

L'invention du chômage en Europe

Bénédicte Reynaud

Aiguillonnés par les crises économiques et sociales de la fin du XIX^e siècle et les grèves ouvrières, la plupart des États européens décident de dénombrer les chômeurs pour réfléchir à l'opportunité d'une intervention de l'État, cœur de la question sociale. Encore faut-il donner une définition précise de cette catégorie aux contours toujours si difficiles à cerner. En effet, comment distinguer le chômeur du vagabond, celui qui cherche un emploi et celui qui, découragé ou trop âgé, n'en cherche plus ? Comment définir les populations, active et inactive, les actifs n'étant pas encore considérés comme ceux qui perçoivent un revenu de leur travail, comme le montre l'exemple des « domestiques attachés à la personne » en France ou les femmes mariées sans emploi en Grande Bretagne ? Si entre 1895 et 1896, l'Allemagne, la France et la Belgique élaborent séparément une première mesure du chômage, les choix effectués sont conventionnels ce qui ne veut pas dire arbitraire. En effet, le statisticien utilise une règle ambivalente de classement des individus. D'une part elle transcrit les usages ou normes sociales existantes car aucune règle n'est posée *ex nihilo* ; d'autre part, elle désigne un modèle de représentation du monde social. Or le modèle dominant est lui-même l'expression d'une concurrence des savoirs, nécessairement variable dans le temps et dans l'espace. Le caractère conventionnel de la mesure du chômage a pour corollaire la récurrence des débats sur les critères supposés délimiter de façon objective la catégorie sociale de chômeur pour ensuite donner le « bon » chiffre du chômage. Ces débats tendent à donner aux citoyens une vision positiviste et objective du chômage. Or cette notion n'est pas le miroir d'une catégorie sociale qui lui préexisterait. La genèse de la catégorie de chômeur fait partie

intégrante de l'histoire du chômage. C'est une construction sociale. L'analyse des difficultés auxquelles se heurte le statisticien pour mesurer le chômage, ne doit pas être considérée sous l'angle unique des défaillances du système statistique. En rester là serait le signe d'une vision techniciste des catégories statistiques. En revanche, l'étude des obstacles à l'élaboration de la notion du chômage est un moyen d'en comprendre la complexité et les enjeux. Ces débats se sont développés sur deux échelles distinctes mais articulées l'une à l'autre, national et internationale. Au niveau national (Grande-Bretagne, Allemagne, France, Italie), il s'agit de trouver une mesure légitime du chômage ce qui suppose de s'entourer d'experts, tandis que les instances internationales se chargent de coordonner les méthodes spécifiques à chaque pays.

Jusqu'alors dans chaque pays, le ministère de Commerce (*Board of Trade*) en Angleterre ou le ministère du Commerce de l'Industrie et des Colonies en France avaient le monopole de ces questions qui n'étaient abordées que par le biais des recensements de la population. Ainsi, à quelques années d'intervalles en Europe, les États fédèrent deux institutions : l'office du travail, bureau technique chargé du recensement de la population active et le ministère du Travail. Outre Atlantique, c'est le responsable du premier *Bureau Statistique du Travail du Massachusetts*, un avocat républicain, Carroll Wright, qui a une influence déterminante sur les projets européens encore balbutiants. Sa carrière exceptionnelle lui donne une légitimité internationale : après avoir dirigé le *Bureau Statistique du Travail du Massachusetts* de 1873 à 1885, il devient ensuite responsable du *Bureau of Labor Statistics*, l'agence fédérale américaine, jusqu'en 1905.

Wright est un homme de terrain. Il vient en Grande-Bretagne en 1881 collecter des informations et s'entretient avec le président du

Board of Trade. L'un des proches collaborateurs de Wright, Elgin R. Gould assiste à la conférence Internationale de statistique (Vienne, 1891). Il est invité par l'Office du travail français qui veut connaître les méthodes d'enquêtes pratiquées au Massachusetts. En 1892, Gould est auditionné par la Commission Royale anglaise du Travail. La force du modèle de Wright consiste à combiner différentes méthodes d'investigations du monde social : recueil statistique, enquêtes sociales dans son propre pays et à l'étranger. C'est sur ce point que le modèle de Wright influence les offices anglais (1886) et français (1891). L'Office du travail français est structuré en trois domaines : le recensement de la population actives ; les enquêtes sociales menées en France ; celles menées à l'étranger. Cette structure tripartite est ensuite reprise par les offices du travail danois (1895), autrichien (1898), norvégien (1902) et italien (1902). En revanche, l'Allemagne et l'Espagne optent pour un service spécial de statistique du travail, plutôt qu'un office. Ainsi, la *Kommission für Arbeiterstatistik* (1892) est sous la direction directe du Chancelier du Reich. En Espagne, le *Service spécial de statistique du travail* (1894) est annexé au ministère de l'intérieur.

Notons enfin que les savoirs traversent l'Atlantique dans les deux sens. Ainsi, Wright s'inspire du succès du mensuel anglais, the *labour Gazette*, créée en 1893 pour convaincre en 1895 le gouvernement fédéral de faire de même.

Les institutions du travail s'affirment au sein de l'appareil d'Etat, soit par la transformation de l'Office en un *Département du travail indépendant* (Grande-Bretagne, 1893), soit par la création d'un *Département de statistiques ouvrières* (Allemagne, 1902). Dans le cas de la France, le *Conseil Supérieur du Travail* (1891) préfigure le ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale (1906). Le *Conseil supérieur du Travail* qui se caractérise par la pluralité des appartenances institutionnelles de ses membres, élit en janvier 1894

trois personnalités chargées de remettre un *Rapport sur la question du chômage*. Encore une fois, la diversité de l'origine et des positions de chacun est la règle : Camille Moron, est directeur de l'Office du travail de 1893 à 1899, Polytechnicien, Ingénieur des Ponts. Isidore Finance et Auguste Keufer sont d'anciens ouvriers syndicalistes, membres du Conseil supérieur du Travail dès 1891. Auguste Keufer, typographe, est secrétaire général de la Fédération des Travailleurs du Livre de 1884 à 1920. Il incarne le courant réformiste de la CGT. Il est important de noter que le *Rapport sur la question du chômage* est une œuvre collective qui mobilise d'autres experts. À ce titre, Lucien March, responsable du recensement de la population de 1896, remet une note sur *La Statistique du chômage* (1895), véritable guide du dénombrement des chômeurs. On peut dire du *Conseil Supérieur du Travail* que c'est un observatoire social de grande qualité scientifique et un lieu de négociation des questions sociales.

Le cas de l'Italie est exemplaire du rôle de la circulation des savoirs lors des débats sur la création de l'Office du Travail. En effet, le gouvernement italien, en pleine crise sociale et politique (1898-1900), présente deux modèles concurrents d'Office du travail qui sont deux lectures différentes d'un article du juriste français Charles Benoist, publié en 1899 dans la *Revue des deux Mondes*. Selon le premier, les statistiques ne doivent pas interférer avec les propositions politiques des partis. Pour le second, selon une démarche inverse, l'État libéral doit s'adapter à la demande des travailleurs. Finalement, c'est la traduction des livres de B. Malon (*Précis historique, théorique et pratique du socialisme*, Paris, Alcan, 1892) qui, conjuguée avec l'influence d'Alexandre Millerand et de Jean Jaurès, emportera l'adhésion des socialistes.

Jusqu'en 1931, les statisticiens anglais poussent à l'extrême une logique perfectionniste. Ils préfèrent ne pas dénombrer

les chômeurs, plutôt que mettre dans la même catégorie les « chômeurs volontaires » et les « chômeurs involontaires », ou de confondre les « travailleurs irréguliers » avec les « inaptes au travail », ou enfin de mesurer sans distinction le « chômage temporaire » et le « chômage chronique ». Aussi, jusqu'en 1912, la plupart des statistiques disponibles sur le chômage venait de certains syndicats qui versaient une indemnité chômage. Pourtant, si le statisticien avait établi un compte séparé de la catégorie de chômeur qu'il venait pour la première fois de définir, un dénombrement des chômeurs aurait été possible. En effet, dans les recensements de 1871 et de 1881, le mot « sans emploi » a été ajouté à la description des professions pour décrire les individus ordinairement employés dans une industrie mais sans emploi, le jour du recensement. Depuis 1881, les détenus dans les prisons, les internés à l'hôpital âgés de plus de 60 ans, ainsi que les malades enfermés dans les asiles, tous jugés incapables de retourner à leur métier d'origine, étaient exclus du compte de la population active. Tous les sans emploi, exceptés ceux de plus de 60 ans vivant dans une *workhouse* (*maison de travail*), ont été comptés comme actifs. Si le statisticien a précisé le contenu statistique de la population active, au nom de la rigueur statistique, une comptabilité séparée des chômeurs n'a pas été établie. Un dénombrement du chômage dans ces deux recensements de la fin du XIXe siècle a été impossible.

Il faut attendre 1931, soit 36 ans après l'Allemagne, 35 ans après la France pour que l'Angleterre, le Pays de Gales et l'Écosse dénombrent les chômeurs. À la différence des premiers recensements allemands et français qui fournissent une mesure globale du chômage et un taux de chômage dans la population active totale, les statisticiens anglais adoptent une mesure relative, c'est-à-dire calculent un taux de chômage dans la profession antérieure ou souhaitée. Le chômage se définit donc comme une absence de travail,

temporaire ou longue, de tout individu, âgé de plus de 14 ans à la recherche d'un emploi dans une profession. Il peut s'agir de la profession antérieure ou d'une autre profession ; dans les deux cas, il doit en faire mention. On peut reconnaître dans cette méthode l'influence directe de l'anglais William Beveridge (1909) ou du français Max Lazard (1909) qui, tous deux, prônent une mesure du chômage dans la profession. Ce tournant aura pour conséquence l'abandon temporaire de la recherche d'une mesure unique du chômage au début du XXe siècle.

En France, la grande innovation du recensement de 1896 est de ne poser la question du chômage qu'aux salariés, c'est-à-dire ceux qui travaillent sous l'autorité d'un patron. Ce principe a pour conséquence de soustraire à la statistique du chômage les ouvriers à domicile et les salariés à emploi irrégulier qui sont sans ouvrage. Même s'il est unanimement admis en France, à la fin du XIX^e siècle, que le chômage est une suspension de travail, et que toute suspension de travail n'est pas du chômage, ces deux principes ne suffisent cependant pas à constituer la catégorie. Elles ne donnent en effet aucun critère susceptible de tracer des frontières parmi ceux qui ne travaillent pas, c'est-à-dire parmi ceux que l'on appellera plus tard, et de façon naturelle, les malades, invalides, retraités et chômeurs. Certaines catégories professionnelles résultent de façon immédiate de la réponse au questionnaire et ne sont pas retravaillées ensuite par le statisticien. Il s'agit des chefs d'établissements, employés et ouvriers, salariés à emploi irrégulier, ouvriers à domicile et sans-emploi. Ces catégories s'opposent à celles d'isolés et de chômeurs qui nécessitent, pour leur définition, un travail de classement selon certains critères. En 1896, le statisticien considère que tous les sans emploi ne sont pas pour autant des chômeurs. Aussi, il tente une mesure du chômage en introduisant deux méthodes : l'une très pragmatique consiste à utiliser des critères d'âge (supérieur à 65 ans) et de durée

de suspension de travail (supérieure à un an) à l'issue desquels certains sont considérés comme sans profession et les autres comme chômeurs. L'autre solution, positiviste, se fonde sur les causes de la suspension de travail : « manque accidentel d'ouvrage », « morte saison ordinaire », « maladie ou invalidité », et « autres causes ». En pratique, faute de réponses suffisamment précises, le statisticien abandonnera tous ces critères pour s'en tenir à une définition du chômage comme suspension temporaire de travail dans l'établissement, et ce jusqu'en 1936.

C'est sur ce dernier point qu'apparaît une différence essentielle avec l'Allemagne. L'Office statistique du Reich adopte le critère de dépendance économique et non pas de dépendance juridique comme en France. Dans le recensement allemand de 1895, la question du chômage s'adresse aux ouvriers et ouvrières, domestiques, compagnons et autres preneurs d'ouvrage, sous-traitants, travailleurs à domicile. Sont exclus de la catégorie ceux qui sont dans une incapacité de travail complète et définitive.

Au niveau international, la multiplication des congrès, la création de l'Institut international de statistique (1885) tendent à constituer un groupe d'experts du travail et des statistiques qui, non seulement oblige les États à penser la question du chômage parmi l'ensemble des questions sociales (assurance chômage, durée du travail, etc.), mais aussi la création d'autres associations internationales portées par ces réformateurs sociaux. Tel est le cas de l'Office International du travail en 1919, transformé en Bureau International du Travail en 1931. L'emprise de l'international sur le national s'accroît tout au long du XXe siècle ce qui a pour conséquence l'imposition d'une mesure unique, le « chômage au sens du BIT » en 1982. Le chômage étant défini relativement à une semaine de référence, trois critères définissent le chômeur. Il n'a pas travaillé, même une heure au cours de la semaine de référence ; il

est disponible pour travailler dans un délai de deux semaines ; il a entrepris des démarches spécifiques pour trouver un emploi pendant les quatre semaines précédant la semaine de référence.

Une telle mesure homogène, très restrictive, simplifie la notion de chômage au point de la dénaturer. Elle rejette dans un au dehors indéfini toutes les autres catégories qui constituent le « halo du chômage ».

Références

- Cezard (Michel), « Le chômage et son halo », *Économie et statistique*, n° 193-194, nov-déc. 1986, p. 77-82.
- Garraty (John), *Unemployment in History. Economic Thought and Public Policy*, Harper Colophon Books, New York, 1980.
- Garside (William R), *The Measurement of Unemployment: Methods and Sources in Great Britain 1850-1979*, Oxford, 1980.
- Salais (Robert), Baverez (Nicolas), Reynaud (Bénédicte), *L'Invention du chômage*, PUF, Paris (1986), 2^e édition PUF, « Quadrige », 1990.
- Topalov (Christian), *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.
- Zimmermann (Bénédicte), *La Constitution du chômage en Allemagne*. Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 2001.