

Indicateurs du chômage ou indicateurs du marché du travail ?

20

Robert HOLCMAN

Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris

La comptabilisation du nombre de demandeurs d'emploi est l'objet de polémiques qui se sont faites plus vives à mesure que le chômage se massifiait et se prolongeait, provoquant l'effacement de la frontière autrefois tranchée entre emploi et non-emploi. L'installation du phénomène comme enjeu politique, social et fiscal majeur a ainsi mis sous pression les systèmes de comptabilisation existants ; l'approximation – tolérable avec un taux de chômage de 1 ou 2 % (dans les années quatre-vingt, certaines agences locales de l'emploi en France estimaient encore le nombre de chômeurs en mesurant les fiches cartonnées avec un double décimètre) – nourrit la suspicion dès lors qu'un dixième de la population active cherche un emploi ¹.

Le traitement de l'information consacrée aux évolutions du chômage prend également sa part à la confusion : compte-t-on trois, quatre ou sept millions de chômeurs en France ? Et quels chômeurs : ceux de l'ANPE, de l'Insee ou du BIT ? Les enjeux ne sont pas minces : c'est le succès ou l'échec des équipes gouvernementales qui est ainsi révélé, la pertinence de tel ou tel modèle de marché du travail qui est mise en avant. Par exemple, intégrer dans les statistiques du chômage des populations qui en sont artificiellement exclues aux Pays-Bas revient à faire passer le taux de chômage de 6 à 20 % dans ce pays (McKinsey &

1. On n'abordera pas ici la limite structurelle liée au degré de précision des statistiques qui rend hasardeux de fonder une argumentation sur une variation de 10 000, 20 000 voire 30 000 chômeurs sur une courte période tant on est proche de la limite de pertinence des statistiques elles-mêmes (Malinvaud, 1986).

Company, 1997). De même, en France, le développement des dispositifs de lutte contre la sélectivité du marché du travail prête le flanc à la critique ; en particulier, la mise à l'écart du marché du travail et des statistiques du chômage des 15-24 ans et des plus de 55 ans, *via* les dispositifs de politiques de l'emploi, est assimilée à une modalité de diminution du nombre apparent de chômeurs.

Désormais, toute la difficulté pour les commentateurs, particulièrement les médias, est de rendre compte simplement d'une réalité complexe. Comment expliquer clairement à l'opinion que vingt mille chômeurs en moins annoncés en France ne correspondent qu'à une diminution d'autant de la catégorie 1 de l'ANPE ? Que ce ne sont pas 25 % des jeunes qui sont au chômage mais 25 % de jeunes actifs ?

Surtout, la confusion vient de ce que l'indicateur du chômage a toujours eu une double fonction : comptabiliser le nombre de personnes recherchant un emploi et porter un jugement sur l'état du marché du travail. On pouvait déduire l'un de l'autre, ce n'est plus possible aujourd'hui : le nombre des chômeurs ne donne plus une image fiable de la réalité du marché du travail en raison de la multiplication des situations intermédiaires entre emploi et chômage. C'est pourquoi, il faut peut-être accepter que de nouveaux instruments de mesure soient mis au point.

1. LES DÉFINITIONS

Les principales définitions utilisées en France – celles du BIT, de l'ANPE et du recensement – renvoient à des concepts du travail non identiques. Deux exemples sont particulièrement illustratifs : celui de la divergence entre les chiffres du BIT et les chiffres de l'ANPE, que l'on a pu constater jusqu'à très récemment, et la polémique actuelle concernant l'ancienne et la nouvelle catégorie 1 de l'ANPE. Le premier illustre la difficulté de rendre compte du sous-emploi ; le second porte sur le plus ou moins grand niveau de tolérance accordée aux chômeurs à l'égard d'une activité partielle.

1.1. Le sous-emploi

En 1991, 2,8 millions de personnes étaient comptabilisées dans la catégorie 1 de l'ANPE contre 2,4 millions estimées par l'Insee. Si l'on écarte l'explication provocatrice avancée par Michel Charasse, alors ministre du Budget¹, les raisons de cette différence doivent se cher-

1. La différence entre les deux estimations venant selon lui de l'inscription de « faux-chômeurs » à l'ANPE.

cher dans l'existence d'un sous-emploi au sein duquel se distinguent deux groupes : les travailleurs découragés, dont l'OCDE (1995) estime le nombre à environ 4 millions en 1993 dans les pays membres, et les travailleurs à temps partiel involontaire (15 millions en 1993). La prise en compte du sous-emploi dans les statistiques du chômage conduirait à une élévation de son taux de 2 à 9 points dans la plupart des pays membres selon l'Organisation.

1.2. L'exercice d'une activité partielle

L'autorisation accordée aux chômeurs d'exercer une activité partielle contribue à préserver leur qualification (leur « employabilité ») et à éviter qu'ils ne basculent dans des situations d'exclusion – en particulier dans le cas du chômage de longue durée qui s'alimente de la désadaptation des chômeurs à l'emploi. Il n'en reste pas moins que l'estimation statistique du nombre de chômeurs s'en trouve d'autant compliquée. Où situer la limite entre emploi et chômage ? A partir de quel volume d'heures travaillées considère-t-on qu'un chômeur a retrouvé un emploi ? L'arrêt du Conseil d'État, qui estime qu'une activité égale ou supérieure à 78 heures par mois est incompatible avec la notion même de disponibilité, rapproche la définition de l'ANPE de celle du BIT, mais soulève le problème de la cohérence des définitions, de leur stabilité dans le temps et de la possibilité d'établir des comparaisons internationales – la tolérance à l'égard d'une activité partielle accordée aux demandeurs d'emploi étant extrêmement variable d'un pays à l'autre.

2. LES MÉTHODES ALTERNATIVES DE COMPTABILISATION

Ces incertitudes ont conduit à la mise au point de méthodes de mesure concurrentes. A une vision jugée restrictive du chômage, ces indicateurs alternatifs opposent une définition plus extensive en y incluant des catégories qui en étaient exclues jusqu'alors.

Dans le milieu des années soixante-dix, la CGT dénonçait la sous-estimation des chiffres du chômage opérée par le gouvernement à des fins politiques en utilisant les lacunes du système statistique¹. Cette méthode la conduisit à dénombrier 1 120 000 chômeurs en janvier 1975, contre 700 000 environ comptabilisés dans les DEFM (demandes d'emploi en fin de mois). La différence entre les chiffres officiels (au sens du BIT) et les chiffres de la CGT était de 327 393 à la fin de l'année 1986, de 605 764 à la fin 1987 et de 758 892 à la fin 1988.

1. Pour une description plus détaillée de la méthode de calcul de la CGT ainsi qu'une critique, voir Blanchard (1975).

En 1984, L'Aries (Association de recherches internationales économiques et sociales), présidée par Lionel Stoléru, expliquait l'écart existant entre chiffres Insee et chiffres ANPE par deux causes essentielles : le traitement social du chômage et le traitement politique des statistiques. Elle dénombrait 2 252 000 chômeurs en France en octobre 1984 contre 2 040 000 selon les chiffres du ministère de l'Emploi. En 1985, les chiffres étaient respectivement de 2 685 000 contre 2 359 000 (CVS). L'Aries, comme la CGT, a cessé de publier ses statistiques en 1988.

CERC-Association (1997), pour sa part, propose le concept élargi de personnes « privées d'emploi ». A l'ensemble des chômeurs comptabilisés par l'ANPE ¹ s'ajoutent les personnes dispensées d'une recherche d'emploi ², les chômeurs bénéficiant d'un dispositif de formation ou de conversion, d'un TUC ou d'un CES (ou bien de contrats assimilés), les préretraités, pour arriver à un total d'environ 5 millions de personnes privées d'emploi.

Enfin, plus récemment, le Commissariat général du Plan (1997) a publié un rapport estimant le nombre de personnes « touchées » par le chômage à 7 millions. Pour ce faire, il ajoute, au chiffre officiel des chômeurs (au sens du BIT) les personnes en temps réduit subi (travailleurs à temps partiel involontaire et chômeurs à temps partiel), celles qui subissent une précarité du travail (emplois aidés, travail temporaire involontaire...), les préretraités, les demandeurs d'emploi en formation, ceux qui ne sont pas en mesure de chercher un emploi (problèmes de santé, service national...) et les chômeurs découragés.

3. UN PREMIER PAS

Ces indicateurs alternatifs ont le mérite de mettre en évidence l'inadaptation des chiffres officiels à rendre compte de l'évolution du travail et du chômage, de la fragmentation des contrats, des horaires et des carrières. Toutefois, ils ne sont pas à l'abri de tout reproche. Si on peut légitimement considérer que les indicateurs officiels mésestiment la gravité du chômage, on peut craindre à l'inverse que les indicateurs alternatifs aient tendance à l'exagérer. Le risque, à promouvoir des indicateurs extensifs du chômage, est de vider de sens la notion de plein emploi. La catégorie 1 des DEFM, comme le nombre de chômeurs au sens du BIT, déterminent une norme du travail : le travail à plein emploi et à durée indéterminée – au sein du même établissement ajoute Robert Salais (1990). Le chiffre officiel du chômage impose donc

1. Ce qui exclut les catégories 4 (ne pas être immédiatement disponible) et 5 (occuper déjà un emploi tout en en cherchant un autre).

2. Les personnes de plus de 57,5 ans (55 ans sous certaines conditions).

le salariat comme règle de l'échange de la force de travail ; à chacun ensuite de penser que c'est là une vision dépassée de l'organisation du travail ou bien une norme à préserver.

Mais, on peut encore envisager des progrès dans la présentation des statistiques du chômage. De façon à mieux refléter la multiplicité des situations entre travail et chômage, il conviendrait d'encadrer le chiffre officiel du chômage par plusieurs chiffres complémentaires ; à une variété de situations correspondrait donc une variété d'indicateurs. En suivant l'exemple de la classification utilisée aux États-Unis (U1 à U6), on pourrait imaginer qu'en France soit communiquée chaque mois une mesure centrale du chômage encadrée par des évaluations plus ou moins restrictives de l'activité. Le grand public aurait alors à disposition une évaluation du chômage fondée sur cinq ou six indicateurs reflétant la réalité du phénomène dans notre pays, sans renoncer au chiffre officiel du chômage (l'indicateur central).

4. UN INDICATEUR DU MARCHÉ DU TRAVAIL ?

Pourtant, de tels développements dans la comptabilisation du chômage ne permettraient toujours pas de rendre compte de l'évolution du marché du travail. L'indicateur du chômage est par nature restrictif, ce n'est pas un indicateur « à tout faire ». Du nombre de chômeurs, on pouvait inférer l'état du marché du travail et des relations professionnelles ; ce n'est plus possible aujourd'hui. Quand bien même 75 % des actifs occupés en France sont salariés et que le travail stable demeure encore majoritaire, il reste que le chiffre officiel du chômage n'est pas en mesure de mettre en lumière la montée en puissance de la précarité du travail.

Les indicateurs du chômage (officiels ou alternatifs) laissent de côté un certain nombre d'informations relatives à son influence sur l'état du marché du travail, qui ne se résume pas à la probabilité d'y entrer ou de s'y maintenir. On peut ainsi citer comme carences : l'état des relations professionnelles ; les détournements de statuts (en particulier le problème de la « fausse sous-traitance ») ; l'utilisation (ou plutôt le détournement) des dispositifs d'emplois aidés – particulièrement leur effet d'éviction sur les emplois « normaux » ; le niveau des salaires...

C'est la raison pour laquelle il semblerait nécessaire de mettre au point des indicateurs – sinon nouveaux, tout au moins complémentaires. C'est la voie dans laquelle le BIT s'est engagé, qui va rendre publics dix-huit indicateurs du marché du travail qui compléteront un indicateur unique du chômage demeuré lui inchangé. Les deux fonctions autrefois regroupées de l'indicateur du chômage seront ainsi scindées : d'un côté, l'indicateur unique du chômage qui maintient l'objectif de retour au plein emploi (au sens du CDI) ; de l'autre, des indicateurs qui permettent de juger des transformations du marché du travail.

5. UN INDICATEUR D'IMPACT DU CHÔMAGE ?

Il reste que l'impact économique, social et humain du chômage n'est toujours pas évalué – tant par les indicateurs officiels qu'officieux. En lui-même le chômage n'a aucune gravité ; le plein emploi n'est d'ailleurs pas synonyme d'absence de chômage mais de niveau de chômage incompressible provoqué par les délais d'ajustement, tant dans les mouvements naturels de la main-d'œuvre sur le marché du travail, que dans l'assimilation du progrès technique. Toute la difficulté consiste à distinguer la partie « incompressible » du chômage de sa partie « problématique ».

C'est l'existence d'un certain nombre de caractéristiques du chômage qui fait qu'il devient problématique. Ainsi, une période de chômage non indemnisée n'a-t-elle pas les mêmes conséquences (individuelles et sociales) qu'une période de chômage indemnisée ; un passage de quelques mois au chômage entre deux emplois ne peut se comparer à une lente installation dans un chômage de longue durée, etc. C'est la raison pour laquelle le développement le plus pertinent dans l'estimation du chômage passerait par la prise en compte des éléments suivants : les durées personnelles passées au chômage ; le caractère éventuellement répétitif du chômage ; la poursuite ou non d'une activité partielle (chômage total ou partiel) ; le type d'emploi recherché et les déterminants du choix (volontaire ou non) ; le type d'emploi retrouvé ; le versement ou non d'une indemnité.

A l'instar de ce qu'a fait le PNUD vis-à-vis du PIB en mettant au point l'indice du développement humain, ces différents éléments – affectés de coefficients de majoration ou de minoration suivant leurs caractéristiques – seraient destinés à pondérer les chiffres « bruts » du chômage de façon à en déterminer l'impact. Cette méthode prendrait tout son sens dans le cadre de comparaisons internationales qui permettraient de prendre du recul vis-à-vis du niveau « nominal » des chiffres nationaux actuellement disponibles sur le chômage pour tenter d'en évaluer les conséquences réelles sur les sociétés, les économies et les individus.

RÉFÉRENCES

BLANCHARD (M.), « Savoir lire les statistiques de chômage », *Les Cahiers français*, n° 170, La Documentation française, mars-avril 1975.

Bureau international du travail, Rapport annuel : *Le travail dans le monde*, 1995, chapitre 1 : « Controverses sur les statistiques du travail ».

CERC-Association, « Chiffrer le chômage. Des enjeux de société », *Les Dossiers de CERC-Association*, n° 1, 1997.

Commissariat général du Plan, *Chômage : le cas français*, Coll. des Rapports officiels, La Documentation française, 1997.

- DUBOIS (P.), LUCAS (M.), *Rapport sur les statistiques mensuelles du chômage*, Inspection générale de l'Insee/Inspection générale des Affaires sociales, mars 1991.
- MCKINSEY & COMPANY, *Boosting Dutch Economic Performance*, Amsterdam, septembre 1997.
- MALINVAUD (E.), *Sur les statistiques de l'emploi et du chômage*, Coll. des Rapports officiels, La Documentation française, juillet 1986.
- OCDE, *Perspectives de l'emploi*, chapitre 2 : « Mesures complémentaires du sous-emploi », juillet 1995.
- SALAI (R.), « Emploi et chômage », dans Greffe (X.), Mairesse (J.) et Reiffers (J.L.) (Dir.), *Encyclopédie économique*, Economica, 1990.
- SORRENTINO (C.) : – « International comparisons of unemployment indicators », *Monthly Labor Review*, mars 1993 ; – « International unemployment indicators », *Monthly Labor Review*, août 1995, reproduit partiellement dans *Problèmes économiques*, n° 2.449, 6 décembre 1995.