lui, à un 'problème d'économie politique<sup>37</sup>' : "Pour l'heure, les nouveaux modèles économiques, vers lesquels nous nous acheminons maladroitement, n'en sont encore, par nature, qu'au stade de l'expérimentation. Nous n'avons pas une idée déjà clairement définie de ce que nous voulons exactement. Nous le découvrirons chemin faisant, et nous devons façonner le matériau en fonction de notre expérience... ", (J. M. Keynes, 1933, "L'autosuffisance nationale", 2002:211). C'est dans cet esprit que l'OIT se situe, tenant à jouer un rôle actif,

---

<sup>32</sup> Mais pas de statistiques de chômage. Dès juillet 1923, l'Allemagne et le Canada produisent des statistiques de l'emploi ; en 1927, l'Estonie et la Suisse s'ajoutent à la liste ; en 1932 la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Lettonie et la Pologne ; en 1939, l'Autriche, l'Australie, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Roumanie, la Suède, la Tchécoslovaquie, l'Union Sud-Africaine, l'URSS, la Yougoslavie.

<sup>33</sup> Revue internationale du Travail, vol. 29, n°3 (1934:501)

<sup>34</sup> Bonvin, J.-M., L'Organisation internationale du travail - Etude sur une agence productrice de normes, Paris:Puf (1998:239).

<sup>35</sup> "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).

<sup>36</sup> La Convention n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale couvre les neuf éventualités (devenues 'classiques' grâce à cet instrument) soins médicaux, indemnités de maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, vieillesse, survivants, invalidité, chômage, charges familiales.

<sup>37</sup> John Maynard Keynes, "Les moyens de restaurer la prospérité", 1933 (2002:164).

“à participer à l'orientation de l'évolution industrielle dans une ère nouvelle qu'un abîme de plus en plus profond sépare des conditions et des idées d'avant-guerre<sup>38</sup>”.

#### LE ROLE DE L'OIT

Si l'on ne considère l'OIT que comme producteur de normes, on passe à côté d'une de ses dimensions essentielles. Durant l'entre-deux guerres l'OIT exerce, de par son rôle normatif et comme lieu de réflexion théorique, une influence du même ordre que celle des réformateurs à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Leur travail d'élaboration du concept du chômage avant son inscription normative comportait des fausses pistes, des échecs, mais fut également un temps de latence aux effets peu visibles mais réels. L'OIT est un lieu de pratique du tripartisme, de réflexion, de prise de décisions et de diffusion de celles-ci avec ses zones de déperdition, mais dont certaines idées ou pratiques trouvent à s'inscrire normativement dans les pays membres, lorsque le moment politique est venu pour eux ; d'autre part, elle prépare mentalement les esprits à l'acceptation des nouvelles propositions élaborées par des penseurs tels que Beveridge et Keynes. Enfin, c'est le lieu où s'effectue le changement de représentation du chômage : étudié pour lui-même jusqu'à la fin des années 1930, il s'inscrit dans le cadre plus large de l'étude du marché du travail et des politiques de l'emploi.

C'est donc en maintenant son indépendance intellectuelle qu'elle continue à affirmer ses convictions, à proposer des moyens de prévenir et de venir à bout du problème du chômage, ce qui l'amène à soutenir très tôt les thèses que Keynes formulera dans sa *Théorie générale* au niveau des solutions économiques. Le soutien de l'OIT aux positions de l'économiste anglais a été relevé et apprécié par Keynes lui-même dans sa *Théorie* et l'OIT s'en fait l'écho, dans le rapport de son directeur, Butler<sup>39</sup>, en 1939 : « ... l'OIT a réellement fait œuvre de pionnier. M. J. M. Keynes, dans la *Théorie générale de l'emploi*, 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, écrit notamment : “La proclamation énergique de cette vérité par le BIT, d'abord sous la direction d'A. Thomas, puis de H. B. Butler, n'a cessé de reconnaître cette vérité : il se distingue ainsi d'une manière particulièrement frappante parmi les nombreuses organisations internationales d'après-guerre qui ont émis des jugements à cet égard<sup>40</sup>”.

Pour l'économiste R. Boyer, Keynes fait partie des économistes missionnaires et des réformateurs militants ; ‘bâton de pèlerin’ en main, il fait en sorte que “le monde de (sa) théorie féconde les pratiques des agents économiques, tout particulièrement des gouvernements en charge de la politique économique” ; hormis que la théorie en question est à ce moment-là en construction, “les préceptes keynésiens de sortie de crise précédaient la confection de la théorie censée les légitimer”, démontrant que la position de ‘conseiller du prince’ que peut prendre l'économiste lui “permet, éventuellement, de faire advenir cette organisation économique<sup>41</sup>”. Cette affirmation permet de mieux intégrer les concepts forgés par Salais et Castel<sup>42</sup>. Le premier parle de ‘convention keynésienne de plein emploi’ dont il voit les prémisses durant l'entre-deux-guerres et le second de ‘compromis keynésien’. L'OIT a sans doute participé à ce ‘faire advenir’, puisque les idées de Keynes sont présentes au sein des débats et travaux de l'OIT et qu'un

---

<sup>38</sup> CIT, 17<sup>e</sup> session, *Rapport du Directeur*, BIT (1933:68).

<sup>39</sup> Harold Butler, le second directeur du BIT est Anglais et exerce ses fonctions entre 1932 et 1938.

<sup>40</sup> John Maynard Keynes, *La Théorie générale*, 1936, (ed.1968:170), repris dans le “Rapport du Directeur”, in *Conférence internationale du travail* (1939:100).

<sup>41</sup> “Les capitalismes vers le XXI<sup>e</sup> siècle. Des transformations majeures en quête de théories”, in *Notas Economicas*, n°4 (11.1994:17).

<sup>42</sup> Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris:Fayard, 1995.

autre pèlerin, Albert Thomas, le premier directeur du BIT, relayé par son successeur, Harold Butler, contribuent à leur manière à leur diffusion.