

# Standardisation et comparabilité-

## les statistiques communautaires de chômage

**Besson Jean-Louis,**  
CUREI, Université Pierre Mendès France, Grenoble 2.

**Comte Maurice**  
LESA, Université Lumière, Lyon 2.

Les statistiques d'emploi et de chômage produites par Eurostat (Office statistique des CE, Luxembourg) promettent des données standardisées, qu'il s'agisse des résultats de l'Enquête communautaire sur les Forces de Travail (publiés annuellement dans la série 3C) ou du bulletin mensuel *Chômage* (série 3B). Il va de soi que les analystes de l'emploi ou de la conjoncture comme ceux qui se préoccupent des questions de politique sociale recourent largement à ces sources. Les statistiques nationales étant difficilement comparables, la standardisation effectuée par Eurostat fonctionne comme un "label", permettant une économie d'analyse. L'objet de cette communication est d'étudier la valeur de ce label.

Dans le cadre d'une recherche financée par la MIRE <sup>1</sup>, nous avons étudié la procédure de standardisation communautaire des statistiques nationales de chômage (Allemagne = De, France = Fr, Italie = It, Royaume-Uni = UK). Nous en tirons deux conclusions: la standardisation est effective malgré les difficultés qu'elle rencontre (section 1) mais sa signification est discutable (section 2).

---

### 1. DONNEES NATIONALES ET DONNEES COMMUNAUTAIRES

L'hétérogénéité des statistiques nationales (1.1) est réduite par la standardisation communautaire (1.2).

---

<sup>1</sup>Convention N°399/90. Besson, Comte, 1992. Présentation dans MIRE-infos N°26, juin 92. L'analyse porte sur 4 pays: Allemagne (ex RFA), France, Italie, Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles). La méthode de recherche était la suivante: après analyse des questionnaires nationaux en référence à la définition BIT et à la définition EUROSTAT, nous avons rencontré les responsables nationaux des enquêtes au sein de chaque office statistique (StBA- groupe VIII C à Wiesbaden, INSEE- division Emploi à Paris, ISTAT- Service de la famille, section EFT à Rome, OPCS et Departement of Employment à Londres) pour identifier les procédures de tri effectivement suivies. Les enquêtes étudiées sont celles de 1987 mais les discussions avec les responsables ont permis de tenir compte des changements éventuels survenus depuis cette date.

### 1.1. Hétérogénéité des données nationales

On sait qu'il existe deux sources d'informations statistiques sur le chômage. La première est un dénombrement administratif (chômeurs enregistrés); la seconde une enquête probabiliste (Enquête sur les Forces de Travail, désignée par EFT dans la suite du texte).

#### *La source administrative*

La statistique des chômeurs enregistrés (DEFM en France) est privilégiée par le grand public et les médias: elle a en effet le mérite d'être fréquemment disponible (mensuellement en France), avec un faible délai (début du mois suivant) et à un niveau géographique fin. Elle n'a qu'un défaut: ne pas être un indicateur du nombre des chômeurs mais un indicateur des sans emploi inscrits comme demandeurs d'emploi.

Il en résulte que d'un pays à l'autre, le rapport entre inscrits et chômeurs <sup>1</sup> (au demeurant incertain et inconstant au sein de chaque pays) est extrêmement variable. Les principaux facteurs qui l'influencent sont:

- **organisationnels**: la dimension (en nombre, en personnels et en moyens) des offices publics d'emploi détermine à la fois leur *potentiel d'attraction* et leur capacité de gestion des demandes. Rappelons que la création et l'extension de l'ANPE s'étaient accompagnées en France d'une "dérive" des statistiques. Aujourd'hui en Grèce, la faiblesse des moyens administratifs conduit à un taux d'inscription faible (de l'ordre de 30%) et géographiquement inégal. Mentionnons encore la situation des offices d'emplois italiens, si débordés que la vérification de la situation des demandeurs ne se fait que rarement.

- **institutionnels**: les avantages dont fait bénéficier l'inscription. En effet, cette démarche administrative n'est pas entreprise pour le plaisir. Si la stagnation de l'emploi rend médiocres les performances des offices en matière de placement, l'inscription est, dans la plupart des cas, une reconnaissance administrative de la position de chômeur, ouvrant droit, dans des proportions différentes selon les pays, à une indemnisation éventuelle, à des prestations sociales, des emplois aidés, des stages ou formations. La propension à s'inscrire dépend donc des *avantages* apportés par l'inscription. Ceux-ci sont variables d'un pays à l'autre et, dans un même pays, selon les mesures prises en faveur des chômeurs. Indiquons deux cas extrêmes: celui du Royaume Uni qui, depuis 1982, a déconnecté inscription et indemnisation pour recentrer les offices d'emploi sur leur fonction de placement; celui de l'Italie: si l'indemnisation proprement dite est dérisoire, la réglementation du placement privilégie l'ancienneté d'inscription sur les listes, avec pour conséquence une forte inertie (peu de désinscriptions) et des effets pervers (inscriptions préventives).

- **définitionnels**: toute personne inscrite n'est pas *enregistrée* comme chômeur. Il faut qu'elle soit sans emploi, qu'elle en cherche un et qu'elle soit disponible. Ce cas typique connaît en pratique des variantes: quid d'une personne en sous-emploi? d'une personne cherchant un emploi atypique (temporaire et/ou à temps partiel)? d'une personne momentanément indisponible? Chaque pays a fixé des critères pour trancher dans ces situations intermédiaires et le simple collationnement de ces définitions (au demeurant changeantes) est un travail de bénédictin (cf. Eurostat, 1987).

Il s'ensuit que la source administrative (dont l'utilisation comme indicateur de chômage national est déjà délicate voire impossible) est absolument *inapte aux comparaisons internationales*. C'est la raison pour laquelle nous privilégions la source statistique.

#### *La source statistique*

Nous entrons ici dans un univers apparemment plus homogène: définitions et méthodes d'observation sont similaires.

- L'observation se fait au moyen d'une *enquête par sondage* (Enquête sur les Forces de Travail), réalisée périodiquement par l'Institut National de Statistiques (passim, INS) de chaque pays auprès de la population en âge de travailler afin d'obtenir des informations sur

---

<sup>1</sup>Voir le casse-tête du "recouvrement" des deux sources.

l'emploi et le chômage. L'échantillon est aléatoire et l'extrapolation des résultats se fait suivant les règles de l'art.

- La méthode présente *deux avantages* par rapport à la source administrative:

- i) le champ est constitué par l'ensemble de la population <sup>1</sup> et n'est pas affecté par les comportements individuels;

- ii) de ce fait l'ensemble des situations est saisi (occupation, chômage, inactivité) et des critères définis permettent de classer les personnes dans l'une de ces trois catégories.

- La *définition* du chômeur s'appuie sur la "définition internationale", dont les principes ont été formalisés par la Conférence Internationale des Statisticiens du Travail de 1954 réunie dans le cadre du BIT et marginalement modifiés par les Conférences suivantes. En substance, est considéré comme "chômeur" un individu en âge de travailler qui, étant sans emploi ni travail, en cherche activement un et serait disponible pour l'occuper. Comme les Enquêtes sur les Forces de Travail procèdent à des observations *instantanées* de la position des personnes, des *périodes* de référence sont spécifiées. En général, l'absence de travail est appréciée par rapport à la semaine précédente, la disponibilité par rapport aux quinze jours qui viennent et les actes de recherche par rapport au mois précédent.

- Mais cette base commune à tous les pays ne suffit pas à assurer la comparabilité des résultats. En effet, *mettre en oeuvre* la définition (constituer la population des chômeurs) demande d'élaborer une procédure d'observation complexe et d'apporter des réponses à toute une série de questions techniques et conceptuelles. Sur le plan *technique*, les principaux points sont : champ de l'enquête, plan de sondage, enquêteurs, contrôle des enquêteurs, codage, non-réponses, redressements et extrapolations. Sur le plan *conceptuel*, ce sont : élaboration du questionnaire, ordre et formulation des questions, filtres, combinaison des réponses, conventions de classement. Les traditions statistiques nationales, les particularités organisationnelles des offices statistiques, et le hasard font que les choix diffèrent d'un pays à l'autre. Des distorsions entre enquêtes nationales sont donc inévitables: les unes sont accidentelles, et peuvent, au moins en principe, être corrigées ; d'autres résultent de "biais" nationaux, souvent implicites, et sont irréductibles.

### *Une approche synoptique*

Sans pouvoir ici présenter toutes les différences qui séparent les 4 pays envisagés, nous en donnons ci-dessous un tableau synthétique. Il permet de repérer les différents niveaux qui concourent à la production des données:

---

<sup>1</sup>En fait, les ménages ordinaires à l'exclusion des ménages collectifs.

	De	Fr	It	Uk
<b>CONTEXTE</b>				
système statistique	Fédéral centralisé "complet"	Centralisé déconcentré "complet"	Segmenté	En réseau
degré d'autonomie de l'INS	--	++	+ -	--
professionnalisme	-	++	--	+
<b>ENQUETE</b>				
<b>exécution</b>				
sondage	aréolaire	aréolaire	Registres de population	fichier Postal
questionnaire	lourd (multiple)	lourd (spécialisé)	léger	lourd (spécialisé)
périodicité	annuelle	annuel + trim (a)	trimestrielle	annuel + trim
modalité de l'enquête	face à face + direct	face à face	face à face	face à face + téléphone
enquêteurs	occasionnels	professionnels	occasionnels	professionnels
contrôle	-	++ (résultats)	--	++ (enquêteurs)
obligation de réponse	légale forte	légale faible	non légale forte	pas d'obligation
<b>définition</b>				
conception de l'occupation	extensive	une heure	juridique	extensive
déclaration de recherche	indirecte	directe	indirecte	directe
prise en compte de la disponibilité	non	oui	oui/non (b)	oui (c)
conception des actes de recherche	large	stricte	large	stricte (d)

(a) L'enquête trimestrielle (principalement conduite par téléphone) est actuellement expérimentale.

(b) La position italienne est ambiguë. *En fait*, le critère n'est pas utilisé.

(c) Avant 1987, le critère de disponibilité est ignoré. Depuis, il est appliqué avec une rigueur excessive.

(d) Cette rigueur est tempérée par un effet de questionnaire.

#### *Le "contexte"*

Ce point reprend les éléments organisationnels: la structure des INS, leur "personnalité", les moyens dont ils disposent sont variables. Nous distinguons les systèmes "complets" (De et Fr) qui couvrent à peu près tout le champ économique et social (à l'exception des statistiques monétaires et financières qui ressortent de la banque centrale) et les systèmes partiels (It et Uk).

#### *L'exécution de l'enquête*

Les plans de sondage sont conditionnés par la présence d'un fichier exhaustif, administratif en It (registre de population: anagrafo) et en UK (fichier des adresses postales), statistique en Fr et De (recensement).

La réalisation de l'enquête pose des problèmes d'interface entre concepteurs et informateurs: enquêteurs (professionnels assez strictement contrôlés en Fr et UK, occasionnels en De et It); enquêtés: de la stricte obligation de réponse légale et sanctionnée par les tribunaux en De à la réponse volontaire en UK.

#### *Critères de définition du chômeur*

L'étude des questionnaires, des explications données et des instructions aux enquêteurs permet de préciser les principaux critères. Si l'absence de travail est généralement conçue de

manière restrictive (*aucun* travail), la recherche d'un travail fait l'objet d'interprétations différentes: factuelle en UK (*avoir* cherché), déclarative en It, combinaison des deux en Fr et De. Le critère de disponibilité (pouvoir occuper un emploi dans les 15 jours) et les actes de recherche sont traités moins strictement en De et It qu'en Fr et UK.

Encore ces critères ne valent-ils que par la manière dont les questions sont traitées (et éventuellement recodées) et combinées: les logiques qui président aux tris constitutifs de la population des chômeurs (cf. infra 2.1) sont fortement marquées de spécificités nationales.

## **1.2. La réalisation de statistiques de chômage harmonisées: méthodes et problèmes**

Ce bref panorama des particularités nationales permet de préciser le champ et les limites de l'homogénéisation communautaire: celle-ci concerne des *résultats*. Du point de vue technique, on trouve l'exigence de tailles minimales d'échantillon; du point de vue conceptuel, des principes de définition qui doivent être incorporés aux questionnaires et à leur traitement. On cherche donc à "calibrer" les boîtes noires nationales sans pouvoir ni vouloir assurer leur standardisation. Demeure inévitablement une forte opacité nationale qui peut affecter les résultats sans même que cela se voie.

Pour des raisons pratiques et historiques, l'EFT communautaire ne se superpose pas et ne se substitue pas aux enquêtes nationales: elle est une *exploitation secondaire* de celles-ci, relativement efficace, du fait d'une homogénéisation a priori autour d'un document marquant un consensus méthodologique et conceptuel, la Codification. Cela ne supprime pas les risques d'incomparabilité.

### *La codification et sa mise en oeuvre*

- L'EFT communautaire aurait pu reposer sur un questionnaire unique, mis en oeuvre dans chaque pays par les instituts nationaux. Ce mode d'organisation aurait posé deux types de problèmes:

- institutionnels: les enquêtes nationales existent depuis longtemps et sont structurées en fonction du contexte et du système statistique locaux;

- méthodologiques: une enquête ne saisit pas des faits, elle saisit des *déclarations portant sur des faits*. Dans ces conditions, l'unité sémantique du questionnaire est quelque peu illusoire lorsque les contextes ou les attitudes diffèrent.

- La solution retenue est un compromis: la Codification a la forme d'un questionnaire d'enquête, dont les libellés interrogatifs sont remplacés par un *descriptif* de la situation que l'on souhaite enregistrer. Par exemple, E25, a pour titre: "*Situation au regard de l'emploi au cours de la semaine de référence*". Les items consistent en une description de 6 situations (allant de "*en emploi*" à "*enfant de moins de 14 ans*"). En 1987 il y a 75 "questions".

Bien entendu, la préoccupation qui guide la Codification n'est pas celle d'un questionnaire - obtenir une réponse *spontanée* aussi correcte que possible -, mais de fixer un *contenu* précis (avec l'aide éventuelle de notices explicatives).

- Le rôle des offices nationaux est alors, à l'aide des renseignements qu'ils ont recueillis, de renseigner les "questions" de la Codification en retraitant leur fichier d'enquête. Cette opération est loin d'être automatique: il faut établir une table, parfois complexe, de transcodage, voire parfois modifier ou compléter le questionnaire existant. A l'aide des enregistrements individuels ainsi normalisés Eurostat réalise un traitement uniforme de toutes les enquêtes nationales et établit une consolidation à l'échelle européenne <sup>1</sup>. Cette manière de procéder est beaucoup plus satisfaisante que les "standardisations" que réalisent, faute de mieux, les grandes organisations internationales (ONU, OCDE, BIT etc.) confrontées

---

<sup>1</sup> Cf. la publication annuelle, avec un à trois ans de retard de l'enquête européenne sur les forces de travail.

à des sources très hétérogènes: il faut dire qu'elles n'ont pas la ressource de s'appuyer sur un cadre légal contraignant. L'EFT et la Codification font l'objet de Règlement du Conseil et s'imposent aux Etats-membres.

### ***Problèmes rencontrés***

#### *Quelques différences et leurs causes*

• On pourrait penser que les statistiques ainsi conçues permettent de comparer de façon valide les chiffres du chômage des divers pays. L'observation de quelques résultats suggère qu'il n'en est pas ainsi:

– alors que l'enquête emploi française et l'EFT donnent par ailleurs des résultats absolument identiques, les distributions par âge sont différentes;

– le nombre de "chômeurs ayant trouvé un emploi qui commence ultérieurement" varie de 219.000 en France à une trentaine de mille (De, It);

• L'analyse de ces divergences fait ressortir des causes assez diverses:

– le mode de comptabilisation de l'âge en France (âge révolu au cours de l'année vs âge à la date de l'enquête), est une norme que l'on retrouve dans tout le système statistique national;

– les questionnaires nationaux sont plus ou moins aptes à saisir des situations complexes: on ne peut normaliser des renseignements non recueillis.

#### *Généralisation*

Il faut bien noter que les exemples donnés ci-dessus concernent des différences **constatées**, c'est-à-dire suffisamment apparentes pour qu'elles choquent l'observateur. Cela veut dire qu'il existe sans aucun doute des données qui sont illusoirement similaires... Pour les diagnostiquer, on doit recourir à une analyse qualitative des procédures, qui sans permettre d'effectuer de chiffrage, révèle certaines causes de distorsions, que nous présentons brièvement:

– certaines naissent de la **contrainte de contenu** que fait peser la Codification: les renseignements prévus peuvent être absents, dispersés dans le questionnaire, formulés très différemment, etc. La traduction fournie par le transcodage est alors nécessairement approximative;

– d'autres, à la fois plus graves et plus insidieuses, proviennent de ce que les questionnements nationaux ont des **structures** différentes. Pour s'adapter aux situations très diverses des interviewés, les questionnaires nationaux utilisent des filtres qui aiguillent les personnes interrogées vers les groupes de questions spécifiques qui les concernent: on ne pose pas les questions sur la recherche d'emploi à ceux qui ne déclarent pas chercher (ou souhaiter) un emploi. Ces filtres, que nous qualifierons "d'endogènes", ne sont pas et ne peuvent pas être normalisés a priori par Eurostat. Il en résulte que, si les définitions qui leur servent de support sont plus restrictives que celles d'Eurostat, certaines personnes ne seront pas interrogés et seront chiffrées pour Eurostat soit en non-réponse, soit par l'effet des tris successifs dans des catégories "autres".

#### *Des différences dans l'application des critères*

Etudions maintenant une autre différence importante: parmi les personnes sans emploi déclarant chercher un emploi, 83,6% sont classées "chômeur Eurostat" en Allemagne, mais 89,9% en Italie. Les deux premières explications qui viennent à l'esprit sont: un problème de recueil de l'information (la notion déclarative et imprécise et très sensible à des effets de questionnaire) ou bien une spécificité nationale du comportement des personnes. Le tableau détaillé des tris réalisés<sup>1</sup> à partir des critères de disponibilité et de réalisation d'un acte effectif de recherche montre qu'il n'en est rien.

---

<sup>1</sup> Nous remercions vivement Eurostat et en particulier M. Persenaire qui ont réalisé pour nous une extraction de fichier sans laquelle ces comparaisons auraient été impossibles.

<b>Personnes sans aucun emploi déclarant chercher un emploi salarié (en % des déclarants)</b>					
<b>Disponibilité</b>	<b>recherche</b>	<b>de</b>	<b>fr</b>	<b>it</b>	<b>uk</b>
<b>non</b>	<b>non</b>	3,8	1,6	3,8	2,5
<b>non</b>	<b>oui</b>	11,4	6,6	0,0	7,1
<b>oui</b>	<b>non</b>	1,2	5,7	6,4	1,9
<b>oui</b>	<b>oui</b>	83,6	86,1	89,9	88,5
<b>déclarant chercher</b>		100,0	100,0	100,0	100,0

On ne peut s'attendre à une similarité totale tant en raison des interférences du système de gestion des chômeurs <sup>1</sup> que parce que les structures de tri peuvent être conçues différemment. On note cependant:

- le très faible pourcentage de oui/non (disponibilité/non recherche) en De et Uk;
- le fort pourcentage de non/oui (non disponible/recherche) en De, dont la cause est la prise en compte très extensive de l'inscription à une office public de placement comme acte de recherche d'emploi;
- a contrario, l'inexistence de cette catégorie en It. Il ne s'agit pas d'une simple différence technique: Eurostat est dans l'impossibilité d'appliquer le critère de disponibilité aux statistiques italiennes du fait d'un codage spécifique qui traduit un désaccord sur la validité de la définition communautaire du chômage (cf. infra 2.2).

Au total, les statistiques "standardisées" d'Eurostat ne sont que très partiellement comparables. Cela ne veut pas dire qu'elles sont "mauvaises". Les statistiques ne doivent pas être évaluées dans l'absolu mais en fonction de leur usage. Or, compte tenu de la lenteur de la procédure d'élaboration <sup>2</sup> et des erreurs d'échantillonnage, l'EFT ne peut être directement opératoire. Elle a deux types d'usages:

- soit elle contribue à des analyses *structurelles* pour lesquelles les données sont intégrées à d'autres informations qui les relativisent;
- soit elle sert, de façon relative et à un fort niveau d'agrégation, à *caler* l'indicateur conjoncturel (taux de chômage mensuels standardisés), dont la fréquence et l'exhaustivité font oublier les défauts constitutifs.

En l'absence de politique d'emploi communautaire, les exigences adressées à l'EFT sont faibles et celle-ci, malgré ses insuffisances, y répond a peu près. Mais l'utilisateur doit être très prudent lorsque ses préoccupations le font sortir du domaine de validité de l'EFT. Cela nous conduit à étudier la signification des données standardisées.

---

## 2. SIGNIFICATION DES DONNEES STANDARDISEES

On ne peut reprocher à la standardisation de raboter les particularités nationales. Ce serait un mauvais procès: c'est bien parce que les réalités nationales sont différentes qu'il existe un besoin de standardisation! Plus généralement, toute observation statistique repose sur une *mise en équivalence* dans laquelle se perdent les qualités particulières des individus au profit de celles qu'ils ont en commun. Le problème est moins la mise en équivalence elle-même (qui pose la commensurabilité des chômeurs standard) que les principes qui président à celle-ci.

---

<sup>1</sup> L'inscription dans un Office Public de Placement vaut acte effectif de recherche. Les pratiques administratives peuvent ainsi parasiter l'information de base; l'application des critères de sélection du BIT limite, sans les éliminer les distorsions qui en résultent.

<sup>2</sup>La responsabilité d'Eurostat n'est pas en cause: la consolidation ne peut être faite qu'après que tous les INS aient fournis leur fichier retraité et que les contrôles de cohérence aient été réalisés.

Si ces principes s'imposent à tous les INS, ceux-ci sont inégalement convaincus de leur bien fondé. Les objections présentées permettent de poser le problème de la conception communautaire (2.1). Nous pourrions alors procéder à sa discussion (2.2).

## **2.1. Observation et structures**

Les formalisations nationales du chômage résultent d'une série de choix, implicites et explicites, inscrits dans les structures de représentation et de gestion du phénomène chômage. Sans méconnaître l'autonomie du statisticien, il faut noter que celui-ci en règle générale ne crée pas les normes: il formalise, il durcit les représentations sociales.

Deux pays (Fr et Uk <sup>1</sup>) acceptent et intériorisent le standard, l'écart conceptuel (et quantitatif) entre chômage national et chômage Eurostat est donc faible. Les deux autres (De et It) formulent des objections au standard: quoique différentes, celles-ci concernent le même problème, celui du marché du travail. Les statisticiens allemands contestent le caractère purement économique (marché du travail) de la vision communautaire; les italiens discutent son applicabilité.

### *Critique du chômage canonique (Italie)*

Le principal argument (Siesto, 1989) est que les spécificités du marché du travail italien vident de sens les prescriptions internationales en matière de recherche d'emploi.

"sans entrer dans la réalité italienne spécifique, la documentation existante montre que, tout en aspirant à un emploi, les personnes qui vivent dans des milieux dépourvus de structures et qui recherchent un emploi ne réussiront jamais à présenter des modalités de recherche conformes au rituel et au calendrier rigides des définitions internationales."

Le marché du travail italien est faiblement formalisé tant à cause de certaines particularités de l'activité productive (petites entreprises, sous-traitance, voire travail noir) que des rigidités du système de placement. Dans ces conditions, le "comportement rationnel" prêté au demandeur d'emploi par la définition internationale (renouvellement fréquent de ses démarches) est peu adéquat :

"La condition rigide d'une recherche active d'emploi au cours du dernier mois est adéquate à un niveau faible de chômage et, surtout, à une situation de chômage de brève durée. Il est difficile d'imaginer qu'une personne en recherche d'emploi, qui, en Italie, reste dans cette situation en moyenne pendant deux ans, pourrait être engagée chaque mois dans une recherche active quand celle-ci ne donnera ses fruits que beaucoup plus tard." op cit p14

Il serait trop facile d'éliminer cette objection en invoquant les "spécificités italiennes". Il est vrai que l'attitude italienne prête à la critique en tentant de défendre une définition déclaratoire pure, de surcroît sommairement mise en oeuvre <sup>2</sup>. Mais la question posée ne concerne pas seulement les marchés du travail "exotiques" du Sud de l'Europe (voire des PED), elle met l'accent sur les présupposés de la définition: chômage conjoncturel sur un marché du travail structuré. De fait, dans tous les pays qui connaissent un chômage massif et durable, les "structures" se délitent et les comportements individuels s'éloignent du canon de la recherche active et de la présence permanente sur le marché du travail.

---

<sup>1</sup>Au Royaume-Uni par exemple, la représentation marché du travail du chômeur (un chômeur est un chercheur d'emploi) exprime pour une bonne part l'idéologie néo-libérale qui a présidé à la déconnection de l'inscription et du placement.

<sup>2</sup>Le facteur discriminant est la "condition professionnelle" déclarée, qui repose sur la question 10, séparée en deux items: i) en quête d'une nouvelle occupation; ii) en quête d'une première occupation. A ces répondants, ISTAT ajoute les "autres personnes en recherche d'emploi", qui, quoique ne se déclarant pas à la question 10, ont répondu chercher un emploi à la question 14.

### ***Critique de la réduction économique (Allemagne)***

"La position d'une personne par rapport à l'activité peut être vue selon deux perspectives□ selon que la personne exerce une activité ou non, ou bien selon la source de ses moyens d'existence. Pour le *Mikro-Zensus*, deux caractères principaux interviennent□ la participation active à la vie professionnelle (*Erwerbsleben*) *et* la principale source des moyens d'existence. C'est la combinaison de l'*Erwerbskonzept* et de l'*Unterhaltkonzept* qui définit la position de la personne"□.

Plus généralement (voir Mayer, 1987), les allemands réclament (sans éveiller d'échos) que le standard communautaire ne se limite pas à la nature économique du chômage mais prenne en compte sa dimension sociale, comme c'est le cas dans la pratique allemande.

En effet, les tris effectués par les statisticiens allemands pour constituer la population des chômeurs sont originaux. Leur point de départ n'est pas dans la partie "marché du travail du questionnaire" (avez-vous travaillé? cherchez-vous un emploi? etc.) mais dans la partie "moyens de subsistance", l'*Erwerbskonzept* servant seulement à compléter l'*Unterhaltkonzept*. La question clé est:

L5/15□ **"d'où provient le principal moyen de subsistance□"** ("Woraus werden überwiegend die Mittel für der Lebensunterhalt bezogen□")□

S'il s'agit des revenus du travail, le répondant est ipso facto classé "actif occupé"; s'il s'agit du chômage (indemnité ou secours-chômage), il est classé "chômeur", sauf s'il a déclaré avoir travaillé. S'il s'agit de transferts (publics ou privés), et toujours en l'absence de travail, on regarde alors les questions marché du travail: une personne à la recherche d'un emploi est alors classée "chômeur" <sup>2</sup>.

Les effectifs sont catégorisés: outre le chiffre global des chômeurs, on trouve les sous-populations des chômeurs (et des occupés) suivant leur principale source de revenu. Les chômeurs de ces catégories diffèrent, que ce soit du point de vue de leur implication sur le marché du travail, des problèmes qu'ils posent aux politiques d'emploi et de leur vécu individuel. Ce n'est que sur le marché du travail abstrait auquel renvoie la vision communautaire que tous les chômeurs sont équivalents.

## **2.2. Nécessité d'une nouvelle approche**

Les objections précédentes désignent un problème fondamental: la référence communautaire au marché du travail abstrait a l'avantage de rapporter toutes les situations à un même standard mais celui-ci est (ou devient) une fiction. Or ce n'est que par rapport à cette fiction qu'un effectif global de chômeurs a un sens (excès d'offre de travail). La réalité du chômage en est bien loin, ce qui conduit à se demander si l'indicateur global (postulant l'homogénéité de la population) ne doit pas être remis en cause.

### ***Limites de la définition internationale***

La définition de référence (BIT) <sup>3</sup> a beaucoup évolué depuis les premières Conférences internationales du début du siècle: la notion de chômage, liée jusqu'à la seconde guerre mondiale au "droit au secours", a été de plus en plus nettement fondée sur une représentation économiste, à la fois extensive et restrictive:

---

<sup>1</sup>StBA, *Das Erhebungsprogramm des Mikro-Zensus seit 1957*, 1988, ronéoté, p 9.

<sup>2</sup>Cette logique interne au tri allemand s'impose à la standardisation: il est possible d'ôter de l'effectif allemand des chômeurs ceux qui ne sont pas disponibles; il n'est pas possible d'utiliser d'autres filtres que ceux du questionnaire.

<sup>3</sup>La Codification partage l'esprit de la "définition BIT" même si elle s'en écarte sur quelques points. La différence la plus contestée (notamment par les statisticiens nord-américains) porte sur l'assimilation du maintien de l'inscription à un Office public de placement à un acte de recherche.

– extensive, car elle s'applique depuis 1954 <sup>1</sup> à toute personne qui manifeste (par ses actes) son intention d'obtenir un emploi, quelle que soit par ailleurs sa situation antérieure: non salarié, salarié ayant ou non travaillé;

– restrictive, car elle accorde une priorité logique à l'activité sur l'inactivité ou le chômage et exige une présence effective sur le marché du travail.

Rappelons que la tripartition habituelle emploi, chômage, inactivité, repose sur l'usage simultané des notions d'emploi (relation habituelle) et de travail (activité productive effective). La prise en compte des deux est importante: par exemple, une personne en congé au moment de l'enquête a un emploi, mais ne travaille pas. En privilégiant le critère d'emploi, on classe une telle personne "actif occupé" alors que le critère de travail conduirait à son classement comme "inactif".

La situation inverse est plus délicate. Une personne travaillant de manière occasionnelle, même pour une faible durée (une heure de baby sitting par exemple) est considérée comme étant active occupée, même si elle déclare par ailleurs rechercher activement un emploi. Le traitement des deux situations n'est pas symétrique: le fait (instantané) est jugé plus important que la situation (durable). Les motifs avancés par le BIT sont de deux ordres (Doss et alii, 1988):

– économique, c'est le lien entre le "volume total de la production" et celui des "ressources humaines";

– "sociologique":

"ce critère de définition de l'emploi [absence totale de travail] est une condition fondamentale pour pouvoir définir le chômage en tant que situation extrême de manque total d'emploi." id.

Ces deux arguments sont fort contestables:

– le premier parce que, sauf à effectuer un dénombrement en heures de travail, il n'y a aucune cohérence à rapprocher un effectif de population à si faible taux d'activité et des indicateurs de volume de production;

– le second repose sur l'idée implicite qu'il y aurait un seuil *qualitatif* entre une personne très faiblement employée et une qui ne le serait pas du tout. En réalité, il faudrait, quelles qu'en soient les difficultés pratiques, tenter de définir les conditions dans lesquelles on pourrait considérer qu'une personne est "habituellement" inoccupée, plutôt que habituellement occupée.

Il est vrai que le BIT propose de faire usage de la notion de "sous-emploi visible", désignant la situation de personnes qui occupent un emploi de durée inférieure à la normale, et sont disponibles **ou** recherchent un emploi complémentaire ou un emploi à temps plein. Ces personnes, quoique restant classées comme actives, pourraient être dénombrées. Même s'il s'agit là d'un progrès, on peut douter que cela suffise à incorporer toutes les situations ambiguës qui caractérisent les économies contemporaines.

### ***Le chômage comme phénomène social***

La multiplication des "formes particulières d'emploi" et des mesures d'"évitement" du chômage prises par les politiques d'emploi <sup>2</sup> ont créé un continuum entre l'emploi stable et le chômage (CDD, intérim, contrats emploi formation, emploi solidarité etc.) ou l'inactivité (RMI, pré-retraites).

Le dénombrement selon les normes du BIT reposant sur le chômage "manifeste" ne représente que très partiellement le phénomène. Sans être totalement disqualifié, cet indicateur est très difficile à interpréter puisqu'il agrège les exclus (chômeurs de longue durée) qui ne participent pas à la compétition sur le marché et la partie de ceux qui, évoluant dans les situations provisoires, n'est pas au travail pendant la semaine de l'enquête. A fortiori, il n'est guère adéquat pour comprendre les phénomènes de répartition: les "actifs" incluent des personnes à contribution productive limitée tandis qu'une forte offre de travail potentielle est renvoyée dans l'inactivité.

---

<sup>1</sup>En fait, c'est la Conférence Internationale des Statisticiens du Travail (CIST) de Montréal qui pose en 1946 les nouveaux principes qui seront précisés lors de la CIST de 1954.

<sup>2</sup> Qui sont, pour l'essentiel des politiques de gestion du chômage: cf. Besson, Comte, Rousset, 1987.

L'impuissance à assurer une gestion économique du chômage (le retour au plein-emploi), même si on peut espérer qu'elle n'est pas définitive, incite à récuser l'approche purement économique du phénomène et à lui substituer une approche sociale. Si l'extension des indicateurs (sous emploi visible et invisible, chômeurs découragés, population active potentielle) permet incontestablement d'accroître le champ d'investigation, elle reste trop étroitement associée à une représentation en terme d'accès au travail pour rendre compte des phénomènes plus complexes caractérisant l'insertion sociale. La conception allemande est une bonne illustration de ce qu'on peut faire, même si on peut discuter le privilège qu'elle accorde à l'origine des ressources. Une conception plus extensive se préoccuperait également des graves effets pervers du chômage à long terme: obsolescence des capacités, voire inaptitude durable au travail, marginalisation sociale associée à une dépendance des organismes de secours etc.

### *Perspective communautaire*

Les objections italienne et allemande (cf 21) ouvrent des pistes que la Communauté n'a pas envie d'explorer. Le problème de fond est celui que posait Freyssinet lors d'un séminaire sur l'avenir de l'EFT (EUROSTAT, 1988)<sup>1</sup>: accorder plus d'importance à la signification des chiffres qu'à leur harmonisation. La standardisation repose sur le postulat de l'universalisme du concept de chômage: dans ce cas, les différences dans le dispositif d'observation peuvent être réduites. Mais dès lors que le chômage est (ou devient) un phénomène pluri-dimensionnel et complexe présentant une forte dimension institutionnelle, les différences nationales ne constituent plus un obstacle à réduire mais un objet à comprendre, en particulier dans la perspective de politiques d'emploi communautaires. Il est vrai que cette perspective est aussi lointaine que contestée, ce qui explique sans doute que prévale une conception a minima.

Les représentants de la Commission opposent une fin de non recevoir aux propositions de Freyssinet:

"Dans l'esprit des représentants de la Commission toutefois, le rôle principal du statisticien CEE est de développer et d'encourager les statistiques harmonisées" (ibid.)

Et le Pr. Sexton renchérit:

"les hommes politiques et le public auront toujours besoin d'être informés à l'aide d'indicateurs relativement simples [...]" (ibid).

Dans ces conditions, il est à craindre que la standardisation formelle des statistiques communautaires de chômage progresse pendant que leur signification régresse. Nous arriverons au paradoxe suivant: des statistiques techniquement comparables provoqueront des comparaisons privées de sens.

### **BIBLIOGRAPHIE**

BESSION JL, COMTE M, ROUSSET P, 1987, *Evaluation des politiques de chômage*, rapport de recherche pour le Commissariat Général du Plan (2 volumes).

BESSION JL, COMTE M, 1992, *La notion de chômage en Europe*, rapport de recherche pour la MIRE.

DOSS et alii, 1988, La promotion de l'emploi et la mesure statistique du chômage, *Revue Internationale du Travail*, 1988/1.

EUROSTAT, 1987, *Définition des chômeurs enregistrés*, série 3E.

---

<sup>1</sup>A sa suite, au cours du débat, "certains participants ont mis plus largement l'accent sur la nécessité d'étudier et de comprendre les différences plutôt que d'harmoniser les statistiques sociales nationales" (op cit., p 158).

EUROSTAT, 1988, *L'enquête communautaire sur les forces de travail dans les années 90*, séminaire de Luxembourg (1987), N° spécial des Informations de l'Eurostat.

EUROSTAT, 1989, *Le système européen d'information statistique après 1992*, séminaire de Bruxelles, Informations de l'Eurostat, N° spécial.

MAYER, HL, 1987, Propositions réalistes pour améliorer la mesure du chômage, in *EUROSTAT 1988*.

SIESTO V, 1989, "Adaptation du système statistique italien aux programmes d'Eurostat", in *EUROSTAT 1989*.