



Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle les questions de société" ?

Soirée du 19 juin 2007

« La mesure du chômage »

Synthèse des débats ^[*]

Le nombre de chômeurs est l'indicateur de la santé de l'économie le plus en vedette dans les médias et le plus discuté par les acteurs socio-politiques. Sait-on ce qu'il vaut ? Comprend-on son évolution ? Tous les chômeurs sont-ils pris en compte ? Et d'abord : qu'est-ce au juste qu'un "chômeur" ?

Invité : Olivier Marchand,
ancien chef du département de l'emploi et des revenus d'activité à l'INSEE.

Exposé introductif :

La définition du chômage et sa mesure : voilà une question complexe, difficile à présenter à des non-spécialistes. Il est particulièrement important d'arriver à clarifier les débats dans la période actuelle, marquée par une perte de crédibilité du système statistique public sur cette question.

Bref rappel historique sur la catégorie statistique de « chômeur »¹

C'est au recensement de 1896 que cette notion apparaît pour la première fois ; elle est alors mal distinguée de catégories comme « indigent » ou « vagabond ». Progressivement des critères de classement se sont stabilisés. Au fil des décennies, avec l'extension du salariat, la notion a évolué : liée initialement à la perte d'un lien avec une entreprise, elle s'est centrée de plus en plus sur une forme de prise en charge par l'État, en même temps qu'apparaissaient des institutions comme les bureaux de main-d'œuvre et les systèmes d'assistance.

^[*] Pour l'exposé liminaire, le présent texte est reformulé à partir des notes du secrétariat suivant le plan de l'orateur. En revanche, le contenu des échanges est structuré en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos échangés. Ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Lorsqu'un point est évoqué sous forme d'une question, ce qui vient ensuite ne retrace pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

¹ On pourra consulter à ce propos : « L'invention du chômage » de R. Salais, N. Baverez et B. Reynaud (PUF, 1986) ainsi que « Le travail en France (1800-2000) » de O. Marchand et C. Thélot.

La notion actuelle de chômage s'est construite après la deuxième guerre mondiale, pendant les « Trente glorieuses » (1945-1975), période de quasi plein emploi et de prédominance d'une norme d'emploi à temps plein et à durée indéterminée (voire pour toute la vie active dans la même entreprise). C'est pendant cette période que s'est imposée la partition en trois : population active employée – chômeurs – inactifs, qui ne posait pas de problème à l'époque. En 1982, la 13e Conférence internationale des statisticiens du travail a révisé la définition du chômage dite « du Bureau international du travail » (BIT) qui est encore la référence internationale aujourd'hui.

Définitions et outils de mesure

Actuellement en France trois mesures du chômage sont disponibles : voir tableau ci-dessous.

Elles se réfèrent toutes trois à la définition du BIT, mais seule une interrogation suffisamment approfondie des personnes fournit les informations permettant d'appliquer les trois critères de cette définition : être sans emploi pendant une période de référence (semaine écoulée), être disponible pour prendre un emploi (dans les quinze jours), faire une ou des démarches actives de recherche d'emploi. De ce point de vue, l'enquête emploi seule peut être réputée mesurer le chômage au sens du BIT. Cette enquête fait partie d'un dispositif d'enquêtes semblables harmonisées entre différents pays² pour permettre les comparaisons de taux.

La mesure permise par les recensements, en France, repose sur la déclaration des personnes qui se placent dans une grille en remplissant leur bulletin. C'est une mesure plus extensive du chômage. Cette information sera désormais actualisable chaque année grâce au nouveau système de recensement français³. Dans les années à venir, il est probable qu'on pourra faire évoluer le questionnaire du recensement pour se rapprocher du concept BIT, sans toutefois atteindre le niveau d'information de l'enquête emploi.

La troisième mesure est d'origine administrative : c'est le nombre de personnes inscrites dans les fichiers de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE). Les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE sont répartis en catégories : la catégorie 1 est la catégorie-phare ; elle rassemble des personnes qui cherchent un emploi à temps plein à durée indéterminée. Mais une information plus complète est fournie chaque mois sur l'ensemble des catégories⁴.

Pour donner des ordres de grandeur, selon le recensement de la population de mars 1999, il y avait en France métropolitaine 3,34 millions de chômeurs « déclarés » (soit un taux de chômage de 12,7 %) contre 3,06 millions de chômeurs au sens du BIT (11,8 %) selon l'enquête Emploi de janvier 1999. A la même époque, l'ANPE dénombrait 3,16 millions de demandeurs d'emploi de catégorie 1+2+3, hormis tous ceux ayant eu une activité réduite au cours du dernier mois, c'est-à-dire la catégorie conceptuellement la plus proche du chômage au sens du BIT.

² Enquêtes sur les forces de travail, « labour force surveys ».

³ Au lieu d'une interrogation de toute la population espacée de huit ans environ, on procède désormais à une enquête chaque année auprès d'un échantillon. Ces « enquêtes annuelles de recensement » (EAR) couvrent en cinq ans l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants et, pour les plus grandes, un échantillon de 40 % des personnes en cinq vagues annuelles de 8 %.

⁴ Les catégories 4 et 5 (personnes non immédiatement disponibles, contrats aidés, ...) ne figurent toutefois pas dans les publications courantes et sont plus difficilement accessibles.

TROIS MESURES DU CHÔMAGE

	Chômage au sens du BIT	Chômage au sens du recensement	Demandes d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie 1
Définition théorique	-	- Se déclarer chômeur et ne pas déclarer qu'on ne recherche pas d'emploi OU - Se déclarer élève ou étudiant, femme ou homme au foyer, retraité,...et déclarer néanmoins rechercher un emploi	- Être sans emploi (sauf activité réduite de moins de 78 heures dans le mois) - Être disponible pour travailler - Être inscrit sur les listes de l'ANPE comme recherchant un emploi à temps plein et à durée indéterminée
Source	INSEE (enquête emploi)	INSEE (recensement de la population)	ANPE
Périodicité	Annuelle ² avec actualisation mensuelle par les DEFM	Tous les 8 ans environ, dorénavant annuel ³	Mensuelle

Tableau extrait de : O. Marchand et C. Thélot, « Le travail en France (1800-2000) », Nathan, 1997.

Notes : (1) C'est-à-dire n'avoir exercé, au cours d'une période de référence (en général la semaine précédente), aucune activité professionnelle, ne fût-ce que d'une heure.

(2) Jusqu'en 2002 ; depuis 2002, l'enquête emploi est réalisée en continu et peut être exploitée trimestriellement.

(3) Le dernier recensement de la population, au sens traditionnel du terme, a été réalisé en France en 1999. Depuis 2004, l'INSEE est passé à un système annuel d'enquêtes de recensement dont les premiers résultats sur l'activité et le chômage ont été publiés au début de l'année 2007 (voir Insee Première, n°1117, janvier 2007).

Avantages et inconvénients des trois mesures

La mesure « chômage BIT par l'enquête Emploi » a l'avantage d'être la plus proche du concept sur lequel un accord s'était fait, mais a l'inconvénient de ne pas pouvoir être régionalisée (sauf pour les plus grosses régions) car la taille de l'échantillon de cette enquête ne le permet pas⁵. Jusqu'en 2002, l'enquête emploi était de périodicité annuelle ; depuis, elle est trimestrielle.

La mesure administrative issue de l'ANPE est disponible plus fréquemment, tous les mois, et à tous les niveaux géographiques (exploitation exhaustive des fichiers). Mais elle ne permet pas d'appliquer pleinement le concept du BIT, et surtout elle manque de continuité : elle est fortement dépendante de changements institutionnels et de changements dans la gestion. Les réformes des systèmes d'indemnisation, l'existence d'avantages locaux, peuvent modifier dans le temps ou selon les lieux les comportements d'inscription des chômeurs. Les modalités de suivi des inscrits par l'ANPE affectent aussi le contenu des fichiers : une convocation mensuelle, au lieu de

⁵ Du moins, pas avec une précision suffisante : l'estimation d'un taux régional de chômage serait précise à environ 1 point de pourcentage près, ce qui permet à peine de comparer les régions entre elles et ne permet pas une mesure significative de l'évolution annuelle.

semestrielle, gonfle les sorties des fichiers pour « absence au contrôle ». Actuellement, l'idée se répand qu'il vaudrait mieux ne pas se servir de l'information administrative pour observer le chômage.

Enfin la mesure donnée par les recensements de population a l'avantage d'être très détaillée géographiquement, mais l'inconvénient de reposer sur un concept plus extensif : en particulier, un certain nombre de personnes se déclarent au chômage sans être immédiatement disponibles.

Il n'y a pas de « vrai chiffre du chômage »

Toute mesure du chômage, en niveau ou en taux, repose sur des conventions. Dans les débats internationaux, c'est la norme du BIT qui est la référence pour les comparaisons entre pays. Mais, même à norme identique et à source statistique identique, il peut encore s'introduire des différences : c'est ainsi que depuis de nombreuses années Eurostat et l'INSEE interprètent différemment les données de l'enquête emploi pour établir deux évaluations du taux de chômage en France⁶.

La norme BIT a été construite il y a 25 ans. Depuis, la société et le marché du travail ont connu de profondes transformations, alors que les grilles n'ont pas changé. Plus de gens occupent des situations nouvelles qui ne se classent pas aisément dans les catégories existantes ; et en même temps plus de gens appartiennent simultanément ou alternativement à plusieurs catégories. Ce qui était stable est devenu mouvant, les gens « tournent » rapidement, et leur classement peut donc changer très vite. L'exemple des intermittents du spectacle, un jour chômeurs, le lendemain actifs, est extrême mais représentatif de ces tendances qui font qu'on aura de plus en plus de mal à représenter la situation par un seul nombre, le nombre total de chômeurs ou le taux correspondant.

Diffusion et utilisation des statistiques du chômage

Comme toutes les statistiques, mais d'une façon particulièrement sensible, la statistique du chômage est transmise au public au milieu d'un affrontement de logiques d'acteurs, qui souvent brouillent cette transmission.

- logique des institutions productrices de chiffres, à l'INSEE ou au ministère du travail, qui alimentent les débats publics ;
- logique différente des institutions gestionnaires : ANPE, UNEDIC ;
- logique des politiques et du gouvernement, qui entendent communiquer sur la réussite de leurs actions ;
- logique des partenaires sociaux ;
- logique des grands médias, souvent à la recherche du « scoop » et en tout cas de la simplification ;
- logique de chercheurs, qui ont tendance à vouloir s'éloigner des chiffres pour rechercher les aspects qualitatifs et rejoindre les réalités vécues.

⁶ Ce point a été précisé au cours du débat : contrairement à l'INSEE, Eurostat considère qu'il ne suffit pas qu'une personne ait renouvelé son inscription à l'ANPE pour qu'on puisse assurer qu'elle accomplit une recherche active d'emploi ; conformément à ce qui se pratique par exemple au Royaume-Uni, Eurostat demande que soit déclarée au moins une autre forme de recherche active ; de ce fait, Eurostat aboutit traditionnellement à une estimation du taux de chômage plus faible que celle de l'INSEE ; l'écart en 2003 était de 250.000 personnes. D'autres facteurs, tels que l'inclusion ou non des DOM dans le champ, induisent des écarts entre les chiffres d'Eurostat et les données nationales.

Il faut penser aussi aux perceptions des intéressés, bien éloignées de tout cela : les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE ne savent pas eux-mêmes à quelle « catégorie » ils appartiennent !

Les logiques s'affrontent, et il est important qu'un rôle de « passeur » entre l'information initiale et l'utilisateur soit rempli, pour que le discours des spécialistes se traduise finalement par un discours généraliste qui ne le trahisse pas. Ce rôle de passeur n'a certainement pas été assez rempli récemment.

Quelques pistes pour que l'opinion soit mieux informée

Il faut d'abord diversifier les indicateurs de suivi du chômage, pour décrire le halo des situations frontières entre chômage, emploi et inactivité. Cette recommandation était déjà celle du « rapport Malinvaud » en octobre 1986 : il n'est pas possible de résumer le chômage par un seul chiffre « quelque soin qu'on ait mis à l'établir », le phénomène n'est pas homogène et appelle la création d'un système d'indicateurs et non plus d'un seul. Mais depuis 1986, il n'y a rien eu de vraiment nouveau. Un groupe de travail du CNIS⁷ qui vient d'être créé doit y réfléchir⁸. D'ores et déjà, des pistes peuvent être évoquées :

- caractériser les disparités selon les indicateurs socio-démographiques (sexe, âge), le niveau de formation ou de qualification, la nationalité,
- construire des indicateurs sur les transitions : entrées, sorties, récurrence du chômage, activité réduite ...
- resituer le chômage dans le cadre du ménage, et pas seulement au niveau individuel, pour cerner son incidence sur les revenus familiaux, sur les relations sociales, sur la santé...

Plus largement, il s'agit aussi d'aller vers des analyses dynamiques : le chômage n'est pas un état durable et isolé, il y a des mouvements incessants d'entrée et de sortie, avec souvent passage par des situations intermédiaires (où l'on est sorti d'une catégorie sans être vraiment entré dans une autre) dignes d'intérêt. Situations intermédiaires entre emploi et chômage : petits boulots, emplois de courte durée, emplois temporaires... Situations intermédiaires entre chômage et inactivité : stages de formation, état de « chômeur découragé »... Sans oublier les « catégories invisibles » : prisonniers, SDF, clandestins

D'autres vont plus loin et appellent à étendre l'observation à toutes les personnes « exclues de l'emploi » et, en allant plus loin encore, à toutes les personnes « exclues de l'emploi décent »⁹, ce qui représente alors un élargissement du problème du chômage vers celui du sous-emploi.

En toute hypothèse, il faut dépasser un indicateur qui résume trop fortement l'information et dont l'objectif premier est, à l'instar d'indicateurs tels que le taux d'inflation ou le PIB, de fournir seulement une appréciation moyenne sur l'économie du pays.

Comparaisons internationales

Au niveau mondial, il est difficile de comparer le chômage dans les pays développés et dans les autres pays, malgré les efforts du BIT. A sa 13e Conférence, en 1982, deux concepts se sont dégagés : celui qui a été décrit plus haut, pour les économies où le marché du travail est structuré par des institutions fortes ; et un autre concept, moins restrictif, pour les pays en voie de développement, qui peuvent ne pas disposer d'un service public de l'emploi pour rapprocher les

⁷ Conseil National de l'Information Statistique.

⁸ Son mandat prévoit aussi qu'il examine les modalités de diffusion des indicateurs proposés.

⁹ Expression BIT ; d'autres utilisent l'expression d'« emploi inadéquat »

offres et les demandes d'emploi, et dans lesquels l'emploi informel peut être important ; dans ce deuxième concept, la 3e condition sur la recherche effective n'est pas imposée, ce qui élargit la notion de chômage. Cela est indépendant de l'outil d'observation : la Tunisie, le Maroc réalisent des enquêtes très proches de l'enquête emploi française mais appliquent ce concept plus large, mieux adapté à ces pays.

Même lorsqu'on se limite aux pays de l'OCDE, la comparaison des taux de chômage ne va pas sans risque. De nombreux travaux ont pointé les faiblesses de telles comparaisons, et les critiques qu'on peut leur faire¹⁰. Même au sein de l'Union Européenne, la comparabilité n'est pas forcément assurée. Il faut tenir compte des différences institutionnelles entre les services de l'emploi, d'interprétations différentes des critères du BIT, de comportements déclaratifs différents des personnes de cultures différentes. Des ruptures de séries peuvent intervenir à l'occasion de changements d'enquête (Belgique) ou de changements sociaux comme les régularisations de travailleurs clandestins (Espagne). Et surtout, il ne faut pas interpréter les baisses de taux de chômage comme étant toujours liées à des créations d'emplois de qualité : ainsi la baisse du taux de chômage aux Pays-Bas durant les deux dernières décennies est-elle à relier à un fort développement du travail à temps partiel (une forme de « partage du travail ») ; celle observée au Royaume-Uni à un fort développement du travail temporaire ou du « self-employment » ; et dans ces deux pays il faut aussi relever l'importance des mises en inactivité pour « invalidité » (600.000 à 800.000 personnes aux Pays-Bas, plus de 2 millions au Royaume-Uni, pour des populations actives respectivement de 8 et 28 millions de personnes)¹¹.

Ces considérations peuvent conduire à calculer des « taux de chômage élargi »¹² ou des « taux de sous-emploi » (nombre d'heures non utilisées pour raisons de chômage total, de chômage partiel ou de temps partiel subi/nombre d'heures qui seraient utilisées si tous les actifs qui le souhaitent travaillaient à temps plein) pour affiner les comparaisons. On retrouve ainsi au niveau international les conclusions déjà énoncées : nécessité de construire des indicateurs prenant en compte la diversité des situations par rapport à l'activité, nécessité de rejeter le fétichisme du « chiffre unique ».

Débat :

1. Peut-il y avoir un « vrai chiffre du chômage » ?

L'exposé initial avait conclu clairement « non ». La discussion qui a suivi a renforcé cette conclusion en apportant quelques précisions supplémentaires :

- même à concept donné, avec une même source, des organismes statistiques différents peuvent légitimement aboutir à des résultats différents, en interprétant différemment les conventions :

¹⁰Voir par exemple le travail précurseur de J.L. Besson, M. Comte et P. Rousset, « Compter les chômeurs », aux Presses Universitaires de Lyon (1981), le dossier de la revue Sociétal de mai 1998, « Emploi et chômage : nouvelles frontières », ou encore le document de travail n° 99.02 de l'IRES de J. Freyssinet, « Comparaison internationale de la mesure du chômage : le cas de la France ».

¹¹ Intégrer toutes ces personnes dans le chômage (ce qui est certainement une hypothèse beaucoup trop forte) conduirait à remonter les taux officiels de ces deux pays de plus de 7 points, dépassant ainsi largement le niveau français. Mais il faudrait alors, par souci de cohérence, réintégrer dans le taux français tous les bénéficiaires de préretraites ou autres dispositifs de cessation anticipée d'activité.

¹² Comme l'a fait l'ambassade de France aux Etats-Unis sur ce pays, ce qui conduit à des taux très proches pour les hommes adultes dans les deux pays.

voir le cas de la clause de « recherche active » interprétée différemment par Eurostat et par l'INSEE (note 6 ci-dessus) ; un écart d'un 1/2 point n'est pas choquant en soi ;

- les choix techniques dans la procédure d'enquête jouent sur le résultat final ; ainsi l'ordre des questions de l'enquête emploi a été changé au moment du passage à l'enquête trimestrielle¹³, pour des motifs d'harmonisation européenne, et cela a modifié les résultats.

Il n'existe donc pas de « vérité magique », et dans un tel cadre peuvent co-exister plusieurs chiffres, tout aussi légitimes les uns que les autres. Ces différences doivent être prises comme des incitations à explorer les « interstices », les situations intermédiaires qui font qu'elles apparaissent ; et non pas à les masquer. C'est pourquoi les exercices de « bouclage du marché du travail »¹⁴ ne doivent pas être utilisés « à contre-emploi »¹⁵ : ils ne doivent pas servir à calculer par différence un « bon chiffre » du chômage, mais en sens inverse ils doivent servir à révéler les évolutions surprenantes et à travers elles les nouvelles situations qui se créent.

Cette conclusion a été très majoritairement partagée par l'assistance. Certains, cependant, ont exprimé des doutes ou des craintes. Ne s'agit-il pas d'une pétition de principe ? Peut-on parler du chômage si on ne peut pas le mesurer de façon univoque ? Certains chiffres ne sont-ils pas, sinon plus « vrais », du moins plus légitimes, car se rapprochant de concepts internationalement reconnus ? A cela, il a été répondu que l'existence de plusieurs chiffres n'empêche pas, au contraire, de parler utilement du chômage ; et qu'affirmer la légitimité de plusieurs « versions » du chiffre BIT n'est pas contradictoire avec une priorité donnée à ce concept.

2. Peut-on, doit-on se passer des statistiques administratives ?

Les inconvénients des statistiques administratives étant bien clairs, peut-on envisager de s'en passer ? Pour éclairer cette question, il a fallu revenir sur le mécanisme de l'actualisation de la statistique BIT fournie par l'enquête emploi, au moyen des données de l'ANPE, puisque ces données sont utilisées du fait de leur disponibilité plus fréquente et plus rapide. Lorsque l'enquête emploi était annuelle, cette actualisation se faisait après un calage des données au mois de l'enquête (mars). Depuis que l'enquête est trimestrielle, le calage est réalisé par l'INSEE sur la moyenne de l'année précédente, ce qui est plus compliqué : un calage instantané ne pose pas de problème dans la mesure où les deux niveaux au temps t sont simplement mis en relation, tandis que le calage sur la moyenne (annuelle) de deux séries est tributaire du profil (infra-annuel) respectif des deux séries. Ces profils peuvent différer pour beaucoup de raisons, une parmi d'autres étant une sensibilité différente à la conjoncture. Une actualisation utilisant les résultats trimestriels de l'enquête emploi serait donc préférable ; c'est ce que pratique Eurostat, qui ne se sert des données ANPE que pour actualiser mensuellement ses taux de chômage jusqu'à disposer du trimestre suivant. L'enquête trimestrielle sur l'emploi française a connu en 2006 quelques difficultés liées notamment à une baisse passagère de son taux de réponse ; elle a retrouvé fin 2006-début 2007 des taux de réponse plus satisfaisants, et doit pouvoir être considérée comme apte à rendre les services qu'on attend d'une enquête de ce type, centrée sur l'évolution des structures et sur les tendances lourdes. Les changements de méthode d'actualisation qui ont été

¹³ La question générale d'auto-classement des enquêtés, qui précédait les questions précises sur leur disponibilité, leurs recherches d'emploi, etc. a été reportée après celles-ci, en fin de questionnaire.

¹⁴ Consistant à rapprocher à l'aide de plusieurs sources statistiques les estimations des variations de population active, d'emploi et de chômage, qui devraient théoriquement présenter une cohérence comptable.

¹⁵ Sic !

différés ces dernières années¹⁶ devraient pouvoir être réalisés après que le bilan de cette enquête aura été mené ; à ce moment-là il serait possible d'estimer trimestriellement le chiffre du chômage BIT sans recourir à la statistique administrative, le problème de l'actualisation ne se posant alors plus que pour les taux mensuels au sein des trimestres.

Parmi les participants, plusieurs ont souhaité que de toute façon on se détache d'une focalisation jugée par eux excessive sur un chiffre mensuel peu significatif. L'un d'eux a regretté que parmi deux chiffres provisoires, l'un d'origine enquête emploi, l'autre d'origine administrative, ce soit le second, qui semble le moins bon des deux, qui est de fait privilégié dans la période actuelle.

3. Faut-il, ou non, définir un « agrégat » plus large que l'ensemble des chômeurs ?

Face à la multiplication des « situations intermédiaires » évoquée dans l'exposé initial, se profile une multiplication des indicateurs, et cela inquiète certains, qui considèrent cela comme un « gros handicap pour le dialogue social ». Un participant s'interroge : ne pourrait-on pas définir un ensemble plus large regroupant « les chômeurs, les temps partiels subis, les retraités forcés, les jeunes en stage, certains invalides » pour cerner de près la réalité de tous ceux qui sont en difficulté par rapport à l'emploi ? En cela il rejoint certaines propositions publiées récemment par le collectif « Autres chiffres du chômage » ACDC, qui a introduit par ailleurs le concept « d'emploi inadéquat ».

D'autres sont dubitatifs car ce genre de démarche se heurte à de grandes difficultés conceptuelles et techniques :

- difficultés conceptuelles : où mettre les limites entre une situation satisfaisante et une autre qui ne l'est pas ? entre un emploi qu'on tient à contre-cœur et un autre ? ces limites ne sont-elles pas susceptibles d'évoluer dans le temps, pour une même personne ? est-il pertinent de mettre sur un même plan des problèmes de natures très différentes ?
- difficultés techniques : on ne peut pas envisager « d'empiler » des catégories administratives sans se préoccuper des doubles-comptes. D'après eux, il est plus fructueux d'établir de bons indicateurs thème par thème que d'agréger artificiellement des situations très différentes, au risque de ne plus savoir de quoi on parle.

4. Comment mieux traiter le sujet d'un point de vue qualitatif ?

Cette question n'a été qu'effleurée dans le débat. Ont été cités :

- une réflexion à un niveau international sur les indicateurs de la qualité de l'emploi au sens de Bruxelles ou de l'emploi « décent » au sens du BIT, associant à ce dernier organisme la Commission Européenne, la Fondation de Dublin et Eurostat. Cette réflexion commence par la définition des domaines à couvrir (rémunérations, sécurité de l'emploi, conditions de travail, formation continue, travail forcé ...), puis se continuera par la définition d'indicateurs communs, la recherche de séries rétrospectives ;
- la nécessité, et la difficulté, d'aborder le travail clandestin ou le travail « informel » dans des enquêtes auprès des ménages : les personnes concernées peuvent-elles être interrogées ? que répondraient-elles à des questions sur ces sujets ?

¹⁶ Peut-être trop différés ; il a été souligné que les périodes précédant des échéances électorales n'étaient pas propices aux changements de méthode.

5. Quel sort faut-il faire au taux d'emploi ?

Cet indicateur utilise comme dénominateur non pas la population active comme le taux de chômage, mais la population totale en âge de travailler ; et comme numérateur la population ayant un emploi¹⁷. Son complément à 1 (ou à 100 %) représente donc l'importance des chômeurs et des inactifs dans la tranche d'âge considérée, sans distinction entre eux : l'indicateur n'est donc pas sensible aux problèmes de frontières entre ces deux catégories¹⁸.

On a cité dans le même registre le rapport « chômeurs / population totale », parfois utile. Si l'on prend l'exemple des jeunes entre 15 et 24 ans, un taux de chômage élevé, de 25 % par exemple, ne veut pas dire qu'un quart des jeunes est au chômage : car dans cette tranche d'âge beaucoup de jeunes sont élèves ou étudiants, donc « inactifs » ; la part des chômeurs dans la population totale de cet âge est nettement plus faible, inférieure à 10 % en général, et elle situe beaucoup mieux la France dans le concert international que le taux de chômage juvénile.

Le taux d'emploi est très utilisé au niveau communautaire : il a fait irruption à la fin des années 1990, et s'est propagé après le Conseil européen de Lisbonne en 2000. C'est un indicateur « positif » par opposition au taux de chômage, et il sert d'indicateur pour des politiques économiques visant à développer la production.

6. Faut-il des chiffres différents pour des utilisations différentes ?

Un participant suggère cela. Puisqu'un chiffre unique ne suffit pas à rendre compte de la réalité complexe du chômage, ne faut-il pas concevoir des indicateurs différents pour suivre et analyser les comparaisons entre pays, les évolutions conjoncturelles, les transformations de long terme ? Et le taux de chômage lui-même n'est-il pas uniquement approprié pour une approche économique, alors que d'autres indicateurs seraient nécessaires pour une approche sociale du phénomène ?

Un autre intervenant signale qu'au niveau local, un taux de chômage peu élevé n'est pas forcément la marque d'un vif développement économique, et qu'un taux de chômage fort peut accompagner de nombreuses créations d'emploi : ce qui montre que la signification de cet indicateur ne peut pas être la même au niveau local et au niveau national¹⁹.

Ces remarques font l'objet d'un large accord. Un taux de chômage présenté dans un tableau comparatif de dizaines de pays n'a pas la même valeur que lorsqu'il est un des ingrédients d'une comparaison approfondie des marchés du travail de deux pays : dans le premier cas, on peut craindre qu'il soit trompeur (inutilité des classements réalisés sur cette seule base), dans l'autre cas il est indispensable, à condition de veiller à l'interprétation.

¹⁷ Ainsi, à l'enquête Emploi 2005, on avait : population totale de 15 ans ou plus = 50 070 000 ; population active = 27 638 000 ; emploi = 24 921 000 ; chômage = 2 717 000. D'où un taux de chômage de $2\,717/27\,638 = 9,8\%$ et un taux d'emploi de $24\,921/50\,070 = 49,8\%$.

¹⁸ Mais il le reste aux problèmes de distinction entre emploi et non-emploi.

¹⁹ Autrement dit, le taux de chômage envisagé au niveau local apparaît plus comme un indicateur social que comme un bon indicateur économique, contrairement à ce qui semble prévaloir au niveau national : rien n'est simple ! (NDLR).

7. Pourquoi ne dispose-t-on pas déjà d'une batterie d'indicateurs ?

Le mot d'ordre « diversifier les indicateurs de suivi du chômage » est largement partagé ; et il remonte au moins à 1986. Pourquoi cela n'a-t-il pas été fait encore ? Cette question a été longuement et vivement débattue.

Ce n'est pas faute d'expression de la « demande sociale » : la formation « Emploi-Revenus » du CNIS a de nombreuses fois émis ce souhait dans ses avis.

Pour certains, ce sont les conditions de la production de chiffres et d'études qui sont en cause. Les moyens humains nécessaires sont estimés peu importants au regard de l'intérêt du sujet, mais il a peut-être été difficile de les réunir pendant cette période. Un autre intervenant relève la sous-utilisation croissante des enquêtes emploi – sources possibles d'indicateurs diversifiés – et met en cause l'augmentation de la mobilité professionnelle dans le système statistique public, et aussi l'accroissement des charges de gestion d'une enquête devenue trimestrielle. De façon liée, le chantier de refonte de l'enquête emploi a absorbé, pour satisfaire les échéances européennes, beaucoup de moyens d'ingénierie, ce qui a asséché la capacité, non seulement d'études, mais aussi d'élaboration de résultats que d'autres chercheurs auraient pu exploiter. Une stabilisation plus grande des méthodes et des personnes serait nécessaire pour dégager de nouveau les compétences et l'expérience nécessaires au suivi des situations particulières dans cette enquête.

Pour d'autres, les indicateurs alternatifs existent déjà, ils sont déjà produits ; mais, dispersés dans des supports de publication divers et non mis en valeur, ils ne parviennent pas à répondre aux besoins du public. Chaque mois, on fournit beaucoup d'informations, accompagnées de beaucoup de guides ; mais les commentaires restent en général « ultra-plats ». Ce serait donc essentiellement un problème de diffusion et de communication. Mais il faut rappeler ici que la simplification médiatique choisit fatalement un chiffre simple même là où toute une batterie en est donnée.

Un intervenant avance une autre hypothèse : l'institution statistique aurait craint que le passage de « un chiffre phare, le taux de chômage » à « une batterie d'indicateurs des différentes formes de chômage » introduise trop de flou et soit en définitive mal compris par l'opinion publique.

8. Quel rôle pour les statisticiens publics dans la situation actuelle ?

Une participante demande avec force que les statisticiens publics se sentent chargés non seulement d'établir des données, mais aussi d'en communiquer la signification réelle à l'opinion. « La société a le droit de se connaître avec des indicateurs simples et peu nombreux ». La tension a été perceptible entre cet impératif et la complexité par ailleurs maintes fois soulignée des situations sur le terrain, et des approches statistiques nouvelles. Un participant qualifie même de « schizophrène » la communauté statistique, qui en même temps voudrait raffiner ses approches, et maintenir la confiance dans ses indicateurs-phares. Mais peut-être est-ce précisément là le défi à relever : les statisticiens doivent faire un grand effort de pédagogie s'ils veulent regagner leur crédibilité sur ce sujet.

