International

Quand les statisticiens du travail définissent le travail

Pierre CONCIALDI *

La 19e conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) s'est tenue à Genève du 2 au 11 octobre 2013. Cette conférence tripartite est organisée tous les cinq ans sous l'égide du Bureau international du travail (BIT) et réunit des délégués des États membres, ainsi que des délégués des employeurs et des travailleurs. Elle accueille aussi à titre d'observateurs des représentants d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales. Au total, la conférence a réuni cette année 272 participants en provenance de plus d'une centaine de pays.

Les travaux de la CIST se concluent par l'adoption de résolutions concernant, notamment, les normes internationales définissant les concepts à partir desquels les instituts statistiques nationaux élaborent les statistiques du marché du travail (emploi, chômage, sous-emploi). En 2013, la CIST a adopté une résolution sur les statistiques du travail, de l'emploi et de la sous-utilisation de la main-d'œuvre. Dans son allocution introductive, le directeur général du BIT, Guy Ryder, a souligné le caractère innovant de cette résolution qui constitue la « première définition internationale du travail sous ses diverses formes ». Si le BIT avait en effet depuis longtemps défini les concepts de population active, de chômage ou de sous-emploi, il n'avait encore jamais proposé de norme internationale concernant la définition du travail.

Motivations et contexte

Les normes internationales discutées au cours des CIST font régulièrement l'objet d'adaptations pour essayer de tenir compte des transformations du marché du travail. C'est une des principales raisons qui justifie la convocation régulière des ces réunions. Les CIST de 1954 et de 1982 ont ainsi posé la définition du chômage qui est aujourd'hui utilisée par les instituts statistiques nationaux. D'autres jalons importants pour l'analyse de l'emploi ont aussi marqué les résolutions de la CIST, notamment à travers les réflexions menées de longue date sur le sous-emploi. La 16e CIST de 1998 avait, par ailleurs, défini le concept d'emploi inadéquat pour tenir compte des

* Chercheur à l'IRES.

transformations du marché du travail et de l'insatisfaction croissante des salariés par rapport à leur emploi.

Les raisons qui ont poussé le BIT à proposer un nouveau cadre conceptuel permettant d'identifier – au-delà de l'emploi – les autres formes de travail sont plus directement de nature politique. Elles s'inscrivent dans le fil des réflexions désormais engagées depuis un certain nombre d'années pour mieux appréhender à la fois les performances économiques, mais aussi le niveau de vie et le bien-être des populations, comme ce fut le cas avec la commission dite « Stiglitz » en France [1]. Dès les premières lignes, le rapport introductif à la conférence mentionne cet objectif de façon très explicite : « La capacité des indicateurs économiques classiques comme le produit intérieur brut (PIB), le ratio emploi/population et le taux de chômage, à se suffire à eux-mêmes en tant que mesures phares du progrès social, du niveau de vie et même des performances économiques et de la création d'emplois, est maintenant largement remise en question (Stiglitz *et al.*, 2009 ; BIT, 2013a). Ces statistiques ne donnent également que peu d'indications sur la façon dont les ménages répartissent leur travail et sur l'impact de cette répartition sur leurs moyens d'existence et leur bien-être » (BIT, 2013b).

À travers cette nouvelle résolution sur les différentes formes de travail, l'objectif est donc de parvenir à une mesure complète de la participation à toutes les activités productives, comprenant aussi bien le travail rémunéré que le travail non rémunéré, dont la contribution au niveau de vie et au bien-être des populations est ainsi reconnue.

Élargissement et enrichissement du cadre conceptuel

Le cadre conceptuel des statistiques du travail était centré jusqu'à présent sur le concept d'activité. Ce concept permettait de distinguer deux grandes catégories de population :

- d'une part, la population active, regroupant les personnes en emploi et celles au chômage (ces deux catégories étant mutuellement exclusives en raison du critère très restrictif retenu pour définir le chômage [2]) ;

- et, d'autre part, la population inactive qui en était le complément et regroupait toutes les personnes qui n'étaient ni dans l'emploi ni à la recherche d'un emploi.

Ce cadre d'analyse principalement axé sur le fonctionnement du marché du travail traçait ainsi une frontière entre les « actifs » et les « inactifs ». Cette terminologie n'était pas toujours bien comprise par les non-spécialistes et le grand public, en particulier parce qu'elle définissait comme « inactives » différentes catégories de la population – notamment des femmes – qui fournissent objectivement un travail (domestique et/ou bénévole), sans pour autant être dans l'emploi ni à la recherche d'un emploi pour différentes raisons.

La résolution adoptée par la 19e CIST n'a pas fondamentalement bouleversé ce

1. Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, présidée par Joseph Stiglitz. Cette commission installée par Nicolas Sarkozy en 2008 avait notamment pour objet de réfléchir aux limites du PIB comme indicateur de progrès économique social et de formuler des propositions pour mieux appréhender ce progrès à travers de nouveaux indicateurs. Elle a rendu son rapport en 2009.
2. Ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant une période de référence donnée, généralement la semaine précédant l'enquête.

schéma d'analyse du marché du travail, même s'il l'a élargi à des mesures de sous-utilisation de la « main-d'œuvre », concept qui remplace désormais celui de population active.

En revanche, et c'est une des principales innovations de cette résolution, celle-ci a défini un second cadre d'analyse conceptuel bien plus large que celui limité à l'analyse de la main-d'œuvre en introduisant et définissant le concept de travail, et ce de la façon la plus cohérente possible avec le système de comptabilité nationale (SCN) qui mesure l'ensemble de ces activités productives.

Les concepts élaborés par le BIT permettent donc désormais de repérer les personnes selon deux approches distinctes :

- une approche par les statistiques de main-d'œuvre, qui reprend dans une large mesure les catégories usuelles d'analyse du marché du travail (emploi, chômage, sous-emploi…) tout en les enrichissant ;

- une approche par les statistiques du travail qui permet (ou devrait permettre à terme) d'identifier les personnes en fonction des formes de travail dans lesquelles elles sont engagées, que celles-ci aient un lien ou non avec le marché du travail.

Les différentes formes de travail

La définition générale du travail retenue par la résolution est la suivante : « Le travail comprend toutes les activités effectuées par des personnes quels que soient leur sexe et leur âge afin de produire des biens ou fournir des services destinés à la consommation par autrui ou à leur consommation personnelle. »

À partir de cette définition générale du travail, deux critères principaux permettent d'identifier différentes formes de travail :

- la destination de la production (pour des tiers ou pour « usage final propre ») ;

- la rémunération (travail rémunéré, au sens large, ou travail non rémunéré). Ce dernier critère permet essentiellement de repérer l'emploi au sein des différentes formes de travail.

La résolution finale définit quatre formes de travail :

(a) Le travail de production pour la consommation personnelle ;

(b) *L'emploi*, comme forme de travail réalisé pour des tiers en échange d'une rémunération ou d'un profit ;

(c) *Le travail en formation non rémunéré* accompli pour des tiers sans rémunération en vue d'acquérir une expérience professionnelle ou des compétences sur le lieu de travail ;

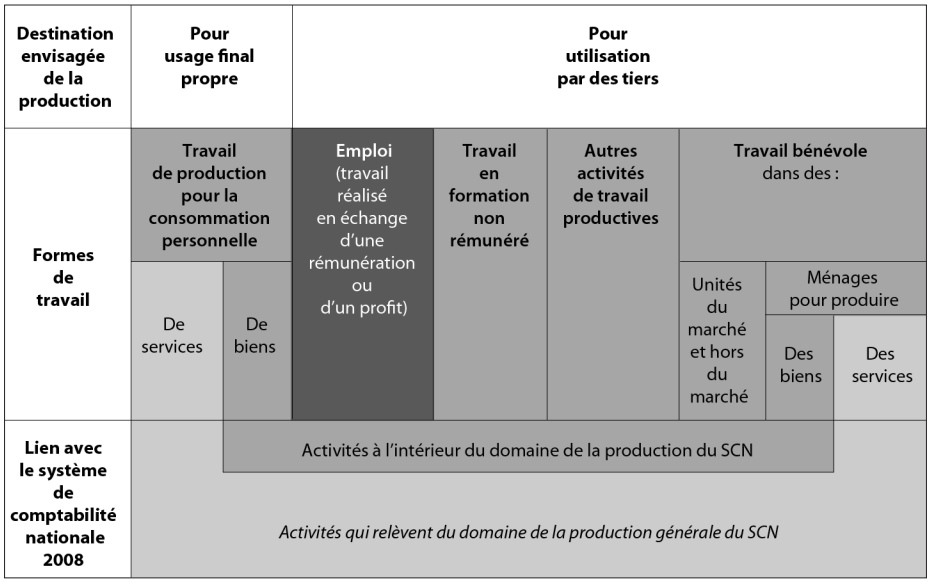
(d) *Le travail bénévole* qui comprend le travail non obligatoire et non rémunéré réalisé pour des tiers.

La résolution reconnaît également l'existence d'autres formes de travail qui n'ont pas été précisément définies, à savoir principalement le travail obligatoire non rémunéré réalisé pour des tiers (travail imposé par un tribunal, travail non rémunéré dans les prisons, service civil non rémunéré alternatif au service militaire, par exemple).

Le schéma 1 précise l'articulation entre ces différentes formes de travail et le système de comptabilité nationale (SCN).

Ces différentes formes de travail ne sont pas mutuellement exclusives et, dans la réalité, de très nombreuses personnes sont simultanément engagées dans différentes formes de travail (notamment dans l'emploi et le travail de production pour la consommation personnelle). À des fins d'analyse, le BIT propose de classer les personnes selon leur forme de travail principale sur la base de l'auto-déclaration.

Schéma 1. Formes de travail et système de comptabilité nationale 2008



Source : BIT (2013c).

Les mesures de la sous-utilisation de la main-d'œuvre

Comme on l'a déjà indiqué, c'est désormais à partir du concept de main-d'œuvre (et non plus de population active) que s'organise l'analyse du marché du travail. Ce concept est défini comme « l'offre de travail du moment pour la production de biens et de services en échange d'une rémunération ou d'un profit ». Au sein de la main-d'œuvre, on distingue les personnes en emploi et celles au chômage, dont les définitions n'ont guère changé. Les autres personnes en âge de travailler se situent « hors de la main-d'œuvre ».

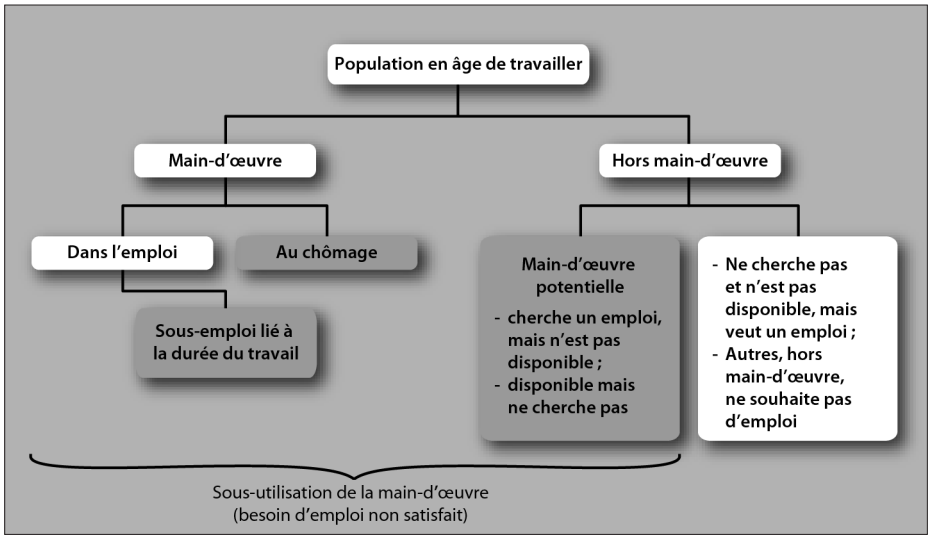
Le principal apport de la résolution adoptée à la 19e CIST a été de proposer une mesure élargie de la sous-utilisation de la main-d'œuvre (schéma 2). Outre les chômeurs, la mesure de la sous-utilisation de la main-d'œuvre devrait ainsi prendre en compte deux indicateurs complémentaires portant, d'une part, sur le sous-emploi lié à la durée du travail et, d'autre part, sur la main-d'œuvre potentielle. Le sous-emploi lié à la durée du travail comprend les personnes qui ont un emploi mais souhaitent travailler davantage. La main-d'œuvre potentielle comprend toutes les personnes qui souhaitent avoir un emploi et qui :

- soit ont fait des démarches de recherche mais n'étaient pas disponibles pour occuper un emploi (demandeurs d'emploi non disponibles) ;

- soit étaient disponibles mais n'ont pas fait de recherche pour différentes raisons (demandeurs potentiels disponibles). Cette catégorie intègre notamment les chômeurs dits « découragés ».

Le projet de résolution soumis à la discussion prévoyait d'inclure dans la main-d'œuvre potentielle les personnes qui « veulent avoir un emploi » mais qui

Schéma 2. Le nouveau cadre d'analyse du marché du travail



Source : D'après BIT (2013d).

n'étaient ni disponibles, ni en recherche d'un emploi à la date d'enquête. La résolution finale écarte cette catégorie de la main-d'œuvre potentielle ; elle souligne simplement qu'il s'agit d'un groupe additionnel « utile pour les analyses sociales et de genre dans des contextes spécifiques ».

Pour les mesures de sous-utilisation de la main-d'œuvre, la résolution du BIT recommande de sélectionner plusieurs indicateurs phares (donc au moins deux) parmi les quatre identifiés dans la résolution. Celle-ci propose, outre la mesure traditionnelle du taux de chômage, des indicateurs incluant le sous-emploi lié à la durée du travail, ou la main-d'œuvre potentielle, ou bien encore un indicateur composite prenant en compte à la fois le sous-emploi lié à la durée du travail et la main-d'œuvre potentielle. En d'autres termes, la résolution de la 19e CIST recommande de faire figurer parmi les indicateurs phares de suivi du marché du travail non seulement le taux de chômage usuel, mais aussi au moins un taux de chômage élargi prenant en compte – outre le chômage – une ou plusieurs formes de sous-utilisation de la main-d'œuvre.

Discussions et principaux enjeux

La définition des concepts et des normes pose des problèmes récurrents de terminologie, notamment lorsqu'il s'agit de traduire sous un vocable unique une grande variété d'expériences nationales dont la traduction ne trouve, par ailleurs, pas nécessairement d'équivalent pertinent dans toutes les langues [1]. La 19e CIST n'a pas échappé à cette règle. Outre cette question, on retiendra ici trois points principaux qui nous semblent

1. Outre les trois langues officielles du BIT (anglais, espagnol, français), l'interprétation était assurée dans quatre autres langues (arabe, chinois, russe et allemand).

concentrer l'essentiel des points de discussion et des enjeux.

Le premier point porte sur la question des stagiaires non rémunérés. Alors que, dans les réunions régionales préalables à la conférence, la proposition du secrétariat du BIT avait été d'exclure l'ensemble de ces stagiaires de l'emploi, le document soumis à la discussion prévoyait, au contraire, de les inclure en totalité dans l'emploi. Cette question a divisé les délégués. Certains ont soutenu, en prenant appui sur une résolution adoptée en 1993 lors de la 15e CIST (BIT, 1993), que la formation pouvait être considérée comme une forme de rémunération [1] et que les stagiaires, même non rémunérés, pouvaient par conséquent être intégrés dans l'emploi. Le groupe des travailleurs ainsi que de nombreux autres délégués des États membres ont en revanche contesté cette idée, s'appuyant sur une résolution plus récente concernant la mesure du revenu lié à l'emploi [2]. Le compromis final retenu par le secrétariat du BIT a été de s'aligner sur la résolution la plus récente et de proposer d'identifier explicitement une forme distincte de travail : le travail en formation non rémunéré. Le groupe des employeurs, qui n'avait pas émis d'avis tranché sur cette question, ne s'est pas opposé à ce choix.

Le second point porte sur le travail bénévole défini comme un travail « non obligatoire et non rémunéré ». Dans les détails opérationnels de sa définition, le projet de résolution prévoyait néanmoins que les travailleurs bénévoles puissent recevoir une « forme réduite de soutien financier pour les dépenses qu'ils engagent » à condition que cette allocation reste inférieure « au niveau du salaire du marché local ». Les délégués des travailleurs sont intervenus pour contester cette définition très large. Notamment en prenant appui sur le rapport de la 18e CIST (BIT, 2008), lequel prévoyait que cette compensation « ne devrait pas être supérieure au tiers de ce que le bénévole pourrait percevoir en exerçant une activité lucrative [3] ». C'est finalement cette limite qui a été retenue dans la résolution finale adoptée par la 19e CIST.

Enfin, un troisième point a été soulevé par le groupe des travailleurs qui a protesté contre l'abandon de l'objectif de la précédente CIST, laquelle prévoyait explicitement l'adoption de normes internationales sur différentes formes d'emploi inadéquat et, plus particulièrement :

- l'emploi inadéquat lié aux qualifications ;
- l'emploi inadéquat lié au revenu ;
- l'emploi inadéquat lié à un nombre d'heures de travail excessif.

De nombreux délégués, notamment des pays africains, sont intervenus dans le même sens, en particulier pour souligner l'ampleur croissante des phénomènes de déqualification qui frappent de très nombreux jeunes dans leurs pays et insister sur la nécessité d'indicateurs permettant

1. Dans le rapport final de la 15e CIST de 1993, la résolution III concernant la classification internationale d'après la situation dans la profession (CISP) énumère à titre d'exemple au § III-6 certains éléments pouvant faire partie de la rémunération en nature, comme « le logement, la nourriture, la formation ».
2. Cette résolution plus récente que la précédente définit de façon exhaustive les éléments susceptibles d'être pris en compte dans la mesure du revenu lié à l'emploi salarié. La formation ne fait pas partie des éléments identifiés comme pouvant faire partie des composantes de la rémunération en nature (§12.b).
3. Rapport de la 18e CIST, chapitre 5, annexe définissant la « compensation » maximale pour un travailleur bénévole.

de suivre ce phénomène. La résolution finale, tout en reconnaissant formellement l'importance de cette question, reste très en retrait par rapport à cette attente et insiste sur la priorité à donner à la mise en œuvre du nouveau cadre conceptuel concernant les statistiques du travail. Dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, le risque est grand que la définition de normes internationales concernant l'emploi inadéquat reste reléguée au second plan, sans débouché concret pour la prochaine CIST.

Conclusion

Même si les représentants du BIT ont insisté sur le caractère innovant d'une résolution qui définit pour la première fois le travail et en identifie les principales formes, il ne faut sans doute par surestimer la portée concrète de cette avancée.

D'abord parce que de nombreuses questions de méthode restent à préciser pour aboutir à un cadre comparatif satisfaisant et que cela demandera aux instituts statistiques nationaux de mobiliser des ressources dont ils ne disposent pas nécessairement. En d'autres termes, la mise en œuvre de cette résolution demandera un temps assez long et ce n'est qu'à la prochaine CIST qu'il sera possible de dresser un bilan des premières avancées qui auront pu être réalisées.

Ensuite, parce que les statistiques du travail sont des statistiques de nature structurelle dont la publication se fera, au mieux, à un rythme pluri-annuel. Dans ces conditions, c'est donc toujours sur les statistiques de main-d'œuvre et les analyses du marché du travail, de l'emploi et du chômage, que le débat public restera focalisé. Ce qui n'est d'ailleurs pas illégitime compte tenu des problèmes massifs de chômage et de sous-emploi que connaissent de très nombreux pays. À cet égard, la définition de « taux de chômage élargis » marque un pas significatif, même s'il reste en retrait des ambitions fixées par la 18e CIST.

La principale conséquence concrète de cette résolution porte donc davantage sur ces statistiques du marché du travail. Les instituts statistiques nationaux comme l'Insee devraient désormais publier au moins deux indicateurs phares concernant ces statistiques : à côté du taux de chômage devrait ainsi apparaître un taux de chômage élargi prenant en compte le sous-emploi quantitatif. Les informations disponibles à travers l'enquête Emploi permettent sans difficulté le calcul de ces indicateurs. Depuis l'automne 2007, l'Insee publiait d'ailleurs régulièrement – à un rythme trimestriel – non seulement le taux de chômage mais aussi un taux de sous-emploi. Cependant, sur l'année 2013, l'évolution du sous-emploi reste inconnue, l'Insee ayant arrêté la publication de cet indicateur. L'enjeu pour le débat public est donc double aujourd'hui. D'une part, il s'agit de réintroduire dans le débat la question du sous-emploi en publiant l'indicateur naguère disponible. D'autre part, conformément à la résolution du BIT, il s'agit de construire un indicateur de chômage élargi prenant en compte ce sous-emploi quantitatif et, surtout, de lui donner dans le débat public un statut d'indicateur phare analogue à celui du taux de chômage aujourd'hui. Comme de très nombreuses analyses et critiques l'ont souligné depuis des décennies [1], avec le développement de la précarité et des emplois atypiques, le débat sur l'emploi ne peut plus se satisfaire d'un

1. Voir notamment les travaux de CERC-Association ainsi que ceux du collectif ACDC (Autres chiffres du chômage).

indicateur unique limité, en outre, à une conception très restrictive du chômage.

En ce qui concerne l'analyse des formes de travail, la nouvelle résolution adoptée par le BIT est surtout intéressante, à notre sens, dans la mesure où elle révèle un certain nombre d'enjeux et de « lignes de tension » concernant l'emploi et le travail. C'est principalement – mais pas seulement – autour de la rémunération du travail que se concentrent ces enjeux, comme l'illustrent les débats concernant les stagiaires non rémunérés et le travail bénévole.

Le parallèle entre l'emploi et le travail bénévole est, à cet égard, très révélateur. Ces deux formes de travail ont deux points communs : ils sont effectués pour des tiers et il s'agit, dans les deux cas, de travail « non obligatoire ». Ce dernier critère est défini de façon explicite pour le travail bénévole [1]. Mais il s'applique de façon logique tout aussi nécessairement à l'emploi, car sinon il faudrait parler de travail forcé (ou contraint) et non plus d'emploi. Plus généralement, il concerne aussi toutes les autres formes de travail « non obligatoires » (travail pour la consommation personnelle et travail en formation non rémunéré). Le seul critère qui distingue donc l'emploi du travail bénévole est celui de la rémunération. L'emploi est un travail rémunéré tandis que le travail bénévole est « non rémunéré ». Néanmoins, comme on l'a vu, la résolution admet que les travailleurs bénévoles peuvent percevoir une compensation pour les frais « engagés pour l'activité » (nourriture, transport, logement…). Ce qui revient à admettre le fait que cette compensation ne correspond pas, par définition, à une rémunération. De façon logique, ce raisonnement devrait aussi s'appliquer à l'emploi car il est bien évident que les salariés engagent des frais pour tenir leur emploi. Ce qui conduit à s'interroger sur les contours de la rémunération, un débat qui ne manquera sans doute pas de nourrir les prochaines réunions de la CIST.

Enfin, on ne peut manquer de souligner un paradoxe, voire une contradiction, dans la position défendue par le secrétariat du BIT qui, d'un côté, promeut aujourd'hui un nouveau cadre conceptuel concernant les différentes formes de travail et, de l'autre, n'a toujours pas proposé de normes sur l'emploi inadéquat dont la définition a été posée il y a quinze ans.

Un des objectifs explicites de la nouvelle résolution sur les différentes formes de travail consiste en effet à recenser toutes les formes de travail qui contribuent (positivement) au bien-être des populations. Il s'agit là d'un apport indiscutable. Réciproquement, on ne peut cependant ignorer que certaines formes de travail ont l'effet inverse. C'est précisément ce qu'indiquait la résolution de la 16e CIST en reconnaissant « l'existence de situations d'emploi inadéquat *qui diminuent les aptitudes et le bien-être* [2] des travailleurs par rapport à une autre situation d'emploi et la nécessité de disposer d'indicateurs de suivi de ces situations ». La dernière CIST de 2008 avait d'ailleurs explicitement inscrit à l'ordre du jour de la conférence de 2013 l'adoption de normes internationales sur cette question de l'emploi inadéquat. Cependant, les documents soumis à la discussion des délégués ne comportaient aucune proposition dans ce sens.

1. « Travail effectué sans aucune obligation civile, légale ou administrative, ce qui est différent de l'accomplissement des responsabilités sociales, communautaires ou religieuses. »
2. Souligné par nous.

En d'autres termes, d'un côté le cadre conceptuel défini par le BIT reconnaît l'existence de différentes formes de travail qui contribuent au bien-être mais, d'un autre côté, il continue à ignorer – faute de normes et de définitions internationales précises – des phénomènes comme l'emploi inadéquat qui diminuent ce même bien-être. Ce qui risque de donner une représentation biaisée de la véritable contribution que le travail, dans ses diverses formes, apporte au niveau de vie et au bien-être des populations.

Sources :

BIT (1993), *Rapport de la conférence*, 15e CIST, Genève.

BIT (2008), *Rapport de la conférence*, 18e CIST, Genève.

BIT (2013a), « L'emploi et les moyens de subsistance dans le programme de développement pour l'après-2015 : Comment fixer des objectifs et suivre les progrès réalisés », *Note de synthèse du BIT,* n° 2, Genève, 20 mai.

BIT (2013b), *Statistiques du travail, de l'emploi et de la sous-utilisation de la main-d'œuvre*, Rapport II de la 19e CIST, Genève, 2-11 octobre.

BIT (2013c), *Rapport de la conférence*, Rapport III de la 19e CIST, Genève.

BIT (2013d), *Résolution concernant les statistiques du travail, de l'emploi et de la sous-utilisation de la main-d'oeuvre*, 19e CIST, Genève.

Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social,* Paris.