

Maurice Comte *

Chômage et emploi en Europe: la norme, la mesure et le sens

Compte tenu de son contexte politique, la construction européenne nécessite un fort consensus. En sens inverse, les réglementations communautaires de tous ordres sont un puissant *instrument de rapprochement*. On ne s'intéressera ici qu'aux *normes implicites*, relevant de choix en apparence techniques qui sous-tendent les instruments d'observation du marché du travail.

Rappelons que les indicateurs d'emploi et de chômage sont doublement impliqués dans les processus de décision:

- *en amont*, ils se présentent comme des outils de *constatation*, d'enregistrement des situations respectives des divers pays, d'analyse des particularités des divers marchés du travail nationaux;

- *en aval*, ils servent de support à des *décisions* technico-politiques ayant pour but de limiter les risques inhérents à l'unification du marché sur un territoire encore profondément hétérogène. Certains fonds structurels communautaires importants (fonds européen de développement régional, fonds social européen) utilisent comme critère le taux de chômage régional ou le taux d'activité.

Ces importantes fonctions expliquent que le besoin d'une mesure harmonisée ait été ressenti très tôt (fin des années 60) et se soit matérialisé par la création l'enquête européenne sur les forces de travail en 1973, annualisée depuis 1983 ¹ et périodiquement complétée et améliorée (codification 92).

Il semble ainsi que l'on peut disposer de "données comparables" sur le marché du travail dans les divers pays d'Europe, ce qui est aussi intéressant pour le décideur que pour le chercheur. Un examen approfondi des procédures utilisées en 1987 ² nous avait incité à émettre des réserves quant aux résultats obtenus. En laissant de côté les questions principalement techniques ³, les deux principaux obstacles à l'harmonisation étaient:

* Maître de Conférences en Sciences Economiques à l'Université Lumière Lyon 2.

¹ Furst H., 1987, Problèmes de la mesure statistique du chômage dans la communauté, Eurostat.

² BESSON J.L., COMTE M., 1992

³ Alors que l'enquête française et celle d'eurostat sont parfaitement convergentes, elles ne fournissent pas les mêmes distributions par âge... Eurostat utilise l'âge exact à la date de l'enquête, l'INSEE, bien qu'ayant l'information, préfère l'âge atteint au cours de l'année d'enquête pour rester cohérente avec le recensement.

- la grande diversité des contextes nationaux, qu'il s'agisse des législations, des caractéristiques des marchés du travail, des finalités et instruments des politiques d'emplois.

- la complexité des notions d'emploi et chômage, qui peuvent être approchées sous divers angles (production, répartition, lien social) et posent de multiples problèmes de mesure.

Les évolutions ultérieures ont confirmé les conclusions formulées: d'un côté, l'harmonisation statistique semble progresser (S1), même si elle est freinée par des différences institutionnelles persistantes (S2); de l'autre, on peut se demander si les mutations du marché du travail ne risquent pas de remettre en cause les principes fondateurs de l'Enquête européenne sur les forces de travail (S3).

1. Une harmonisation en progrès

L'EFT repose sur une méthode rigoureuse et ambitieuse, ce qui ne l'a pas empêché de se heurter à de multiples difficultés, progressivement, mais partiellement surmontées.

Bref rappel de la méthode

L'Enquête Européenne sur les Forces de Travail (EFT) est une **analyse secondaire** des enquêtes nationales: chaque Institut Statistique National effectue un traitement spécifique de son fichier d'enquête sur l'emploi; EUROSTAT synthétise les résultats.

Du point de vue **technique**, Eurostat se borne pour l'essentiel à définir la taille minimale de l'échantillon.

Sur le **contenu** par contre, il fournit une **codification** très détaillée et les Instituts Nationaux auront la charge de concevoir et de réaliser le recodage de leurs données individuelles dans le cadre ainsi déterminé.

Quelques difficultés

Ce travail s'est heurté à l'inconvénient bien connu de toute analyse secondaire: il est difficile de "détourner" un questionnement qui repose sur des **principes** différents, même s'il a, comme c'est le cas pour l'EFT, les mêmes finalités.

- Sans chercher à développer ce point (cf. BESSON, COMTE, 1991, 1993), on notera que la procédure bute sur de **nombreux obstacles**: la spécificité des **institutions** de certains pays (la mise à pied en Irlande, le fonctionnement des services d'emploi en Grande Bretagne, etc.), l'absence de certaines **questions** ou le particularisme de leurs formulations, **l'organisation des questionnaires**, etc ⁴. Même si le transcodage (ou recodification) est réalisé par ceux-ci sont les mieux placés (les statisticiens nationaux), des impossibilités subsistent.

- Les **conséquences** de ces approximations ont rarement été évaluées, mais quelques tests (chômeurs ayant trouvé un emploi ultérieurement, mode de recherche d'emploi, etc.) que nous avons effectué ont révélé les limites évidentes de cette procédure.

⁴ Sur tous ces points, y compris des évaluations quantitatives, voir BESSON J.L., COMTE M., 1992, ch 5 et 6.

Une convergence accrue par renforcement de la norme BIT

On peut cependant espérer que ces décalages régressent: en effet, les organismes statistiques cherchent à **intégrer** les contraintes d'Eurostat très **en amont** de leurs procédures (en particulier dans le questionnaire).

De ce point de vue, le changement de codification intervenu en 1992, n'a **pas eu que des avantages**, "prenant de vitesse" certains organismes statistiques. Par contre, en se rapprochant des préconisations du BIT, Eurostat **accentue la dynamique** unificatrice. Citons deux modifications importantes:

- Incorporation des **indépendants** avec les mêmes critères que les salariés.
- Distinction entre les **actes de recherches actifs et passifs**, les seconds n'étant pas pris en compte pour la détermination du chômage. On notera que l'item 06 "A étudié les annonces d'offres d'emploi dans les journaux" continue cependant à être considéré comme un acte effectif de recherche, à la différence de la France (cf. instructions aux enquêteurs) ou des USA, mais comme au Canada ou au Japon. Selon les estimations réalisées, cela représenterait 5% des chômeurs dans la plupart des pays ⁵.

2. Les différences institutionnelles et leurs conséquences: la question de l'inscription dans un office public de placement

Plus délicate est la question, souvent escamotée par les statisticiens, du **contexte institutionnel** et des ses effets sur l'opération de mesure, .

Le parasitage de la mesure par l'inscription dans un office de placement

Il existe dans tous les pays européens, sous des formes diverses, des offices publics de placement. Leurs objectifs sont très divers et excèdent largement la fonction d'information et de mise en contact sur le marché du travail: servant souvent de sas pour l'accès à des formations ou à des prestations ou aides de toutes sortes ⁶. De ce fait, surtout dans un contexte de chômage durable, le lien entre inscription et recherche d'emploi est souvent assez distendu. C'est là un problème pour un enregistrement statistique reposant sur une base factuelle: il est difficile de ne pas considérer l'inscription comme acte effectif de recherche d'emploi, mais on incorpore alors au chômage des personnes ne cherchant pas "réellement" d'emploi.

Des solutions incertaines

La solution de l'EFT et de la plupart des pays européens a consisté à introduire une **déclaration** explicite de recherche d'emploi sans laquelle l'acte de recherche n'est pas pris en compte.

La codification 1992 tente d'être **plus rigoureuse** sur ce point, puisqu'elle complète la déclaration de recherche (Q 69/70) par un longue liste d'actes réalisés au cours des 4 dernières semaines (Q 73/74) dans lesquels on trouve:

- deux items correspondant à un comportement **actif**: "01 (02) s'est adressée à un service public (privé) de placement afin de trouver un emploi";

⁵ Il devrait donc y avoir un écart de 0,5 points environ sur le taux de chômage français entre les statistiques INSEE et leur équivalent EUROSTAT.

⁶ Cf. BESSON, COMTE, ROUSSET, 1981

– un item de comportement **passif**: "10 attendait un appel d'un service de placement".

La distinction entre les deux semble excessivement **subtile** pour un questionnaire. Elle peut éventuellement améliorer le contrôle pour les pays (comme l'Italie) qui n'effectuent pas de contrôle très régulier de l'inscription. Pour les autres, dont la France où existe un pointage mensuel, cette distinction n'a pas de sens ⁷.

On voit ainsi que la codification continue de buter sur des particularismes des pratiques institutionnelles, susceptibles de parasiter la mesure, et qu'il n'existe pas de moyen simple de tri ou de contrôle.

3. Emploi et chômage: la norme et le sens

A l'issue des modifications de 1992, l'emploi, le chômage et l'inactivité à l'EFT sont définis de manière largement conforme aux prescriptions du Bureau International du Travail, et les enquêtes nationales fournissent, pour l'essentiel, les éléments nécessaires aux tris. Si les résultats sont ainsi formellement plus comparables que par le passé, qu'en est-il réellement? En s'interrogeant sur la capacité de la norme à rendre compte de la réalité, on constate qu'elle met en oeuvre une définition excessivement absorbante de l'occupation (§1), en s'appuyant sur un raisonnement à caractère économique et social (§2) très contestable (§3).

Une conception extensive de l'occupation

- Le **tri** qui fonde la partition de la population en âge de travailler est **hiérarchisé**: mise en évidence de la population active occupée, puis identification des chômeurs, les inactifs étant une catégorie résiduelle. Ce qu'on appelle communément "définition internationale" est plutôt mais une **liste** de descriptions permettant de construire un questionnement en laissant totalement **implicite** le référent théorique.

La population active occupée est ainsi le cumul (au sein de la population en âge de travailler) de 4 catégories principales constitué par le croisement des critères "au travail ou non" et "salarie et non salarie", le travail étant défini comme une activité **remuneree** effectuée pendant **une heure au moins** au cours de la période de référence.

- Cette caractérisation conduit à classer dans l'occupation tous les cas litigieux où emploi et travail au cours de la période de référence ne coïncident pas:

- emploi sans travail, pour congés, vacances, etc.
- travail sans emploi, (une heure, n'importe quel travail, y compris le baby sitting, les stages rémunérés, etc.).

Notons que cette manière de procéder se traduit par une **dissymétrie** du principe de classement: dans le premier cas, la "situation" de la personne (le lien avec un employeur) prime le fait (pas de travail), tandis que dans le second c'est le fait (le travail) qui l'emporte sur la situation (petit boulot).

- On retrouve le même souci d'une mesure **factuelle** dans les critères identifiant les chômeurs au sein des personnes "**sans emploi ni travail**":

⁷ Il n'y a d'ailleurs aucune réponse qui lui est affectée dans le transcodage.

- ont effectué un **acte effectif de recherche** d'une activité rémunérée au cours d'une période spécifiée (en général, le mois précédant l'enquête)
- **disponibles** pour occuper un emploi dans un délai bref (en général 15 jours);

En d'autres termes, ils doivent avoir une **présence effective** sur le marché du travail tant au niveau de la recherche que de la disponibilité, la définition des périodes étant à la discrétion des instituts nationaux afin de tenir compte au mieux des particularités de leur marché du travail.

Le critère une heure de travail: une justification illusoire

Ce souci de fonder le classement sur des **faits**, encadrés de conditions précises (périodes) correspond à l'idée sous-jacente est qu'il est préférable de **reconstituer** sur une **base objective** la situation des personnes, plutôt que d'essayer de la saisir à l'aide d'une question **directe** (méthode déclarative). Il reste que les "faits discriminants" peuvent avoir un caractère excessivement conventionnel. A titre d'illustration, nous étudierons le plaidoyer de certains experts du BIT (DOSS, DUPRE, MEHRAN, 1988) en faveur du critère "une heure de travail".

Les arguments en faveur d'une notion extensive d'emploi

Ils réaffirment la **nécessité d'une notion extensive d'emploi**, en la faisant reposer sur deux arguments:

- l'un est plutôt "**social**": le critère une heure de travail,

"est une condition fondamentale pour pouvoir définir le chômage en tant que situation extrême de manque total d'emploi." DOSS p 49 (souligné par moi MC)

- l'autre est "**économique**": c'est la **cohérence avec la production** telle que la définit la comptabilité nationale, indispensable en particulier pour mesurer la productivité⁸

Ces deux arguments sont contestables.

L'argument "social", le manque total d'emploi, n'a guère de sens

La situation "extrême" est renvoyée à une représentation **métrologique**, comme si on lui faisait jouer le rôle du "**zéro absolu**" en physique. La commodité statistique sert de masque à une représentation naïve du travail et du chômage négligeant leur véritable espace théorique, celui de **la reproduction de la société**.

L'argument "économique", le lien production emploi, est discutable

- En se référant à la comptabilité nationale on encourt les critiques adressées à celle-ci (ARCHAMBAUD, 19XX).

- Ce "tout ou rien" est peu compatible avec l'usage habituel de la productivité par tête comme **approximation** d'un indicateur qui concerne le "facteur travail" et devrait être exprimée en heures.

⁸ "nécessaire si l'on veut que le volume total de la production corresponde au volume total des ressources humaines utilisées. Etant donné que la comptabilité nationale inclut en principe toutes les activités économiques, même mineures, il s'ensuit que la main d'oeuvre correspondante, si faible soit-elle, devrait être prise en considération dans sa totalité. Cette correspondance est indispensable à toute analyse économique liant la production à l'emploi, notamment la mesure de la productivité, les projections de population active, la planification des ressources humaines etc." DOSS p 49 (souligné par moi MC)

Un problème théorique sous-jacent: travail et travailleur

Cette discussion nous amène à un point de théorie important: l'indicateur de chômage sert-il à évaluer un volume de travail ou un nombre de personnes?

Un exemple

L'ambiguïté est tout à fait manifeste dans diverses évaluations des situations intermédiaires entre chômage, inactivité et emploi. L'exemple le plus caractéristique est celui des travaux du BLS (Sorrentino, 1993). On trouve au sein du même article:

- un dénombrement **d'individus pondérés** : l'indicateur U7 ajoute au numérateur et au dénominateur du taux de chômage standard la moitié des personnes sans emploi cherchant un travail à temps partiel, la moitié des personnes employées involontairement à temps partiel et les travailleurs découragés;

- un dénombrement de **personnes**, appelé malencontreusement "sous-emploi total", qui reprend les mêmes catégories, mais en comptant pour 1 les temps partiels.

La fausse opposition économique/social

La distinction heures/personnes n'est pas illégitime. On doit seulement prendre garde de ne pas l'assimiler à une opposition économique/social.

- compter des heures correspond à une approche **techniciste** plus qu'économiste: le chômage est un déficit en heures de travail, mais qui est raisonné, formalisé en termes d'emploi et de postes de travail par les personnes;

- or, on ne doit pas oublier que la théorie économique place au premier plan le comportement des acteurs; de ce fait, le dénombrement des personnes est **autant économique que social**. Les demandeurs de travail définissent le volume de travail, mais aussi ses formes de mise en oeuvre: en particulier, il existe un choix collectif prééminent de répartition inégalitaire puisqu'une minorité (chômeurs) n'assure aucun travail. La situation des offreurs est ainsi conditionnée et les déséquilibres en volume ne sont pas identiques aux déséquilibre en effectifs.

Conclusion

L'harmonisation des données quantitatives et plus généralement du langage sur le marché du travail dépasse très largement l'établissement de normes techniques (aussi contraignantes soient-elles). Au vu de ce qui précède, trois conditions doivent être simultanément réunies.

- La première est un certain **rapprochement institutionnel**, rapprochement qui devrait aller assez loin en matière de gestion des demandeurs d'emploi. En particulier, il faudrait que soit poussée assez loin la disjonction entre l'indemnisation ou l'accès à des prestations diverses et l'inscription à un office de placement. C'est le modèle britannique que s'apprête à adopter la France.

- La seconde est la similarité des modes de fonctionnement des **marchés du travail**, sans lequel l'équivalence des protocoles peut déboucher sur la divergence des résultats (cas des marchés peu structurés "préindustriels").

Ces deux conditions semblent pouvoir être réunies grâce aux effets unificateurs du marché et de la dynamique d'intégration européenne. Aux USA dans les années 30 la mise en place d'un dispositif fédéral d'indemnisation du chômage a été un puissant facteur de rapprochement et d'harmonisation des normes.

• La troisième condition est le maintien de la **validité** de l'indicateur BIT dans un contexte de substitution croissante d'une relation de travail complexe à une relation d'emploi bien caractérisée. Comme le remarquait Freyssinet (1987, 145):

"[...] les difficultés ne viendront pas principalement de l'hétérogénéité des réalités nationales car la logique de l'économie de marché [...] exercera un puissant effet unificateur. Les difficultés proviendront de la mise en cause du schéma keynésien comme mode pertinent de représentation des mécanismes économiques des années 1990." (intégration du capital humain par exemple)

Mettons en relation cette proposition générale avec les développements ci-dessus: la libéralisation des marchés du travail peut **rendre vains** les rapprochements probable dans les deux domaines précédents. N'est-il pas significatif qu'en 1992 l'Italie ait renoncé à sa résistance délibérée à la définition internationale (non application du critère de disponibilité), tandis qu'au même moment les Pays Bas abandonnaient le critère "une heure de travail" (pour lui substituer 12 heures)?

Sans doute les statisticiens ne sont-ils pas désarmés, ainsi qu'en témoignent les nombreuses tentatives visant à démultiplier les indicateurs (sous-emploi, chômeurs découragés, population active potentielle, formes particulières d'emploi, etc.), mais on ne peut dissimuler les limites de ce travail:

- l'usage qui est fait des indicateurs par les décideurs: pivot intangible, forme de constat, au moins lorsqu'il s'agit de prendre des mesures à caractère politiques, qui explique, sans aucunement les justifier, les résistances aux indicateurs multiples⁹;

- la difficulté d'intégrer de multiples indicateurs dans les modélisations de type économétrique et à en tirer des conclusions valables;

- l'obligation de passer d'une typologie logique relativement simple à une véritable **nomenclature**, nécessairement empirique et multicritères, qui est loin d'avoir la même évidence;

- le recours inévitable à des méthodologies longitudinales, dont l'harmonisation est particulièrement délicate;

- enfin et surtout, dans un univers moins balisé, on sera conduit solliciter encore davantage **l'hypothèse héroïque** (caractéristique de l'EFT) selon laquelle le résultat d'un questionnement ne dépendrait que de son contenu, et serait donc indifférent à sa forme (intitulé, ordonnancement, etc. des questions).

En d'autres termes, même en faisant l'hypothèse relativement favorable que l'édifice conceptuel d'observation n'a besoin que d'amendement, on peut penser que l'harmonisation européenne des statistiques de marché du travail dépasse pas désormais les capacités de l'outil EFT actuel et qu'il convient de créer un dispositif plus profondément intégré, mettant en oeuvre une représentation enrichie du travail, de l'emploi Au total, l'hypothèse minimaliste serait ainsi une véritable enquête unique, mettant en oeuvre une ou plusieurs représentation enrichie de l'emploi, du travail et du chômage.

⁹ Cf. les intervention du Pr Sexton ou de C. Thélot au séminaire Eurostat de 1987.

Références citées

ARCHAMBAUTE E., 19

BESSON J.L., COMTE M., ROUSSET P., 1981, *Compter les chômeurs...* , Presses Universitaires de Lyon.

BESSON J.L., COMTE M., 1992, *La notion de chômage en Europe - analyse comparative*, Rapport de recherche pour la MIRE (Ministère du Travail), 439 p. Disponible auprès de M. Comte, LESA, Faculté de Sciences Économiques, 16, Quai Claude Bernard, 69.365 Lyon Cedex 07. Chèque à l'ordre de M. l'agent comptable de l'Université Lyon 2 : 200 F, franco de port.

BESSON, COMTE, 1993, "Standardisation et comparabilité: les statistiques communautaires de chômage", *13° journées d'Économie Sociale: économie sociale et espace européen*, CEBS, Université de Nantes, Tome 1, p111/122.

BIT (ILO), 1988, *Recommandations internationales en vigueur sur les statistiques du travail*.

COMTE M., 1992, "Le flou et le dur, vers une crise de la statistique?", *Autrement*.

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

EUROSTAT, 1988, *Enquête communautaire sur les Forces de Travail- guide de l'utilisateur* (Thème 3, série E).

FREYSSINET J., 1987, Emploi, formation et conditions de travail (durée, statut) dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, in EUROSTAT, 1987, *L'Enquête communautaire sur les Forces de Travail dans les années 90*, séminaire de Luxembourg, N° spécial des Informations de l'Eurostat, 1988.

FURST H., 1987, Problèmes de la mesure statistique du chômage dans la communauté, in EUROSTAT, 1987, *L'Enquête communautaire sur les Forces de Travail dans les années 90*, séminaire de Luxembourg, N° spécial des Informations de l'Eurostat, 1988.

SORRENTINO C., 1995, "International unemployment indicators", *Monthly Labor Review*, août, 31-61.