

18e Conférence Internationale de Statisticiens du Travail
Genève, 24 novembre 2008 - 5 décembre 2008

Document de séance : **24F**

Séminaire « Emploi et chômage : un nouveau
regard sur la pertinence et les fondements
conceptuels des statistiques »

Document sollicité

**Les concepts d'emploi et de chômage tels
qu'établis par la 13e CIST – Une révision
s'impose-t-elle? Quelques remarques formulées
dans une perspective européenne**

par Eurostat



**Les concepts d'emploi et de chômage tels qu'établis par la 13^e CIST –
Une révision s'impose-t-elle?
Quelques remarques formulées dans une perspective européenne¹**

Document sollicité

1. Introduction

S'interroger sur la pertinence des statistiques revient à évaluer dans quelle mesure elles répondent aux besoins actuels et potentiels de l'utilisateur. Autrement dit, la pertinence est toujours une notion relative qui varie selon les utilisateurs des statistiques et la finalité pour laquelle elles ont été établies. Les orientations du présent document devraient être suivies lors du débat sur la pertinence des concepts d'emploi et de chômage de l'OIT.

Il incombe aux statisticiens d'évaluer d'un œil critique leurs concepts clés, à intervalles réguliers, pour juger s'ils continuent de rendre fidèlement compte de la réalité économique et sociale, c'est-à-dire s'ils sont toujours pertinents. Les normes internationales importantes qui s'intéressent de près aux statistiques du marché du travail, en particulier le Système de comptabilité nationale (SCN), sont actuellement en cours de révision. Ainsi, 26 ans après l'adoption de la *Résolution concernant les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi* par la 13^e CIST, l'invitation à porter un regard neuf sur ces normes, largement approuvée en 1982, vient à point nommé. 26 ans, c'est long dans un monde en pleine mutation. Les concepts d'emploi et de chômage sont au cœur des statistiques du marché du travail, et l'on peut se demander s'ils sont toujours appropriés et s'ils peuvent demeurer tels quels. Si tel n'est pas le cas, nous devrions examiner s'il est nécessaire de réviser les concepts actuels, ou seulement d'y apporter quelques ajustements, ou encore simplement de les assortir d'indicateurs supplémentaires ciblés, sans les changer pour autant.

Certaines de ces questions ont été abordées dans le cadre de l'Union européenne, plus concrètement du Système statistique européen (SSE). D'autres sont inscrites à l'ordre du jour de débats futurs. Le présent document expose brièvement les questions à l'étude et les réponses qui y ont été apportées jusqu'ici, ainsi que les travaux récents et en cours. Les vues exprimées sur plusieurs points reposent sur les délibérations d'un groupe spécial chargé d'étudier la qualité de l'Enquête européenne sur les forces de travail, ci-après dénommée LFS, au sein duquel Eurostat et les Etats Membres de l'Union européenne (UE) examinent la LFS eu égard à tous les aspects de la qualité². A cette fin, la pertinence du concept de main-

¹ Document préparé par Eurostat.

² Le rapport intérimaire du groupe spécial a été présenté au groupe de travail LAMAS (Statistiques sur le marché du travail) en septembre 2008. Le rapport final devrait être rendu au cours de l'été 2009.

d'œuvre de l'OIT a été débattue. Les discussions au sein du groupe de travail d'Eurostat sur les statistiques du marché du travail ont également été prises en considération. Toutefois, les vues présentées ci-après ne reflètent pas un consensus au sein du SSE car les travaux entrepris sont toujours en cours.

2. Les concepts d'emploi et de chômage de l'OIT tels qu'appliqués au sein de l'UE

Si la résolution de 1982 fournit des indications claires sur les éléments clés des concepts d'emploi et de chômage, elles laissent néanmoins une certaine latitude en matière d'adaptation et d'opérationnalisation au vu des spécificités des marchés du travail nationaux/régionaux. C'est notamment le cas du concept de chômage.

Le fait de disposer d'une définition opérationnelle commune du chômage était jugé si important au sein de l'UE que les détails nécessaires ont été intégrés dans un acte juridique spécifique³. Conformément au Règlement 1897/2000, l'actuelle disponibilité pour travailler fait référence à la période allant jusqu'à la fin de la seconde semaine suivant la semaine de référence. La recherche active porte sur les quatre semaines précédant la semaine de référence. Une liste des mesures considérées comme recherche active est également incluse. Sont en outre exposées les conditions dans lesquelles les licenciés sont considérés comme chômeurs. En ce qui concerne l'emploi, des précisions ont été apportées d'un commun accord au degré d'attachement au travail des travailleurs saisonniers et aux licenciements. Les membres des familles non rémunérés qui ne sont pas au travail sont traités comme étant pourvus d'un emploi uniquement si leur période d'absence n'excède pas trois mois.

3. Eléments à analyser au moment d'envisager de changer les concepts existants

La révision des concepts statistiques bien établis et utilisés depuis longtemps est une entreprise très sérieuse, qui comporte un coût et a des effets secondaires, notamment lors de la transition vers les nouvelles normes. Or, dans certaines situations, il existe globalement suffisamment de raisons justifiant la révision. Dans le cas du concept de main-d'œuvre de l'OIT, les éléments suivants pourraient, pour autant qu'ils soient validés, justifier une telle révision:

- i) la structure et le fonctionnement des marchés du travail ont considérablement évolué depuis les années quatre-vingt ce qui, par conséquent, limite la pertinence des concepts;
- ii) les besoins statistiques des utilisateurs ont eux aussi considérablement évolué depuis les années quatre-vingt;
- iii) il est apparu que les concepts posent de graves problèmes de mesure.

Suite à une réévaluation générale des éléments de définition des concepts clés d'emploi et de chômage, les positions sur chacun de ces points sont exposées ci-après. Dans le même temps, la nécessité de fournir des orientations supplémentaires, ainsi que de peaufiner et de

³ Commission européenne, Règlement de la Commission (CE) n° 1897/2000.

compléter les définitions existantes et, au-delà, le désir de développer une nouvelle conception du marché du travail sont également traités.

4. Les concepts d'emploi et de chômage de l'OIT: évaluation générale du critère de définition

4.1. Emploi: le lien avec la comptabilité nationale

La comptabilité nationale fournit les normes conceptuelles de la description statistique du système économique. Ces normes offrent un cadre analytique cohérent qui modèle les représentations et qui est désormais communément admis dans le monde entier. Etant donné que les marchés du travail sont de plus en plus intégrés dans le système économique, il serait utile de maintenir le lien étroit entre les statistiques du marché du travail et le SCN, ce qui s'effectue à deux égards: i) le lien avec la limite de production du SCN, et ii) la définition détaillée de l'emploi (critère de l'heure). Le modèle de fond est le cadre théorique de la comptabilité nationale macro-économique qui, pour ce qui est du travail, vise à mesurer la production par rapport au PIB (et le revenu du facteur correspondant). Maintenir le lien direct avec la comptabilité nationale présente l'avantage de garantir la cohérence générale de deux des cadres des états financiers les plus importants (ce qui, du moins en théorie, facilite considérablement la communication); les ressources et le rendement de la production économique apparaissent ainsi comme étant cohérents en termes de portée. Le critère de l'heure est donc pleinement pertinent, et indispensable, pour la comptabilité nationale et les économistes qui exigent une couverture complète, y compris de la moindre ressource de main-d'œuvre.

Il semble que le critère de l'heure ait aussi largement contribué à améliorer la comparabilité internationale des statistiques du marché du travail. Il est difficile d'imaginer qu'un critère autre que celui-ci puisse recueillir le même consensus auprès des pays. Dans le même temps, la compatibilité avec la comptabilité nationale n'empêche pas les statisticiens du marché du travail d'élaborer d'autres mesures bien ciblées ou même des concepts qui s'écartent de la règle, ce qui demeure un véritable défi

4.2. Chômage: Sans emploi, recherche active, disponibilité actuelle – maintenir ou assouplir les critères?

Le taux de chômage tel que défini par l'OIT (sur la base de l'interprétation européenne) est le chiffre brut établi pour les marchés du travail européens, qui permet une évaluation comparative entre pays de l'UE ainsi qu'avec d'autres pays. Cela étant, il va de soi qu'un seul et unique chiffre, comme le taux chômage, n'est qu'une mesure synthétique approximative de la main-d'œuvre non utilisée et ne saurait rendre compte de tous les aspects intéressants du phénomène. La limite entre chômage et emploi et entre inactivité et chômage (c'est-à-dire les différents degrés d'attachement au marché du travail), en particulier, présente un certain intérêt.

A cet égard, le critère de l'heure pourrait être considéré comme trop restrictif pour une mesure du chômage globale. Or l'existence de seuils horaires différents serait plus gênante que bénéfique. Si le critère de l'heure fait clairement référence à un cadre de mesure global, à

savoir le SCN, tout autre seuil serait arbitraire et discutable. En outre, cela contribuerait soit à rompre inutilement le lien avec la comptabilité nationale soit à s'écarter de la mesure cohérente de l'emploi et du chômage. L'UE examine actuellement les options permettant d'avoir une image plus complète de l'insuffisance de l'offre de main-d'œuvre, sans pour autant rompre le lien avec la comptabilité nationale, en ajoutant le concept de chômage existant à d'autres indicateurs. Les concepts supplémentaires qui fournissent des informations sur la nature de l'emploi marginal existent déjà dans le cadre de la LFS, par exemple la distinction entre petits emplois volontaires et involontaires, et la mesure du sous-emploi correspondante. D'autres options peuvent être examinées, pour autant que ce soit fait eu égard aux spécificités des marchés du travail. En 2009, Eurostat et les Etats Membres de l'UE étudieront, dans le cadre d'un groupe spécial, les problèmes théoriques et pratiques qui doivent être résolus, faute de quoi un consensus sur des indicateurs supplémentaires communs pour l'UE ne saurait être atteint.

Le critère de l'heure n'est pas la seule raison pour laquelle la définition du chômage établie par l'OIT n'est pas une mesure complète de la sous-utilisation de la main-d'œuvre. En effet, le degré d'attachement au marché du travail est un aspect continu, tandis que l'approche de l'OIT n'envisage qu'une issue dichotomique, à savoir l'attachement ou le non attachement, et qu'elle est plutôt restrictive en ce sens que seules les personnes dont le profond attachement est avéré sont comptabilisées comme chômeurs. Néanmoins, les personnes sans emploi qui ne sont pas classées parmi les chômeurs au sens défini par l'OIT demeurent des travailleurs potentiels, comme l'indique l'existence d'un flux direct constant de l'inactivité à l'emploi. Rien de bien nouveau, en somme, qui n'ait déjà été admis au fil des ans dans diverses instances internationales.

5. Evolution des marchés du travail européens depuis le début des années quatre-vingt

En examinant les marchés du travail européens, on peut identifier quatre caractéristiques innovantes par rapport au début des années quatre-vingt:

- importance croissante de l'emploi marginal;
- augmentation de la mobilité (pas uniquement géographique) et de la dynamique de la main-d'œuvre;
- nouveaux cheminements vers la retraite;
- flexibilité accrue.

Ces changements contribuent à rendre la limite entre emploi et chômage et entre activité et inactivité beaucoup moins nette pour les individus, ce qui n'est pas sans effets sur les mesures statistiques. L'ampleur croissante de l'emploi marginal a pour effet de renforcer l'importance du seuil entre emploi et non-emploi (en particulier le critère de l'heure) car des choix individuels légèrement différents peuvent conduire à des estimations sensiblement variables. Etre pourvu d'un emploi aux termes de la définition de l'OIT, tout en ayant l'intuition d'être exclu du marché du travail, est également un sentiment plus répandu que par le passé; c'est par exemple le cas des étudiants qui travaillent ou des retraités qui continuent d'exercer des

activités. La mobilité géographique croissante accentue les problèmes de ventilation de la main-d'œuvre, soit parce que les travailleurs mobiles sont comptabilisés deux fois soit parce qu'ils ne le sont pas du tout. L'approche statistique du cadre actuel montre ses limites lorsque l'accent est mis sur les mouvements d'une situation dans l'emploi à l'autre et à l'intérieur d'une même situation dans l'emploi, phénomène d'autant plus significatif que les marchés du travail deviennent plus dynamiques. Des aménagements du travail différents ont été introduits au fil des ans, offrant ainsi une variété de spécificités dans les relations employeur-employé, en vue de mieux adapter l'offre de main-d'œuvre à l'évolution rapide de la demande et de permettre de concilier travail et vie privée.

Autant d'éléments qui expliquent tous ces changements. Or, à nos yeux, aucun de ces facteurs nouveaux ne saurait justifier de changer les concepts fondamentaux d'emploi et de chômage, qui demeurent malgré tout pertinents. Il convient néanmoins de mettre au point des stratégies communes en vue de rendre compte de ces phénomènes nouveaux, en particulier tout l'éventail de la dynamique du marché du travail (transitions, flux). Ces efforts peuvent, et devraient, se fonder sur les bases existantes. Il en va de même des travaux menés sur des thèmes comme la qualité de l'emploi et les marchés du travail inclusifs, deux sujets inscrits en tête de l'ordre du jour des responsables politiques européens.

6. Besoins des nouveaux utilisateurs

La nécessité de se concentrer davantage sur les limites entre chômage et emploi et entre inactivité et chômage a déjà été soulignée, et il est possible d'y parvenir dans le cadre existant en élaborant une série (limitée) d'indicateurs qui viendraient compléter le taux de chômage tel que défini par l'OIT. Les activités menées par le groupe spécial de l'UE mentionnées précédemment constituent la réponse du SSE aux requêtes correspondantes, tant au niveau de l'UE que des Etats Membres.

Cependant, on peut envisager d'aller encore plus loin et examiner la nécessité d'un cadre différent qui complèterait le cadre existant en présentant une conception différente du marché du travail.

Le cadre de l'OIT reflète essentiellement ce que l'on pourrait qualifier de conception économique du marché du travail. Il est toutefois un peu moins approprié à des fins d'analyse sociale/comportementale. A cet effet, des concepts supplémentaires, ou même un cadre approprié, mériteraient d'être élaborés. L'une des options pourraient consister à accorder davantage d'importance à la situation dans l'emploi, c'est-à-dire à la perception qu'a un individu de sa propre situation dans l'emploi. Il est peu probable que les personnes qui ne travaillent que quelques heures par semaine, peut-être sur une base occasionnelle, se considèrent comme pourvues d'un emploi; et les personnes disponibles pour commencer à travailler se considéreront probablement comme chômeurs, même si elles ne recherchent pas activement un emploi.

Les efforts visant à mieux rendre compte de la dimension sociale du marché du travail permettraient de souligner le fait que les statisticiens du travail ont pleinement conscience de

la dualité du marché du travail en tant que lieu traditionnel où la sphère économique et la sphère sociale se chevauchent.

7. Mesurabilité et nécessité de clarifier les cas limites

7.1. Mesurabilité

La mesurabilité est une condition sans laquelle aucun concept statistique ne saurait être adapté à sa finalité. Une révision peut se révéler nécessaire en cas de problèmes de mesure délicats. Pour ce qui est des concepts d'emploi et de chômage de l'OIT, l'application du critère de l'heure dans une enquête sur le terrain peut se révéler difficile car ce critère diffère considérablement de la perception habituelle qu'ont les personnes interrogées de leur situation dans l'emploi. Des efforts spéciaux doivent être déployés pour éviter que la mesure telle énoncée dans le concept de main-d'œuvre de l'OIT soit influencée par la perception qu'ont d'elles-mêmes les personnes interrogées.

De même, les questions relatives tant aux démarches spécifiques effectuées en vue de trouver un emploi rémunéré qu'à la disponibilité actuelle – deux éléments déterminants pour la mesure du chômage – peuvent poser problème étant donné que la fiabilité de leur mesure dépendra de la conception du questionnaire et du mode d'enquête choisi. En outre, si la question du chômage recensé est également traitée dans l'enquête, il existe un risque de confusion autour du concept de chômage si le concept de main-d'œuvre et le chômage recensé ne sont pas clairement séparés dans le questionnaire.

Face à ces éventuels problèmes d'application, des principes de formulation des questions relatives à la situation dans l'emploi ont été énoncés pour les besoins de la LFS⁴, afin de veiller à ce que les concepts de l'OIT soient mesurés avec exactitude et qu'ils soient comparables d'un pays à l'autre dans le cadre du SSE.

Toutefois, leur stricte application n'est pas une garantie de l'exactitude des mesures. L'écart entre différentes sources statistiques appliquant, en théorie, les mêmes concepts peut donner une idée approximative de l'importance des problèmes de mesure. Un exercice mené au sein du groupe spécial chargé d'étudier la qualité de la LFS a révélé l'ampleur des incohérences entre la LFS et les estimations d'emploi de la comptabilité nationale.

Malgré tout, les questions de mesurabilité sont inhérentes à tous concepts statistiques. Rien ne permet d'établir que les changements apportés aux concepts d'emploi et de chômage de l'OIT contribueront à résoudre ces problèmes, sans parler de la possibilité de les éliminer complètement. Bon nombre des expériences concernant la mesure des concepts de l'OIT ont déjà été effectuées, dont on peut s'inspirer pour apporter de nouvelles améliorations à la collecte de données. Si les concepts clés devaient être révisés, on perdrait tout le bénéfice (tout au moins une partie) de cette expérience.

⁴ Ibid.

7.2. Emploi: clarification et orientation concernant les cas limites

Si le concept d'emploi fondamental n'a jusqu'ici fait l'objet d'aucune contestation, le traitement d'un certain nombre de cas spécifiques mérite d'être clarifié. L'importance de ces cas varie d'un pays et d'une région à l'autre et, partant, la réponse apportée peut différer selon les circonstances institutionnelles. Reste qu'une conception commune des caractéristiques pertinentes au sein des Etats Membres de l'OIT serait souhaitable. Quatre de ces cas sont énumérés ci-dessous:

- La limite entre vie professionnelle et retraite peut devenir plus floue en raison de la variété de régimes de retraite existants. Un exemple intéressant de régime de retraite a été mis en œuvre dans un Etat Membre de l'UE. La principale caractéristique est que le temps de travail contractuel lié aux années n précédant la retraite est intégralement effectué au cours de la première moitié de la période, tandis que le salaire est versé durant toutes les années n . Dans la seconde moitié de la période, le temps de travail du salarié est égal à zéro. La question de savoir si la personne doit être considérée étant pourvue d'un emploi durant la période «inactive», et dans quelles conditions, mérite des éclaircissements.
- Depuis quelques années, les gouvernements européens conditionnent de plus en plus le versement d'indemnités à la participation à toute une série d'activités d'intégration (par exemple le travail d'intérêt général ou les programmes de formation spéciaux). La situation de ces personnes au regard de l'emploi est-elle claire et sans équivoque?
- Si, dans les cas typiques d'apprentissage, les apprentis sont répertoriés comme personnes pourvues d'un emploi, il existe de plus en plus de programmes (d'apprentissage non rémunéré) qui devraient être traités différemment.
- Pour le SCN, toute activité agricole mineure est recensée comme emploi, quelle que soit son ampleur. Les directives de l'OIT établissent une distinction en posant comme condition que la production considérée contribue pour une part importante à la consommation totale du ménage. Si cette règle semble simple, elle s'est néanmoins révélée difficile à appliquer, tout au moins dans le cadre de la LFS. Des orientations sur son application, de même que des considérations générales sur le bien-fondé de l'inclusion de plusieurs degrés d'agriculture de subsistance, seraient utiles.

8. Conclusions

Dans une perspective européenne, les conclusions suivantes semblent être la meilleure marche à suivre:

- étant donné que rien ne justifie de changer les actuels concepts fondamentaux d'emploi et de chômage, ils devraient être maintenus au motif qu'ils demeurent adaptés à leur finalité;
- une conception plus harmonisée des indicateurs supplémentaires permettant de mieux saisir les limites entre emploi et chômage et entre chômage et inactivité devrait être mise au point. Compte tenu que ces indicateurs doivent être adaptés aux spécificités des marchés du travail, il convient de laisser la liberté de choix;

- davantage d'indications devraient être fournies quant à la mesure comparable de la dynamique du marché du travail;
- il convient d'envisager l'élaboration de concepts appropriés et d'un cadre correspondant pour la dimension sociale du marché du travail.

En général, davantage d'efforts doivent être déployés par tous les producteurs de statistiques officielles du marché du travail en vue de fournir aux utilisateurs des informations sur le contexte historique des concepts de l'OIT et sur la finalité de chacun des objectifs.