

L'expertise internationale sur le chômage pendant l'entre-deux-guerres. L'observation du chômage au BIT : un enjeu politique et économique

Christine Machiels, CARHOP

Mots-clés : chômage, bureau international du travail, émigration et immigration.

Cette analyse s'inscrit dans le cadre d'un projet mené par le CARHOP entre 2013 et 2015 intitulé « Le chômeur suspect », sur la question des préjugés qui entourent les chômeurs et les chômeuses, hier et aujourd'hui. Quelles sont les sources lointaines de cette suspicion ? La question, soulevée par des militant.es travailleurs/travailleuses sans emploi dans le cadre de leurs campagnes contre la « chasse aux chômeurs » aujourd'hui, nous invite à parcourir les discours d'hier sur le chômage, afin d'en saisir les enjeux moraux, politiques, ou socio-économiques. Parmi ces discours, celui des « experts », qui se sont penchés sur la question du chômage durant l'entre-deux-guerres au niveau international, illustre la façon dont la manière de concevoir une politique de prise en charge du chômage est étroitement connectée aux contextes politiques et économiques des débats qui animent ce type de cénacle – « l'expert » empruntant selon ce contexte au registre moral, politique ou socio-économique ses arguments – ce qui n'est pas sans incidence sur les chômeurs/chômeuses qui vivent concrètement les dispositifs mis en place et inspirés par eux.

En 1919, la Conférence de la Paix adopte, en application du chapitre XIII du Traité de paix de Versailles la création de la Commission de la législation internationale du travail. Cette dernière élabore entre janvier et avril 1919 la constitution de l'Organisation internationale du travail (OIT). Héritière du travail mené par des réformateurs sociaux au sein d'associations internationales avant la Première Guerre mondiale, l'OIT s'empare de la problématique du chômage. À sa demande, le Bureau international du travail (BIT), secrétariat permanent de l'OIT, installé à Genève dès l'été 1920, réalise des études, publie des rapports et compile des statistiques à ce sujet. Ces rapports sont discutés lors des conférences internationales du travail à Genève. Ces conférences sont tripartites, c'est-à-dire qu'elles réunissent des représentants des gouvernements, des organisations patronales et ouvrières. Celles-ci produisent des conventions et recommandations, qui sont des procédures législatives inédites.

Les grandes lignes de la politique sur le chômage sont fixées dès la première Conférence internationale sur le travail (CIT) de 1919, à Washington. Lors de cette conférence, un projet de convention concernant le chômage est discuté : il comporte l'obligation pour les membres qui ratifient la convention de « fournir régulièrement toutes informations et statistiques disponibles, concernant le chômage ; d'établir un système de bureaux publics de placement gratuit ; de traiter les travailleurs des autres Membres de la même manière que leurs nationaux au point de vue des indemnités de chômage ». Le projet de convention est complété d'une recommandation qui tend à « l'interdiction des bureaux de placement payants, au contrôle de tels bureaux déjà existants, au contrôle du recrutement collectif dans chaque pays, à l'organisation de l'assurance contre le chômage et à l'établissement d'une politique rationnelle des travaux publics ».

Si la Belgique ne ratifie les conventions sur le chômage que le 25 août 1930, cela n'empêche pas le gouvernement de mettre les dossiers du placement et de l'assurance-chômage à l'agenda politique. À partir de 1919, le gouvernement met à la charge de l'État les frais liés au fonctionnement des bureaux publics de placement gratuit, autrefois assurés par l'initiative communale ou privée. En outre, l'assurance libre subventionnée se développe : le nombre d'assurés passe de 126 000 en 1913 à 669 000 en juin 1921¹. Le 11 juillet 1922, une proposition de loi est déposée par Léon Trochet, député et président de la section belge de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage. Cette proposition « étendrait le bénéfice de l'assurance à tous les travailleurs de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. Elle prévoit, outre les caisses d'assurance primaires, l'institution d'un fonds national de réassurance qui serait utilisé en cas de chômage prolongé »².

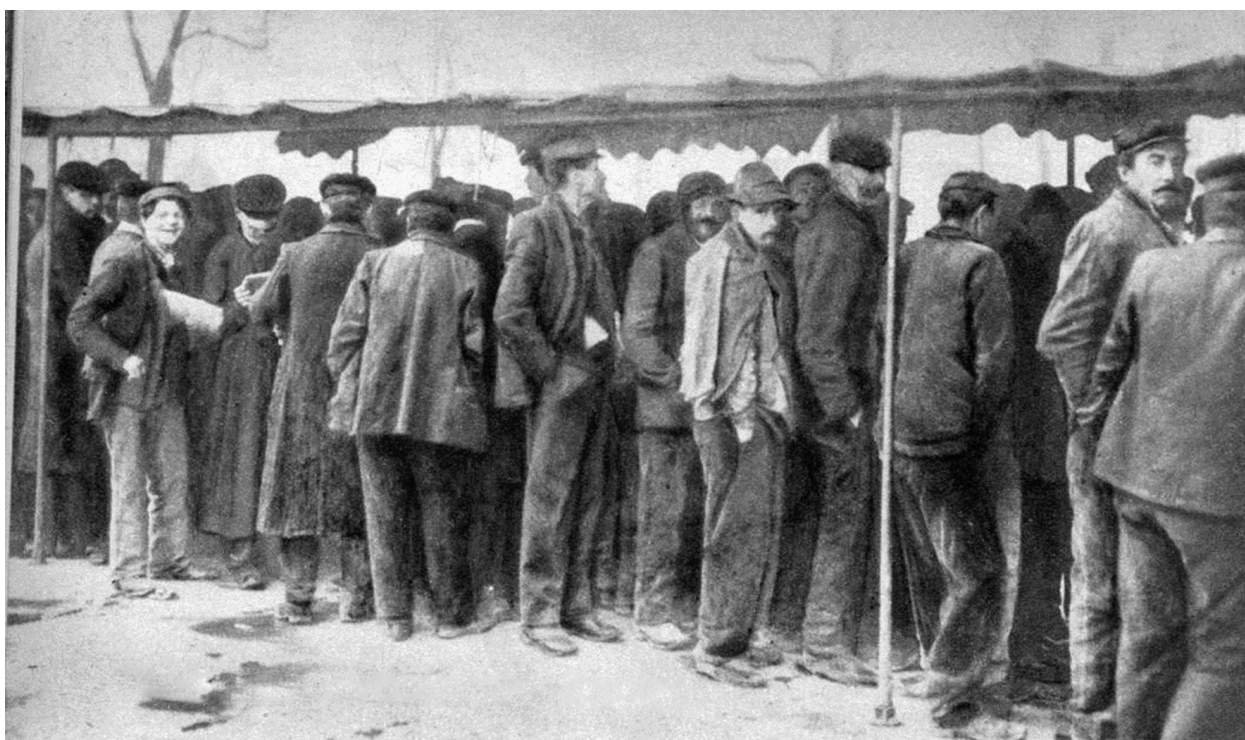
1. *Conférence internationale du travail. Rapport du Directeur, Genève, 1922*, BIT, Genève, 1922, p.160.

2. *Ibidem*

Durant toute la période de l'entre-deux-guerres, l'OIT adopte trois conventions et sept recommandations relatives au problème du chômage³. Celles-ci se déclinent autour des thèmes qui font débat tout au long de la période : la méthode (statistiques et études du chômage) ; le placement public ou payant ; l'institutionnalisation de l'assurance, qui aboutit en 1933 dans les textes du BIT ; les remèdes économiques au problème du chômage (diminution du temps de travail, maintien des salaires, etc.) ; la question des travaux publics, la relance économique, et la régulation des mouvements migratoires.

Le lien entre le chômage et la main d'œuvre étrangère constitue l'une des plus grandes préoccupations des associations internationales, avant même le Premier Conflit mondial. En 1921, la section « chômage » du BIT devient le service de « l'émigration et du chômage », liant du même coup les deux problématiques. La question des migrations est discutée pour la première fois lors de la CIT de 1922. Ce qui préoccupe les États membres, ce sont surtout les migrations continentales. Ainsi, on peut lire dans le bulletin de la section belge de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage : « Notre pays qui, de même que la France, a besoin de main d'œuvre pour sa restauration, est dans la situation paradoxale de devoir accueillir ou appeler des travailleurs étrangers alors que ses propres ouvriers s'expatrient. Aussi n'est-il pas indifférent aux questions de contrôle et de réglementation de l'immigration et de l'emploi de la main d'œuvre étrangère. (...) La Belgique a fait sien le principe fondamental que : « les travailleurs étrangers ne doivent être admis en Belgique que comme main d'œuvre d'appoint quand la nécessité de leur concours a été dûment établie ». L'on a fait au principe même de la réglementation de l'introduction de la main d'œuvre étrangère, le reproche de constituer une sorte de protectionnisme ouvrier ; mais cette réglementation et l'application d'accords internationaux qui s'appuient sur les statistiques du marché du travail, si elles empêchent que la concurrence des travailleurs étrangers fasse baisser les salaires, empêchent également que ceux-ci s'élèvent par suite de manque de bras »⁴.

Le BIT et l'Association internationale pour la lutte contre le chômage se préoccupent surtout d'établir scientifiquement un lien entre l'émigration/immigration et le chômage. En réalité, avant même de passer dans la phase de l'étude de cette question par la voie du questionnaire, la certitude de l'influence des mouvements migratoires sur le marché du travail est acquise, et suscite d'emblée la conviction que des mesures



« Pour qu'on ne voie plus jamais cela ». File de chômeurs dans les années 1920 reproduite dans *JOC*, 1935 (collection CARHOP).

3. I. LESPINET-MORET et I. LIEBESKIND-SAUTHIER, « Albert Thomas, le BIT et le chômage : expertise, catégorisation et action politique internationale », dans *Albert Thomas, société mondiale et internationalisme. Actes des journées d'études des 19 et 20 janvier 2007, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Cahiers Irice*, n°2. <http://irice.univ-paris1.fr/spip.php?article376> ; I. LIEBESKIND SAUTHIER, « Histoire de la définition du chômage », *Courrier des statistiques*, n°127, mai-août 2009, p. 5-12.

4. *La lutte contre le chômage, Bulletin trimestriel de la section belge*, juin 1924, p. 33-34.

gouvernementales visant au recrutement, au contrôle et à la répartition de la main d'œuvre étrangère sont nécessaires pour réguler le marché du travail. L'attitude qu'adopte les représentants belges à la CIT est plutôt protectionniste à cet égard. Ainsi, Ernest Mahaim⁵ déclare-t-il en décembre 1924 : « Notre rôle à nous est d'examiner la façon dont la question se présente au point de vue belge. Il est certain qu'il y a quelque chose de changé dans notre pays, puisque nous y voyons introduire de propos délibéré et même suivant réglementation, la main d'œuvre étrangère, alors que nous sommes la population la plus dense de l'Europe. Des problèmes nouveaux vont résulter de la présence d'étrangers pesant de différentes manières sur le marché du travail et au point de vue social constituant souvent un élément de moralité inférieure »⁶. En septembre 1925, lors de son congrès à Berne, l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, tout en réaffirmant le droit de l'individu à se déplacer et à s'établir librement dans un pays autre que le sien, s'est aussi préoccupé des « dangers que peuvent présenter les migrations massives et le recrutement collectif non organisé ». Stratégiquement, la régulation des mouvements migratoires justifie d'une intervention internationale pour une régulation du marché du travail, celle-ci ne pouvant être résolue à l'intérieur des frontières.

Prémises et filiations

Au tournant du 19^e siècle, la question du chômage est étudiée respectivement par l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, le Comité permanent des accidents du travail et des assurances sociales, l'Association internationale de lutte contre le chômage. Ces associations, qui s'affichent sur le terrain de l'expertise, sont composées de « réformateurs sociaux », experts, administratifs, juristes ou politiques, qui mettent à l'étude la question du chômage et tentent de faire pression sur les parlementaires et les gouvernements pour faire passer des réformes.

L'activité de l'Association internationale de lutte contre le chômage, fondée en 1910, est interrompue par la Première Guerre mondiale. Certaines sections nationales sont réactivées à l'issue de la guerre, notamment la section belge dès 1920. En lien étroit avec les travaux du BIT, l'Association internationale tient une première assemblée générale en septembre 1923 à Genève, à l'initiative notamment du belge Henri Fuss qui est tout à la fois secrétaire de la commission exécutive provisoire de l'Association, basée à Genève, et membre du « service de l'émigration et du chômage » du BIT. Deux ans plus tard, l'Association internationale fusionne avec l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs et le Comité des congrès internationaux des associations sociales, pour former l'Association internationale pour le progrès social.

L'OIT est l'héritière des mouvements réformistes formés au tournant des 19^e et 20^e siècles, tant dans sa dimension internationale et tripartite. Elle se nourrit et alimente les travaux de ces associations internationales qui ressurgissent et se fédèrent durant l'entre-deux-guerres. L'héritage porte autant sur les idées, que sur les acteurs qui l'animent. En 1923, à l'occasion de la réactivation de l'Association internationale de lutte contre le chômage, la *Revue internationale du travail*, rappelait la filiation : « En 1913, l'Association comprenait 17 sections nationales et une section internationale groupant d'autres organismes internationaux intéressés à la lutte contre le chômage. Elle comptait dans son sein des représentants des administrations nationales de 9 États souverains, de 30 États particuliers, provinces ou départements et de 130 communes (...) d'un grand nombre d'institutions locales de lutte contre le chômage, de syndicats ouvriers ou patronaux, enfin de personnalités scientifiques et politiques. Les conclusions que les travaux de l'Association lui avaient permis de formuler en matière d'assurance-chômage, de placement et de répartition méthodique des travaux publics, ont largement inspiré les décisions prises sur ces mêmes questions à la première session de la Conférence internationale du Travail de Washington »⁷.

Les Associations internationales fournissent ses cadres et experts au BIT. On retrouve notamment comme délégués et/ou experts belges sur la question du chômage au BIT, plusieurs personnalités qui ont déjà travaillé la question

5. Ernest Mahaim (1865-1938) : Professeur d'économie et de droit à l'Université de Liège, haut-fonctionnaire et homme d'État belge, il est avant tout un spécialiste du droit international ouvrier. Il est un des fondateurs à Paris en 1900 de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs et participera également aux travaux de l'Association belge pour le progrès social ou l'Association belge pour la lutte contre le chômage. Durant la guerre, il est président du Comité de Secours et d'Alimentation de la province de Liège. En 1919, il est délégué technique du gouvernement belge à la Conférence de la Paix et collabore à la rédaction de la partie XIII du traité de Versailles. En 1921, il devient ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement avant de devenir de 1923 à 1935, directeur de l'Institut de sociologie Solvay à Bruxelles. Il siège au conseil d'administration du BIT de 1919 à sa mort.

6. *La lutte contre le chômage, Bulletin trimestriel de la section belge*, mars 1925, p. 12.

7. *Revue internationale du travail*, juin 1923, p. 983.

du chômage comme « réformateurs sociaux » au tournant des 19^e et 20^e siècles. Par exemple, Victor Brandt⁸, qui avait fait partie de la délégation belge lors de la première conférence internationale sur le chômage (Paris, 1910), se retrouve, pour la Belgique (groupe des marins), dans la commission chômage du BIT en 1920. Le juriste Ernest Mahaim, qui avait notamment participé à la création de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (Paris, 1900), assure, comme Ministre de l'industrie et du ravitaillement, le mandat de délégué gouvernemental pour la Belgique aux CIT. L'initiateur du Fonds de chômage de la Ville de Gand et fondateur avec Max Lazard de l'Association internationale de lutte contre le chômage, Louis Varlez⁹, assure la direction de la « section chômage » du BIT en 1920, puis devient conseiller technique du service des migrations (1924).

Quant à Henri Fuss, ancien militant anarchiste, il fait partie d'une autre génération (né en 1882). Secrétaire de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage (Paris, 1910), il est engagé dans la section « chômage » du BIT en 1920, aux côtés notamment de Louis Varlez. Il devient directeur de la section du chômage, de l'emploi et des migrations au BIT en 1924. Après son expérience au BIT, il poursuit sa carrière au Ministère du Travail comme commissaire royal pour l'étude du problème du chômage (1936), puis, à l'issue du second conflit mondial, comme directeur général du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1946)¹⁰.

Une enquête motivée par la crise « exceptionnelle » de chômage

Lors de la 3^e session de la CIT à Genève, à l'automne 1921, la question du chômage n'est pas inscrite à l'ordre du jour. Elle est toutefois, au vu du contexte de crise, omniprésente dans les débats. Plusieurs participants à la conférence, dont Léon Jouhaux (rapporteur pour la France) entrevoient que pour résoudre le problème du chômage, la voie internationale est incontournable : « N'est-il pas possible d'aboutir à une solution du problème qui nous est posé ? N'est-il pas possible de remédier au chaos dans lequel nous sommes plongés ? De recréer l'activité normale à travers le monde ? De redonner au monde des conditions normales de vie ? Nous pensons que cela est possible ; mais seulement par la voie internationale ; que tant que nous resterons, les uns et les autres, confinés dans les limites étroites de nos nationalités, cherchant dans ces limites la solution au problème du chômage, nous nous heurterons aux mêmes obstacles, nous aboutirons aux mêmes difficultés »¹¹.

À l'issue des débats, une résolution est votée : elle porte sur l'urgence de réaliser une enquête sur le chômage, mais aussi de réunir une conférence internationale dédiée spécifiquement à cette problématique¹². Celle-ci sera en réalité couplée à l'initiative de la conférence économique internationale, organisée en 1922 à Gênes et dédiée aux questions de reconstruction économique des pays après la guerre. Les recommandations de celle-ci sont publiées dans le rapport de l'enquête (1922). Quant à l'étude des moyens de combattre le chômage, elle est confiée par la CIT au BIT, avec l'organisation économique et financière de la SDN. Le BIT mène depuis juin 1920 une enquête sur la production, qui l'a déjà conduit à aborder la problématique du chômage. Il est donc décidé de finaliser le rapport d'enquête sur la production, avant d'employer le personnel à une enquête spécifique sur le chômage. Le rapport de cette dernière est publié en 1922¹³.

La motivation initiale de l'enquête est de répondre à un contexte exceptionnel de crise du chômage, lié à l'après-guerre et à une période de reconstruction. L'OIT observe en effet, comme la « crise de la démobilisation », qui marque les lendemains de l'armistice (fin 1918 jusque l'été 1919), la période a été marquée une grande activité industrielle, freinée vers le mois de mai 1920, d'abord aux États-Unis, par une crise financière et économique qui a contaminé progressivement l'ensemble des pays sur le continent. À en croire les statistiques, publiées dans la *Revue internationale du travail*, la Belgique a sensiblement moins souffert de la crise, ou, à tout le

8. Victor Brants (1856-1917) : historien et économiste, professeur à l'Université catholique de Louvain, il est le cofondateur de la Société belge d'économie sociale. D. KEYMOLEN, *Victoire Cappe 1886-1927. Une vie chrétienne, sociale, féministe*, Presses Universitaires de Louvain-Academia Bruylant CARHOP-KADOC, 2002, p. 459.

9. Louis Varlez (1868-1930) : professeur à l'Université de Gand, il participe à la fondation de l'Association internationale pour la Lutte contre le chômage avant de créer la section belge. Directeur des services du chômage et des migrations au BIT. Voir Jasmien VAN DAELE, *Van Gent tot Genève. Louis Varlez. Een biografie*, Gent, Academia Press-Amsab-Liberaal Archief, 2002 ; Jasmien VAN DAELE, « Varlez, Louis », *Nationaal Biografisch Woordenboek*, deel 17, Brussel, Koninklijke Academie van België, 2005, kol. 658-667.

10. Lire K. VLEMINCKX, « Henri Fuss (1882-1964) : la sécurité sociale comme instrument de paix et de justice sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, 2009, p. 79-96 ; G. DAVRANCHE et R. DUPUY, « Fuss Henri » <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr>.

11. *Conférence internationale du travail, troisième session, Genève, 1921*, BIT, Genève, 1921, p.504.

12. Pour le texte intégral de la résolution, lire *Conférence internationale du travail, 1921*, vol.2, p. 869-870.

13. *Conférence internationale du travail, Quatrième session, Genève, 1922. Annexe au Rapport du Directeur : Rapport spécial sur l'enquête concernant le chômage*, BIT, Genève, 1922.

moins, moins longtemps que d'autres pays. En dépit des chronologies décalées, on note toutefois une crise du chômage généralisée vers la fin de l'année 1920, et au cours de l'année 1921.

Une question de méthode

Dès le début de l'enquête, se pose un problème de méthode : comment prendre la mesure du problème du chômage ? Cette difficulté réactive en réalité des débats sur la question de la statistique internationale sur le chômage, qui avait avant la Première Guerre enflammée les auditoires des Associations internationales. Cette statistique est basée sur des sources différentes selon les données disponibles dans les pays concernés : tantôt sur les chiffres liés à l'assurance-chômage obligatoire ; tantôt sur les renseignements fournis par les syndicats ouvriers fondés sur le fonctionnement des caisses de chômage ; ou à défaut, les chiffres des bureaux de placement, qui publient le nombre de demandes et d'offres d'emploi dans les industries. Ce problème de méthode motive le conseil d'administration du BIT à prescrire en premier une consultation des gouvernements à propos de trois projets portant respectivement sur la définition du chômage involontaire (« le chômage est la situation du travailleur (entendant par là toute personne dont le moyen normal d'existence actuel ou recherché, est l'occupation d'un emploi soumis à un contrat de travail) 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 »), la classification des industries et professions et l'établissement de tableaux statistiques à remplir périodiquement par les divers pays en vue de permettre les comparaisons internationales.

Des remèdes

Après ses questions de méthode, l'enquête envisage l'étude comparée des remèdes employés dans les divers pays. Les auteurs du rapport identifient trois regroupements : l'indemnisation des chômeurs, la répartition du travail disponible, et le développement des possibilités d'emploi.

Premièrement, il semble qu'il y ait un consensus entre les différents États sur la nécessité d'indemniser les chômeurs involontaires, encouragée dès les premiers traités de paix qui instituent l'OIT. L'indemnisation des chômeurs involontaires prend toutefois des formes différentes selon les pays : assistance ou assurance, assurance facultative ou assurance obligatoire, assurance organisée par les pouvoirs publics ou par les syndicats ouvriers ou d'autres associations, assurance englobant indistinctement les travailleurs de toutes catégories ou spécialisée par industrie. Les questions qui demeurent concernent surtout : la répartition des charges de l'assurance, les conditions d'octroi des indemnités de chômage, le taux des indemnités de chômage, le problème du contrôle du chômage involontaire, mais aussi les voies de recours dont disposent les chômeurs lorsqu'ils sont exclus.

En second lieu, l'étude de la répartition du travail disponible fait apparaître des enjeux liés au placement des travailleurs, mais aussi à l'orientation professionnelle des chômeurs (répartition entre les diverses professions) et à l'organisation de l'émigration et de l'immigration (répartition entre les divers pays). La régulation du marché du travail passe d'abord par le contrôle de l'offre (la main d'œuvre) : « Au problème de placement se trouve rattaché celui de l'instruction professionnelle des chômeurs. La longueur de la crise a permis de prendre en ce domaine des mesures qui resteront à l'avenir un élément important dans la lutte permanente contre le chômage. Quelques données sont également fournies sur le développement des services d'orientation professionnelle, qui cherchent notamment à empêcher l'engagement des apprentis ou jeunes ouvriers dans des professions dont l'exercice est peu compatible avec leurs aptitudes personnelles ou qui se trouvent déjà encombrées par un excès de main d'œuvre ». Quant à la régulation de la demande (le travail) à l'échelle internationale, elle passe par des accords bilatéraux entre pays visant au contrôle de l'émigration/immigration : « Le problème de la répartition internationale de la main d'œuvre (encouragements à l'émigration dans les pays surpeuplés par rapport à leurs moyens de production, réglementation de l'immigration en tenant compte des besoins du marché du travail national) a donné lieu à un grand nombre de mesures nouvelles. Parmi les plus intéressantes, sont les conventions internationales bilatérales conclues entre certains pays, en vue d'organiser, conformément à une recommandation de la Conférence de Washington, le recrutement collectif des travailleurs d'un pays en vue de leur emploi dans un autre, de façon à ne nuire ni au développement économique du pays d'émigration, ni aux travailleurs du pays d'immigration »¹⁴.

Troisièmement, le développement des possibilités d'emploi est pensé au travers de mesures concrètes liées à l'organisation de travaux de secours, de l'organisation de travaux publics, ainsi que de l'aide à apporter aux industries lors des périodes de crises. Ces mesures interrogent plus spécifiquement le rôle de l'État.

14. *Conférence internationale du travail, Quatrième session, Genève, 1922, Genève, BIT, 1922, p. 1065-1066.*

Des causes

Le rapport juxtapose dans un même tableau, inspiré d'une classification élaborée par Max Lazard, les « causes constatées en régime économique normal » (établies par l'expert avant la guerre), avec les « causes constatées dans l'économie d'après-guerre » (établies par l'expert à l'issue du conflit).

Classification selon Max Lazard¹⁵

Causes constatées en régime économique normal :	Causes constatées dans l'économie d'après-guerre :
1° l'inaptitude professionnelle et la mauvaise répartition professionnelle des travailleurs ;	1° la situation politique internationale ;
2° le défaut de mobilité des travailleurs et leur mauvaise répartition locale ;	2° la sous-production des pays appauvris ;
3° les mortes saisons ;	3° l'instabilité des changes internationaux ;
4° les forces majeures ;	4° l'instabilité de l'étalon monétaire ;
5° la mauvaise organisation des entreprises ;	5° la cherté de la vie et la sous-consommation qui en résulte ;
6° les changements brusques de la technique industrielle ;	6° les changements dans la nature de la demande, résultant des différences de revenus dans les différentes classes sociales ;
7° les troubles sociaux ;	7° certaines interventions mal réglées des pouvoirs publics dans l'économie privée.
8° la politique douanière ;	
9° les crises périodiques de surproduction	

L'approche des causes par l'enquête de 1922 illustre l'impact du conflit mondial sur la façon d'appréhender dans l'expertise la problématique du chômage. Avant la guerre, la cause de « l'inaptitude professionnelle » l'emporte sur les autres causes. C'est la non-adaptation des forces de travail qui est visé. Ainsi Max Lazard observe-t-il que « chez certains individus, le chômage résulte de tares physiques ou morales qui diminuent considérablement leur aptitude au travail ». « Leur inaptitude au travail n'est pas seulement une cause personnelle de chômage. Elle ne fait pas que de les désigner comme premières victimes des licenciements qui s'imposent à l'employeur. Elle est aussi une cause sociale de chômage, en ce sens que la nécessité de procéder à des licenciements se produirait moins rapidement si tous les travailleurs étaient de bons producteurs que si certains d'entre eux, par leur inaptitude et leur rendement insuffisant, alourdissent déjà l'entreprise »¹⁶. Le contexte de « crise exceptionnelle » de l'après-guerre pousse davantage les experts sur le terrain économique et politique comme facteur du phénomène massif du chômage. Ceux-ci se penchent sur l'impact de la situation politique internationale, marquée notamment par les remaniements territoriaux consécutifs à la guerre, l'isolement de la Russie à l'égard du reste du monde, le problème des réparations et des dettes interalliées, qui pèse avant tout sur la situation critique du marché du travail. Ils notent également le rôle des États dans l'organisation du travail qui, tout en souhaitant prévenir le chômage, se trompent parfois dans leurs interventions.

L'enquête prend petit à petit une autre tournure. Sans se cantonner à l'analyse de la crise exceptionnelle du chômage de 1920-1921, elle pose au contraire des questions particulières, dont celle des chômages cycliques (crises de chômage périodiques). Dans la compréhension des phénomènes (causes et remèdes) les experts tentent de créer du lien entre les crises de chômage d'après-guerre et les crises périodiques d'avant-guerre. En 1922, la Conférence internationale élargit son propos : le cadre de l'enquête ne concerne plus seulement la crise qui sévit, mais celui-ci s'élargit aux crises périodiques, étudiés comme les résultats d'un cycle économique.

Des crises périodiques du chômage : les résultats d'un cycle économique

En 1924, la CIT est saisie d'un nouveau rapport du BIT qui conclut que le chômage intense subi par les travailleurs de nombreux pays depuis 1920 doit être rattaché à l'instabilité monétaire de ces pays. Une commission mixte des crises économiques est constituée entre l'OIT et l'organisation économique et financière de la SDN pour étudier la question suivante : quels facteurs (économiques) influencent la stabilité de l'emploi ?

15. *Ibidem*, p. 35.

16. *Ibidem*, p. 36.

L'explication selon laquelle le chômage résulte, à plusieurs niveaux, d'un déséquilibre économique, l'emporte. Avant-guerre les libéraux lisaient le phénomène du chômage comme le mal nécessaire d'une politique de « laisser faire, laisser aller », tandis que les socialistes y voyaient au contraire une conséquence du capitalisme. Henri Fuss, nouvellement nommé chef de la section chômage du BIT, affirme en 1926 que « le chômage, ce mal honteux de notre civilisation industrielle, est un phénomène d'instabilité économique »¹⁷. Pour lui, suite aux traités de paix qui ont constitué l'OIT, cette affirmation gagne de la crédibilité sur le plan des idées ; elle n'est toutefois pas toujours suivie de politiques pratiques.

Les remèdes qu'Henri Fuss préconise sont de plusieurs ordres, elles concernent tour à tour les partenaires sociaux d'une organisation tripartite (travailleurs-employeurs-État) :

- Le maintien d'un pouvoir d'achat aux chômeurs par le versement d'allocations de chômage. Pour lui, l'idée d'assurance-chômage a fait du chemin depuis la Première Guerre. Celle-ci doit toutefois s'articuler à des mesures visant à « prévenir la paresse sociale », comme l'organisation de placements publics « tels qu'aucune possibilité d'emploi ne soit laissée de côté et que tout chômeur soit tenu de l'accepter, si elle correspond à ses aptitudes professionnelles et sociales »¹⁸.
- Le développement des capacités économiques des chefs d'entreprise
- La répartition plus adéquate des travaux publics sur l'année, ainsi que sur les années du cycle économique, visant notamment à lutter contre le phénomène du chômage saisonnier.

Henri Fuss interroge ensuite de manière plus générale les garanties d'une stabilité monétaire et économique, à l'échelon international, en préconisant, dans un premier temps, une politique de contrôle du crédit visant au maintien de la stabilité de l'indice des prix et le rétablissement d'un étalon monétaire. Henri Fuss note des concordances frappantes entre les fluctuations du chômage et celles du niveau général des prix ; quand les prix baissent le chômage augmente, quand les prix haussent le chômage diminue. Henri Fuss lie le phénomène au mécanisme de surproduction. Pour lui, il existe pourtant un régulateur, c'est le contrôle du crédit (rôle des banques centrales)¹⁹.

En second lieu, Henri Fuss plaide pour une collaboration internationale dans l'ordre des échanges internationaux. Tout en rejetant le protectionnisme (« lorsqu'on considère le problème internationalement, le protectionnisme cesse d'avoir aucune valeur, même apparente, de prévention du chômage, puisque l'emploi artificiellement réservé aux travailleurs de certains pays est simplement enlevé à ceux d'un autre pays »²⁰), il préconise une politique d'intervention positive, visant à organiser les échanges internationaux : « Supprimer les droits protecteurs, rétablir la solidarité monétaire internationale, voilà deux grandes mesures susceptibles de rétablir plus d'intensité et de stabilité dans les échanges internationaux. Cependant, l'on peut faire plus encore ; le libre-échange n'est qu'une politique d'abstention. On peut pratiquer une politique d'intervention positive, « on peut chercher à organiser les échanges internationaux, on peut notamment organiser la répartition des matières premières en tenant compte des capacités productrices de chaque population nationale pour l'utilisation de ces matières premières, plutôt que d'obliger ces populations elles-mêmes à se déraciner par l'émigration. C'est la matière qu'il faut plier aux commodités de l'homme ; ce n'est plus l'homme qu'il faut asservir à la matière. Une telle politique n'a rien de chimérique. Elle est en voie de réalisation. Le principe même de la SDN la porte en lui »²¹.

Henri Fuss souhaite voir le mouvement récent de rationalisation, consécutif à la crise de chômage de l'après-guerre et appliqué à l'échelle de l'entreprise (perfectionnement du machinisme, rationalisation du travail humain, rationalisation de l'usine sous le double aspect technique et économique, rationalisation des industries, etc.), génératrice d'un « certain chômage », s'étendre à « l'organisation économique » du monde, pour précisément le combattre. Pour lutter contre les causes profondes du chômage (instabilité économique), il faut penser « la rationalisation des relations économiques entre les individus et les nations »²².

17. H. Fuss, *La prévention du chômage et la stabilisation économique*, Bruxelles, L'Églantine, 1926, p. 135.

18. *Ibidem*, p. 42.

19. *Ibidem*, p. 73.

20. *Ibidem*, p. 123.

21. *Ibidem*, p. 130.

22. H. Fuss, *Conférence internationale du travail*, 1928, p.851.

Lorsqu'Henri Fuss écrit en 1926 que « grâce à ces politiques, le chômage pourra être réduit à des proportions telles qu'il n'apparaîtra plus, ni à la société, ni aux individus, comme un mal redoutable, mais peut-être comme une possibilité bienvenue de repos occasionnels », il pêche par optimisme. Lors de la CIT de 1928, le constat est le suivant : les fluctuations monétaires ont été combattues, mais le chômage persiste. La crise de 1929 ébranle à nouveau les certitudes des experts.

La crise de 1929 et ses conséquences

Au début des années 1930, l'étude sur le chômage prend un nouveau tournant. Aux débats habituels relevant des experts sur les remèdes et les causes du chômage, se superposent des enjeux politiques et stratégiques, propres à l'identité même de l'OIT, ébranlée par le contexte de crises. Ceux-ci se cristallisent autour de trois fondements de l'OIT :

- Les relations internationales entre les pays européens et les niveaux d'échelle : dès avant la Première Guerre mondiale, il y a une divergence de vues sur les niveaux d'échelle : faut-il résoudre le problème du chômage au niveau international ou national ? Cette question prend une acuité particulièrement au sein de l'OIT, notamment dans le débat sur les régulations des migrations.
- Les relations stratégiques entre l'OIT/BIT d'une part, et la SDN, d'autre part : En 1922, la détermination du rôle de chaque organisme dans l'élaboration de l'enquête est précisé, la SDN « *mettant au point les éléments de la "doctrine"* », le BIT étant « *plus particulièrement chargé des enquêtes* »²³. Les sphères de compétences sont discutées, notamment lorsque l'explication économique du phénomène « chômage » (et la prescription de remèdes y afférant) est mise en avant par le BIT.
- L'enjeu du tripartisme État-patrons-syndicats : au-delà de l'expertise (mais avec des frontières parfois poreuses), les prises de paroles au nom respectif des gouvernements, des groupes des ouvriers ou des employeurs lors des CIT, après 1929, témoignent des rapports de force dans la prise en charge de la problématique du chômage, face au contexte exceptionnel de la crise.

Les tensions se révèlent assez fortes sur les trois tableaux, lors de la CIT de 1929. M. Vogel, délégué patronal (Allemagne) exprime une double réticence du groupe des employeurs face à la tournure qu'a pris l'étude sur le chômage, particulièrement son volet portant sur les facteurs « économiques » de la stabilité de l'emploi. D'une part, il note un sérieux doute quant à l'idée de résoudre le problème du chômage par la voie internationale. D'autre part, M. Vogel est d'avis que le BIT a pour objet les études sociales et non économiques, qui sont du ressort de la SDN exclusivement. La réponse du groupe ouvrier est formulée par M. Kreil, conseiller technique ouvrier (Allemagne), qui insiste au contraire sur la nécessité de mesures internationales et de solutions économiques au problème du chômage. L'échange donne à voir des lectures contradictoires de la problématique du chômage, selon les « politiques pratiques » préconisées respectivement par les acteurs de l'organisation tripartite. La discussion prend les allures d'un rapport de forces, calquée sur la division capital/travail.

L'année suivante, l'aggravation du chômage observée dans la plupart des pays impose l'OIT d'encourager les États à prendre des amendements aux dispositions existantes sur le chômage. En Belgique, par exemple, un arrêté royal du 5 mars 1929 accroit le taux des indemnités versées par le Fonds national de Crise. Mais le directeur de l'OIT fait, devant l'ampleur et la durée de la crise, aveu d'impuissance, liée aux limites de ses compétences : « Que pouvait faire l'Organisation internationale du Travail pour prévenir ces diverses causes de chômage, dont la plupart sont d'ordre essentiellement économique, sinon se retourner, comme elle l'a fait, en raison de la conception qui a été adoptée de la répartition des tâches entre institutions internationales – vers l'Organisation économique et financière de la SDN pour lui demander d'intervenir ». Même si les études du BIT montrent que c'est sur le plan de la régulation économique (d'un point de vue international) qu'il faut agir, l'OIT, faute de légitimité sur le plan des solutions économiques, focalise son attention sur l'assurance-chômage, à l'échelle des pays : « Nous ne cesserons de faire appel à la collaboration internationale pour remettre plus d'ordre et d'équilibre dans l'économie du monde, car l'amélioration du sort des travailleurs, en dépend immédiatement. S'il est vrai, d'autre part, que le chômage n'est pas seulement produit par le désordre économique mais qu'il est aussi sans doute, pour une part, la rançon du progrès économique, la conclusion ne s'impose-t-elle pas qu'il faut généraliser au plus vite les institutions d'assurance qui mettent le chômeur involontaire plus ou moins à l'abri de misères imméritées ? »²⁴.

23. *Conférence internationale du travail, Quatrième session, Genève, 1922. Annexe au Rapport du Directeur : Rapport spécial sur l'enquête concernant le chômage*, BIT, Genève, 1922, p. 49.

24. Lire : *Le problème du chômage. Quelques aspects internationaux 1920-1928. Rapport présenté à la 12^e Conférence internationale du travail (mai-juin 1929)*, Genève, BIT, 1929.

Les tensions entre les interlocuteurs sociaux se révèlent particulièrement fortes lors de la CIT de 1931. Elles se cristallisent autour du rapport du directeur, Albert Thomas. Aux critiques visant le mécanisme mis en place en 1919 autour de l'OIT, jugé par certains « inefficace » (les difficultés liées aux ratifications des conventions internationales de travail à l'appui), Albert Thomas répond en insistant sur les spécificités de l'épisode de crises actuel, sans précédent. En tout état de cause, le chômage massif inspire un « vent de panique » qui fait planer sur le contexte économique le danger d'une crise morale : le chômage est associé à la « misère ouvrière » puis aux « dangers sociaux » : « socialement, une fois de plus, ça a été l'apparition des phénomènes de la moribondité, de la criminalité, parfois aussi de l'esprit de révolte et de l'agitation politique. (...) ». La panique inspire une prise en charge immédiate, et fait finalement apparaître un discours plus « politique » que « scientifique » ou « académique » (ou relevant de l'expertise).

Albert Thomas défend le rôle de l'OIT dans le combat sur le chômage, signalant qu'entre la sphère des compétences économiques de la SDN et des compétences sociales de l'OIT, la frontière est poreuse. Il revient à nouveau aux causes du chômage, proposant une synthèse des typologies :

Les causes du chômage, selon le rapport du directeur, Albert Thomas en 1931

- Crise agricole
- Surproduction industrielle
- Problèmes monétaires : l'or
- Le manque de confiance et ses conséquences
- La chute du prix de l'argent
- Des coûts de production trop élevés
- Troubles du commerce
- Population et chômage
- Machinisme et rationalisation

La défense de la légitimité de l'OIT dans ce contexte de crises passe par la démonstration du directeur du fait que l'OIT réalise une action directe contre le chômage depuis sa création, au travers de plusieurs mesures préconisées auprès des États, en matière de placement, de migration, d'instauration de travaux-publics, d'assurance-chômage. Sur ce dernier point, Albert Thomas affirme que, si la plupart s'entendent sur l'idée même d'une assurance-chômage, en revanche le principe qui consiste à garantir « un minimum [indispensable à la vie] par l'assurance chômage » est franchement contestée. Le directeur s'applique à démonter plusieurs idées reçues, partagées et véhiculées tant par le patronat, que par économistes ou hommes d'État, du type : « N'est-il pas vrai cependant que l'assurance chômage, du moins, sous certaines formes, exerce une influence défavorable sur le moral, tout à la fois des employeurs et des travailleurs ? N'aurait-elle pas pour effet d'accroître les appels aux interventions de l'Etat et de diminuer l'esprit d'initiative ou les efforts individuels ? » ou « N'est-il pas vrai que l'assurance-chômage a parfois détendu la volonté de travail chez les ouvriers. Des chômeurs ne se sont-ils pas contentés de leurs indemnités et n'ont-ils pas renoncé à la recherche d'un nouvel emploi ? ». Albert Thomas rétorque : « En vérité, les cas où la marge entre le salaire ou l'indemnité de chômage serait trop étroite sont des cas tout à fait rares, et c'est tromper l'opinion publique que de lui présenter ces cas anormaux comme la règle d'un régime d'assurance. Il est de règle générale que tout chômeur qui refuse un emploi convenable perd le droit aux allocations. Faut-il admettre que la réglementation est trop élastique, ou encore qu'il y a tendance parmi les travailleurs à user de subterfuges pour se faire octroyer sans y avoir droit des indemnités de chômage ? Malgré toutes les enquêtes effectuées, on n'a pas découvert de fraudes tant soit peu nombreuses »

Le discours du directeur fait débat. Le français Léon Jouhaux, au nom du groupe ouvrier, préconise, outre les suggestions d'A. Thomas concernant le placement, les migrations, l'assurance-chômage et les travaux publics, d'aller plus loin dans les remèdes à apporter au problème du chômage, notamment par « la réorganisation de l'économie détraquée, le retour à l'équilibre entre la production et la consommation », mais aussi le maintien du pouvoir d'achat, l'application universelle de l'assurance-chômage, et la réduction du temps de travail.

Conclusions : Assurance VS assistance

Avec l'intensification de la période de crise, c'est la question de l'assurance-chômage, et plus encore, celle des diverses formes d'assistance aux chômeurs qui l'emportent. En 1933, cette question est inscrite à l'ordre du jour de la CIT. On y rappelle que dès 1919 les conventions de l'OIT « tendaient à stimuler les Etats Membres pour qu'ils organisent des systèmes effectifs d'assurance contre le chômage et pour qu'ils prennent, d'un commun accord, des arrangements destinés à assurer aux ressortissants des autres pays devenus chômeurs des indemnités égales à celles que toucheraient leurs propres ressortissants »²⁵. L'insuffisance de la convention de 1919, pourtant ratifiée par un certain nombre de pays, est pointée du doigt ; on préconise de réaliser un questionnaire aux différents gouvernements, pouvant servir à rédiger une nouvelle convention ou des recommandations à la matière.

C'est le débat sur « l'état de besoin » qui fait réagir le groupe ouvrier de la conférence les travailleurs de Grande-Bretagne « considèrent cette procédure comme l'une des plus humiliantes que l'on ait imposées jusqu'ici à la classe ouvrière (...) Il s'agit d'une question de justice, insiste M. Holmes, conseiller technique ouvrier de l'Empire britannique, Elle doit être réglée, si l'on ne veut pas pousser les ouvriers à la révolte. Les ouvriers sont des hommes prêts à travailler ; s'ils chôment, ce n'est pas de leur faute. Il n'y a aucune raison d'y ajouter une insulte en les soumettant à une procédure qui n'est pas appliquée aux industriels ». Quant au groupe des employeurs, il regrette que la Commission ait supprimé le point qui prévoit une limitation maximum des allocations en fonction du salaire de l'intéressé. « Pour qu'elle corresponde bien au rôle temporaire qui lui est assigné, il faut que l'indemnité de chômage soit arrêtée à un taux suffisamment bas pour ne pas encourager les chômeurs à l'oisiveté, mais suffisamment élevé cependant pour leur permettre de subvenir à leurs besoins essentiels et à ceux de leur famille »²⁶.

En 1934, lors de la discussion autour d'un projet de convention sur l'assurance-chômage et les diverses formes d'assistance aux chômeurs se manifeste une réticence du groupe patronal (représenté par M. Gérard, délégué patronal, Belgique), à accepter la « rigidité » d'une convention internationale et appeler à laisser aux Etats le plus de libertés possibles à ce sujet. Pour le groupe ouvrier, la convention exclut trop de catégories de travailleurs d'un système d'indemnisation. Mais au moment du vote, la discussion s'engage sur les questions d'assurance et d'assistance : le chômage ne peut-il être résorbé que par des systèmes d'assistance mis en place par les Etats ? Au final, l'intensité de la crise, qui contribue à focaliser l'attention sur le « chômeur » comme bouc émissaire plutôt que sur le « chômage », comme un problème socio-économique en soi, arrive, en dépit des débats contradictoires qui l'ont précédé dans le cénacle des « experts », à faire de nouveau pencher la balance de l'assurance vers l'assistance.



Pour en savoir plus

- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, Les Méthodes d'établissement des statistiques du chômage. Réponses des Gouvernements, Genève, 1922, p.66 (Études et Documents, série C-Chômage n°7).
- Dhermy-Mairal M., « Les experts produisent-ils toujours de l'expertise ? Le cas des savants du Bureau international du travail dans l'entre-deux-guerres », Les Lundis de l'Ined, Lundi 8 juin 2015.
- Dhermy-Mairal M., « Enquêter au Bureau International du Travail. Logiques patronales, logiques syndicales et logiques savantes », Journée Doctorale de l'Ined, Institut National d'Études Démographiques, 24 mai 2013.
- LIEBESKIND SAUTHIER, I., « Histoire de la définition du chômage », *Courrier des Statistiques*, n°127, mai-août 2009, p.5-9.

25. *Conférence internationale du travail 1933*, Genève, BIT, 1933, p. 365.

26. *Ibidem*, p. 370.