

Bureau du Plan

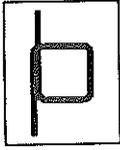
DG.4125

29

Septembre 1988

LES DEFINITIONS DU CHOMAGE  
AU PLAN NATIONAL ET INTERNATIONAL

R. Tollet - S. Schüttringer



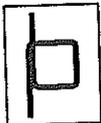
Bureau du Plan

Bruxelles, 6 septembre 1988.

(88)RT-SS/4125/al/5364

Destinataires : D.G. + C.I.

## **Les définitions du chômage au plan national et international**



## Sommaire

### Abstract

1. Objectif et portée de la note
2. Les normes du B.I.T.
3. Le Bureau du Plan et l'O.N.Em.
4. La définition des chômeurs enregistrés selon l'Office statistique des Communautés européennes
5. L'enquête par sondage sur les forces de travail
6. Taux de chômage pour les comparaisons entre pays

En guise de conclusion



---

## ABSTRACT

Le but de ce "planning paper" est de faire le point sur une question souvent controversée : comment définir le chômage ou plus précisément quelles catégories de la population active convient-il de retenir dans une définition du chômage ?

Trois éléments guident le Bureau du Plan dans la définition qu'il retient : l'homogénéité chronologique de la statistique utilisée, la nécessité de la quantification en longue période, la volonté de s'aligner sur les conventions internationales.

En fait, on ne peut approcher le concept de chômage sans référence aux concepts d'activité et d'emploi. C'est la raison principale pour laquelle le Bureau du Plan tente d'aligner sa définition du chômage sur les recommandations du Bureau International du Travail qui prennent en compte le "bouclage" du marché du travail à l'aide de ces trois concepts : l'activité, l'emploi et le chômage. La cohérence de définition de l'un de ces éléments ne vaut que par la cohérence globale de ce triptyque.

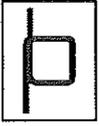
Enfin, le marché du travail est complexe et multidimensionnel et, depuis la crise, l'hétérogénéité des formes d'emploi et de chômage s'est considérablement développée, ce qui amène à multiplier et à diversifier les concepts et les statistiques tout en veillant aux contrôles rigoureux des définitions et à leur stabilité dans le temps.

Dans un remarquable rapport sur les statistiques de l'emploi et du chômage, Ed. MALINVAUD souligne que trois logiques contradictoires entrent le plus souvent en ligne de compte lors de l'élaboration d'indicateurs du marché du travail : "La première recherche un indicateur de résultat de la politique économique et sociale, le souci est alors d'avoir une mesure synthétique du résultat obtenu en matière d'emploi, ... La seconde logique considère que les classements opérés par les statisticiens contribuent à définir le statut social des individus concernés, ... La troisième logique s'inspire d'un souci de connaissance, il s'agit de décrire au mieux le marché du travail et son évolution" (1).

On ne peut que se rallier à ce constat en y ajoutant un accent volontariste : promouvoir la pluralité des mesures statistiques et veiller à leur transparence. Cette note est une tentative de contribution à cet objectif.

---

(1) MALINVAUD, Ed., "Sur les statistiques de l'emploi et du chômage", rapport au Premier Ministre, La documentation française, juillet 1986, pp.39-40.



Met deze "planning paper" gaan we nader in op een vaak omstreden vraag : hoe dient de werkloosheid te worden gedefinieerd of juistere nog welke categorieën van de beroepsbevolking dienen bij het definiëren van de werkloosheid te worden betrokken ?

In de definitie die het Planbureau hanteert, laat het zich leiden door drie beginselen : de chronologische homogeniteit van het gebruikte statistisch materiaal, de noodzaak van een kwantificering over een lange periode, de bereidheid zich te richten naar de internationale conventies.

Het concept werkloosheid kan niet worden benaderd zonder naar de concepten beroepsbevolking en werkgelegenheid te refereren. Dit is ook de voornaamste reden waarom het Planbureau bij het definiëren van de werkloosheid zich tracht te richten naar de aanbevelingen van het Internationaal Arbeidsbureau, die ervan uitgaan dat die drie concepten : beroepsbevolking, werkgelegenheid en werkloosheid, een geheel vormen. De coherentie in de definitie van één van die concepten heeft alleen maar waarde in zoverre zij alle drie samen coherent zijn.

De arbeidsmarkt is tenslotte complex en multidimensioneel. Bovendien is sedert de crisis de heterogeniteit van de vormen van werkgelegenheid en werkloosheid aanzienlijk toegenomen : een gevolg hiervan is dat de concepten en de statistieken veelelvoudigd en gediversifieerd zijn, waarbij evenwel strikt wordt toegezien op de definities en de stabiliteit ervan in de tijd.

In een merkwaardig rapport over de statistieken inzake werkgelegenheid en werkloosheid beklemtoont Ed. MALINVAUD dat bij het opstellen van indicatoren betreffende de arbeidsmarkt meestal drie tegenstrijdige redeneringen aan bod komen : "La première recherche un indicateur de résultat de la politique économique et sociale, le souci est alors d'avoir une mesure synthétique du résultat obtenu en matière d'emploi, ... La seconde logique considère que les classements opérés par les statisticiens contribuent à définir le statut social des individus concernés, ... La troisième logique s'inspire d'un souci de connaissance, il s'agit de décrire au mieux le marché du travail et son évolution (1)."

Wij kunnen ons hier enkel maar bij aansluiten en er misschien nog een voluntaristisch getint accent aan toevoegen : de pluraliteit van de statistieken bevorderen en ervoor zorgen dat zij doorzichtig zijn. Het voorliggende document is een poging om hiertoe bij te dragen.

---

(1) MALINVAUD, Ed., "Sur les statistiques de l'emploi et du chômage", rapport aan de Eerste Minister, La documentation française, jull 1986, pp.39-40.



## 1. Objectif et portée de la note

Très souvent, lors de la publication des projections de référence du Bureau du Plan, des interrogations apparaissent quant à la définition du chômage retenue dans ces projections.

Tantôt ces interrogations portent sur le degré de comparaison de la définition du Bureau du Plan avec les données publiées par des organismes tels la C.E.E. ou l'O.C.D.E., tantôt elles portent sur la pertinence de retenir telles ou telles catégories d'actifs en chômage.

Pratiquement, dans cette note, seront analysées les définitions du chômage retenues par l'Office National de l'Emploi (O.N.Em.), le Bureau du Plan, l'Office de Statistique des Communautés européennes (O.S.C.E.), le Bureau International du Travail (B.I.T.) et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (O.C.D.E.).

Une double contrainte guide les travaux de quantification du Bureau du Plan : l'homogénéité chronologique de la mesure statistique des concepts utilisés et la nécessité de quantifier en longue période cette mesure statistique. Ces règles sont la raison pour laquelle le Bureau du Plan aligne sa définition du chômage sur celle du B.I.T. à l'aide des données de l'O.N.Em. rendues homogènes en longue période (1953-1988). Cette note sera limitée aux définitions et ne procède pas à des comparaisons chronologiques quantitatives des niveaux du chômage selon les définitions adoptées.

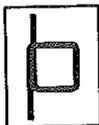
## 2. Les normes du B.I.T.

La classification statistique des individus selon leur statut dans la population active repose sur des normes internationales issues des travaux de statisticiens du travail réunis en conférence internationale sous l'égide du B.I.T.

Ainsi, les résolutions des huitième et treizième conférences internationales des statisticiens du travail, tenues en 1954 et 1982 donnent du chômage la définition suivante :

(1) Les chômeurs comprennent toutes les personnes ayant dépassé un âge spécifié qui, au cours de la période de référence, étaient :

- a) "sans travail", c'est-à-dire qui n'étaient pourvues ni d'un emploi salarié, ni d'un emploi non salarié ;
- b) "disponibles pour travailler" dans un emploi salarié ou non salarié durant la période de référence;
- c) "à la recherche d'un travail", c'est-à-dire qui avaient pris des dispositions spécifiques au cours d'une période récente spécifiée pour chercher un emploi salarié ou un emploi non salarié. Ces dispositions spécifiques peuvent inclure : l'inscription à un bureau de placement public ou privé ; la candidature auprès d'employeurs ; les démarches sur les lieux de travail, dans les fermes ou à la porte des usines, sur les marchés ou dans les autres endroits où sont traditionnellement recrutés les travailleurs ; l'insertion ou la réponse à des annonces dans les journaux ; les recherches par relations personnelles ; la recherche du terrain, d'immeubles, de machines ou d'équipement pour créer une entreprise personnelle ; les démarches pour obtenir des ressources financières, des permis et licences, etc.



- (2) Dans les situations où les moyens conventionnels de recherche de travail sont peu appropriés, où le marché du travail est largement inorganisé ou d'une portée limitée, où l'absorption de l'offre de travail est, au moment considéré, insuffisante, où la proportion de main-d'œuvre non salariée est importante, la définition standard du chômage donnée au sous-paragraphe 1 ci-dessus peut être appliquée en renonçant au critère de la recherche de travail.
- (3) Pour appliquer le critère de la disponibilité pour le travail spécialement dans les situations couvertes par le sous-paragraphe 2 ci-dessus, des méthodes appropriées devraient être mises au point pour tenir compte des circonstances nationales. De telles méthodes pourraient être fondées sur des notions comme l'actuelle envie de travailler et le fait d'avoir déjà travaillé, la volonté de prendre un emploi salarié sur la base des conditions locales ou le désir d'entreprendre une activité indépendante si les ressources et les facilités nécessaires sont accordées.
- (4) En dépit du critère de recherche de travail incorporé dans la définition standard du chômage, les personnes sans travail et disponibles pour travailler, qui ont pris des dispositions pour prendre un emploi salarié ou pour entreprendre une activité indépendante à une date ultérieure à la période de référence, devraient être considérées comme chômeurs.
- (5) Les personnes temporairement absentes de leur travail sans lien formel avec leur emploi, qui étaient disponibles pour travailler et à la recherche d'un travail, devraient être considérées comme chômeurs conformément à la définition standard du chômage. Les pays peuvent, cependant, en fonction des situations et politiques nationales, préférer renoncer au critère de la recherche d'un travail dans le cas des personnes temporairement mises à pied. Dans de tels cas, les personnes temporairement mises à pied qui n'étaient pas à la recherche d'un travail, mais qui étaient néanmoins classées comme chômeurs devraient être identifiées et former une sous-catégorie à part.
- (6) Les étudiants, les personnes s'occupant du foyer et les autres personnes principalement engagées dans des activités non économiques durant la période de référence et qui satisfont aux critères exposés aux sous-paragraphe 1 et 2 ci-dessus devraient être considérés comme chômeurs au même titre que les autres catégories de chômeurs et être identifiés séparément lorsque cela est possible. (1)

Cette définition doit être complétée par celle de l'emploi salarié et non salarié :

- (1) Les "personnes pourvues d'un emploi" comprennent toutes les personnes ayant dépassé un âge spécifié qui se trouvaient, durant une brève période de référence spécifiée telle qu'une semaine ou un jour, dans les catégories suivantes :

a) "emploi salarié" :

a1) "personnes au travail" : personnes qui, durant la période de référence, ont effectué un travail moyennant un salaire ou un traitement en espèces ou en nature ;

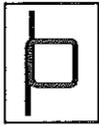
a2) "personnes qui ont un emploi mais ne sont pas au travail" : personnes qui, ayant déjà travaillé dans leur emploi actuel, en étaient absentes durant la période de référence et avaient un lien formel avec leur emploi.  
Ce lien formel avec l'emploi devrait être déterminé à la lumière des circonstances nationales, par référence à l'un ou plusieurs des critères suivants :

i) le service ininterrompu du salaire ou du traitement ;

ii) une assurance de retour au travail à la fin de la situation d'exception ou un accord sur la date de retour ;

iii) la durée de l'absence du travail qui, le cas échéant, peut être la durée pendant laquelle les travailleurs peuvent recevoir une indemnisation sans obligation d'accepter d'autres emplois qui leur seraient éventuellement proposés ;

(1) Treizième Conférence internationale des statisticiens du travail (18-29 octobre 1982). Résolution concernant les statistiques de population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, B.I.T., Genève, 1983.



b) "emploi non salarié" :

b1) "personnes au travail" : personnes qui, durant la période de référence, ont effectué un travail en vue d'un bénéfice ou d'un gain familial, en espèces ou en nature ;

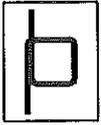
b2) "personnes ayant une entreprise mais n'étant pas au travail" : personnes qui, durant la période de référence, avaient une entreprise qui peut être une entreprise industrielle, un commerce, une exploitation agricole ou une entreprise de prestations de services, mais n'étaient temporairement pas au travail pour toute raison spécifique.

- (2) Dans la pratique, on peut interpréter la notion de "travail effectué au cours de la période de référence" comme étant un travail d'une durée d'une heure au moins.
- (3) Les personnes temporairement absentes de leur travail pour raison de maladie ou d'accident, de congé ou de vacances, de conflit du travail ou de grève, de congé-éducation ou formation, de congé-maternité ou parental, de mauvaise conjoncture économique ou de suspension temporaire du travail due à des causes telles que : conditions météorologiques défavorables, incidents mécaniques ou électriques, pénurie de matières premières ou de combustibles, ou toute autre cause d'absence temporaire avec ou sans autorisation, devraient être considérées comme pourvues d'un emploi salarié, à condition qu'elles aient un lien formel avec leur emploi.
- (4) Les employeurs, les personnes travaillant à leur propre compte et les membres des coopératives de producteurs devraient être considérés comme travailleurs non salariés et classés comme "étant au travail" ou "n'étant pas au travail" selon les cas.
- (5) Les travailleurs familiaux non rémunérés devraient être considérés comme travailleurs non salariés indépendamment du nombre d'heures de travail effectué durant la période de référence. Les pays qui, pour des raisons particulières préféreraient choisir comme critère une durée minimale de temps de travail pour inclure les travailleurs familiaux non rémunérés parmi les personnes pourvues d'un emploi devraient identifier et classer séparément les personnes de cette catégorie qui ont travaillé moins que le temps prescrit.
- (6) Les personnes engagées dans la production de biens et services pour leur propre consommation ou celle du ménage devraient être considérées comme travailleurs non salariés si une telle production apporte une importante contribution à la consommation totale du ménage.
- (7) Les apprentis qui ont reçu une rétribution en espèces ou en nature devraient être considérés comme personnes pourvues d'un emploi salarié et classés comme "étant au travail" ou "n'étant pas au travail" sur la même base que les autres catégories de personnes pourvues d'un emploi salarié.
- (8) Les étudiants, les personnes s'occupant du foyer et autres personnes principalement engagées dans des activités non économiques durant la période de référence et qui étaient en même temps pourvues d'un emploi salarié ou non salarié comme défini au sous-paragraphe 1 ci-dessus devraient être considérés comme ayant un emploi sur la même base que les autres catégories de personnes ayant un emploi et être identifiés séparément lorsque cela est possible.
- (9) Les membres des forces armées devraient être inclus parmi les personnes pourvues d'un emploi salarié. Les forces armées devraient comprendre aussi bien les membres permanents que les membres temporaires, comme spécifié dans la plus récente révision de la Classification internationale type des professions (CITP). (1)

Conformément à ces lignes directrices, le B.I.T. définit la population active comme suit :

La "population active" comprend toutes les personnes des deux sexes qui fournissent durant une période de référence spécifiée, la main-d'oeuvre disponible pour la production de biens et services, comme définis par les systèmes de comptabilité et bilans nationaux des Nations Unies. Selon ces systèmes, la production de biens et services comprend toute la production et la transformation des produits primaires, que ceux-ci soient destinés au marché, au troc ou à l'autoconsommation, ainsi que la production pour le marché de tous les autres

(1) Ibid.



biens et services et, dans le cas de ménages produisant de tels biens et services pour le marché, la production correspondante qui fait l'objet d'autoconsommation.

Deux mesures utiles de la population active sont la "population habituellement active" mesurée en fonction d'une longue période de référence telle que l'année et la "population active du moment" appelée encore "main-d'oeuvre" mesurée par rapport à une courte période de référence telle qu'une semaine ou un jour.

La population habituellement active

(1) La "population habituellement active" comprend toutes les personnes ayant dépassé un âge spécifié dont le statut principal vis-à-vis de l'activité, déterminé en termes de nombre de semaines ou de jours au cours d'une longue période spécifiée (telle que les douze mois précédents ou l'année civile précédente), écart celui de "personnes pourvues d'un emploi" ou de "chômeurs".

(2) Là où ce concept est considéré comme utile et applicable, la population habituellement active peut être subdivisée en personnes pourvues d'un emploi et en chômeurs suivant leur statut principal vis-à-vis de l'activité.

La main-d'oeuvre (la population active du moment)

La "main-d'oeuvre" ou "population active du moment" comprend toutes les personnes qui remplissent les conditions requises pour être incluses parmi les personnes pourvues d'un emploi ou les chômeurs. (2)

Un point majeur ressort de ces directives en matière de chômage : l'actif à la recherche d'un emploi n'est pas obligatoirement enregistré auprès d'une administration publique (par exemple l'O.N.Em. en Belgique).

En effet, les méthodes de recherche d'un emploi autorisées par le B.I.T. incluent des démarches effectuées en dehors de tout contact avec les pouvoirs publics. Ceci peut, notamment, concerner les actifs retirés provisoirement ou définitivement (volontairement ou non d'ailleurs) de la statistique des chômeurs administrativement enregistrés.

En définitive, interviennent comme éléments essentiels de classification des actifs en tant que chômeurs au cours d'une période de référence, trois critères :

- être sans travail et donc ne pas avoir effectué de travail rémunéré ou ne pas avoir travaillé à son compte ne serait-ce que pendant une heure au cours de la période de référence ;
- être disponible pour travailler ;
- être à la recherche d'un travail.

### 3. le Bureau du Plan et l'O.N.Em.

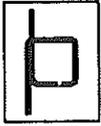
La définition du chômage retenue par le Bureau du Plan retient les catégories suivantes d'actifs répertoriés par l'O.N.Em. :

- les chômeurs complets indemnisés;
- les autres chômeurs inscrits obligatoires inoccupés;
- les autres demandeurs d'emplois inscrits librement;
- les chômeurs complets indemnisés âgés qui ne sont plus demandeurs d'emploi.

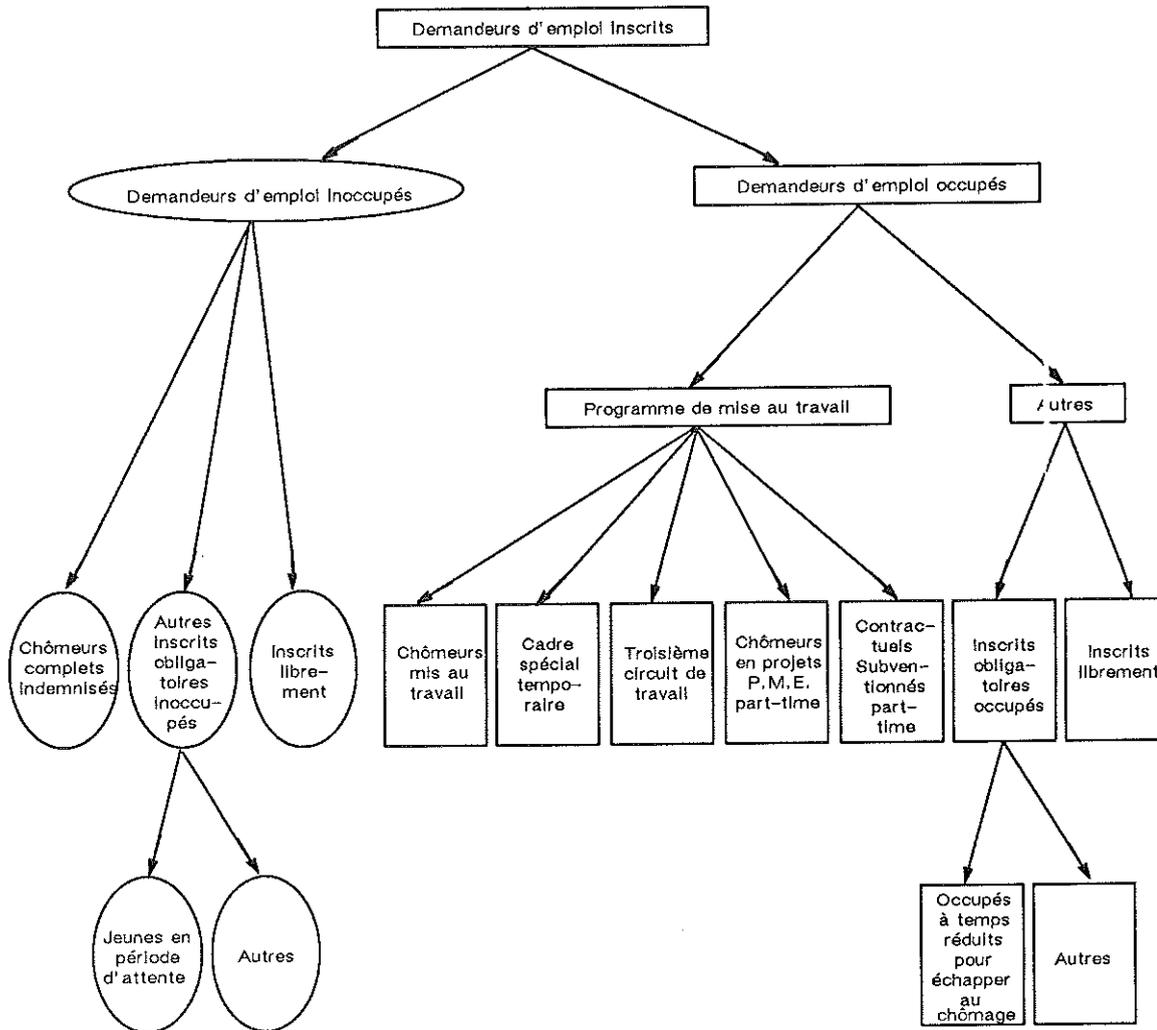
C'est évidemment cette dernière catégorie de chômeurs qui suscite le plus de controverses puisque ces chômeurs acceptent de ne plus être enregistrés comme demandeurs d'emploi auprès de l'O.N.Em. alors qu'ils bénéficient d'indemnités complètes de chômage.

---

(2) Ibid.



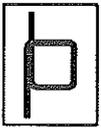
Afin d'apprécier la portée de cette définition, il est intéressant de mettre en évidence les liens existants entre les différentes catégories de demandeurs d'emploi tels qu'ils sont établis par l'O.N.Em. :



0 : Catégories reprises dans la définition du chômage du Bureau du Plan

L'O.N.Em. définit comme suit ces multiples catégories (1) :

(1) Le bulletin mensuel de juillet de chaque année fournit un aperçu complet de diverses catégories de demandeurs d'emploi.



## A. Les chômeurs complets indemnisés.

Les chômeurs complets indemnisés sont des chômeurs complets liés par un contrat de travail et bénéficiant d'allocations de chômage ou d'attente, et qui sont inscrits comme demandeurs d'un emploi à temps plein. Ils sont soumis au contrôle communal des chômeurs ou en sont dispensés. Dans cette catégorie on trouve :

- les travailleurs dont le contrat de travail a pris fin ; ils touchent des allocations de chômage sur base de prestations de travail (art. 118 de l'A.R. du 20.12.1963) ;
- les jeunes chômeurs (jusqu'à l'âge de 30 ans) qui peuvent, après avoir accompli un stage d'attente, bénéficier d'allocations sur base des études faites (art. 124 de l'A.R. du 20.12.1963) ; ils touchent des allocations de chômage ou d'attente selon qu'ils possèdent ou non la qualité de chef de ménage.

Les chômeurs qui, tout en restant chômeurs complets indemnisés, ne sont plus inscrits comme demandeurs d'emploi, cessent de ressortir à la catégorie des "demandeurs d'emploi inoccupés inscrits". Tel est le cas des chômeurs de 50 ans et plus à aptitude au travail réduite et de 55 ans et plus, qui peuvent justifier de 624 jours de chômage au cours des 48 mois qui précèdent leur demande. Les chômeurs qui bénéficient de cette disposition (A.R. du 23.12.1984 - M.B. du 18.1.1985) ont droit aux avantages suivants :

- a. dispense complète du pointage communal ;
- b. dispense de l'inscription comme demandeur d'emploi ;
- c. possibilité de refuser un emploi convenable ;
- d. possibilité d'exercer une activité accessoire pour autant qu'ils en fassent la déclaration et qu'ils ne travaillent pas entre 7 et 18 heures.

Statistiquement, à partir du mois d'avril 1985, ces chômeurs complets indemnisés, n'étant plus inscrits comme demandeurs d'emploi, ne sont plus repris dans la statistique courante des chômeurs complets indemnisés mais renseignés dans la statistique relative aux mesures en matière de prépension.

L'élimination de cette catégorie d'actifs de la statistique des demandeurs d'emploi introduit, d'une part, une rupture statistique dans des séries homogènes et, d'autre part, un **biais dans le concept de chômage au sens du B.I.T.** . En effet, cette disposition s'adresse au chômeur de longue durée à qui s'offre la possibilité d'être dispensé du pointage quotidien tout en le mettant à l'abri de certains risques d'exclusion du bénéfice des allocations de chômage, puisque la prolongation de son chômage ou le refus d'un emploi convenable ne peut leur être opposés. Néanmoins, selon les critères du B.I.T., **ce chômeur reste libre de rechercher un emploi par ses propres moyens** et est donc susceptible de figurer dans une statistique de chômage établie selon les recommandations du B.I.T. Ainsi, **comme on le verra ci-dessous, les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi selon les critères administratifs de l'O.N.Em. peuvent figurer dans les enquêtes sur les forces de la main-d'oeuvre de l'Office statistique des Communautés Européennes.**



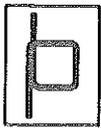
## B. Les autres demandeurs d'emploi obligatoirement inscrits, inoccupés

Cette catégorie comprend :

- certains chômeurs complets, exclus temporairement du bénéfice des allocations de chômage, pendant la durée de leur exclusion. Certains continuent à suivre le pointage communal ;
- les personnes présentées par les Centres publics d'aide sociale ;
- certaines personnes relevant du Fonds national de reclassement social des handicapés ne pouvant prétendre au bénéfice des allocations de chômage ;
- les travailleurs occupés à temps partiel volontaire, devenus chômeurs durant leur indemnisation ;
- les chômeurs renonçant (volontairement) au bénéfice des allocations de chômage. Ils sont dispensés du contrôle journalier, mais restent soumis au contrôle hebdomadaire ;
- les jeunes soumis à l'obligation scolaire à temps partiel bénéficiant d'allocations de transition. Ils sont inscrits comme demandeurs d'un emploi à temps partiel ;
- les jeunes en période d'attente : il s'agit de jeunes inscrits en vertu de l'article 124 de l'A.R. du 20 décembre 1963 durant les 75 jours (pour les moins de 18 ans), les 150 jours (pour ceux âgés de 18 à 26 ans) ou 300 jours (pour ceux âgés de 26 à 30 ans) qui précèdent leur admission au bénéfice des allocations d'attente ou de chômage. Ressortissent également à cette catégorie, les jeunes qui, ayant satisfait à l'obligation scolaire à temps plein mais restant soumis à l'obligation scolaire à temps partiel, se sont inscrits comme demandeurs d'un emploi à temps partiel et qui se verront octroyer des allocations à l'issue de leur période d'attente de 150 jours. Ces "jeunes en période d'attente", s'ils sont toujours sans emploi à l'issue de ladite période, font la demande d'allocations et deviennent chômeurs complets indemnisés.

## C. Les demandeurs d'emploi librement inscrits inoccupés

Il s'agit non seulement des demandeurs d'emploi non indemnisés, inscrits mais non obligatoirement, qui ne travaillent pas, mais également des jeunes en scolarité obligatoire à temps partiel, après avoir satisfait à l'obligation scolaire à temps plein, inscrits comme demandeurs d'un emploi à temps partiel qui ne toucheront jamais des allocations de transition.



#### 4. La définition des chômeurs enregistrés selon l'Office statistique des Communautés européennes (O.S.C.E.)

L'Office statistique des Communautés européennes publie mensuellement (document Eurostat) pour les douze Etats membres de la Communauté une statistique des chômeurs enregistrés.

En raison des différences qui existent entre les législations et les pratiques administratives, les définitions et les champs d'observation varient de manière considérable d'un Etat membre à l'autre et ce, tout particulièrement dans le cas des statistiques de chômage.

En fait, les données de chômage publiées par l'O.S.C.E. ne prennent en compte que les personnes inscrites comme chômeurs auprès des services nationaux de l'emploi, il s'agit donc de **chômeurs enregistrés**. L'O.S.C.E. tente de réaliser une certaine harmonisation entre les pays des statistiques nationales du chômage enregistré.

##### A. La définition générale du chômage enregistré selon l'O.S.C.E.

La définition générale est la suivante :

"Sont considérées comme chômeurs enregistrés, les personnes inscrites auprès des services de la main-d'oeuvre (au Royaume-Uni : auprès des caisses d'allocations de chômage) qui n'ont pas de travail (dans certains cas, une légère activité est admise), qui recherchent un emploi et qui sont immédiatement disponibles pour exercer une activité". **La condition de la recherche d'un emploi est considérée comme remplie par l'inscription auprès d'un bureau de la main-d'oeuvre.**

Cette définition est valable dans tous les pays de la Communauté. Un point important est à noter : seul l'enregistrement comme demandeur d'emploi auprès d'un bureau de main-d'oeuvre compte comme critère de recherche d'un emploi, **ce critère restrictif éloigne la définition du "chômage enregistré" des normes recommandées par le B.I.T.**

Les principales différences concernant cette définition générale du chômage ont trait à la durée et à la nature de l'activité recherchée, c'est-à-dire à la question de savoir s'il s'agit d'un emploi durable ou temporaire (1).

Enfin, il importe d'insister sur le fait que l'O.S.C.E. **tend à harmoniser les statistiques du chômage enregistré mais ne produit pas de statistiques harmonisées du chômage enregistré.**

---

(1) Définition des chômeurs enregistrés, Eurostat, O.S.C.E., 1987, p.8.



## B. La définition du chômage enregistré dans le cas de la Belgique

Sont recensées comme chômeurs enregistrés, les personnes sans travail qui sont inscrites comme demandeurs d'emploi auprès de l'Office national de l'emploi, que ces personnes perçoivent des indemnités de chômage ou non. Les données relatives aux deux catégories de personnes sont transmises à l'Office statistique des Communautés européennes. On trouvera ci-après des précisions à ce sujet.

1) Chômeurs indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi. Ce groupe de chômeurs indemnisés comprend :

- les salariés qui ont travaillé durant une durée déterminée au cours d'une période de référence, dont le contrat d'emploi a pris fin et qui recherchent une activité à temps complet. Ils perçoivent une allocation de chômage dont le versement n'est pas limité dans le temps;
- les jeunes parvenus au terme de leur formation. Selon qu'ils sont chef de ménage ou non, ils perçoivent, au terme d'un délai d'attente de 75, 150 ou 300 jours, une allocation de chômage ou une allocation d'attente, dont le montant est moins élevé (voir également au chapitre "Système d'indemnisation");
- les salariés qui ont exercé volontairement une activité à temps partiel et dont le contrat de travail a pris fin. Ils perçoivent une allocation de chômage pendant une période dont la durée est déterminée par la durée de l'activité à temps partiel;
- les jeunes de moins de dix-huit ans qui n'ont pas encore achevé leur scolarité obligatoire à temps partiel. Au terme d'un délai d'attente de 150 demi-journées, ils perçoivent une allocation de transition;
- certaines personnes émergeant au Fonds national de reclassement social des handicapés.

2) Chômeurs non indemnisés. On distingue :

- les jeunes demandeurs d'emploi, normalement âgés de moins de vingt-six ans, qui viennent d'achever leur formation et qui sont inscrits en vertu de l'article 124 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 et ce, durant 75 jours (pour les moins de dix-huit ans), 150 jours (de dix-huit à vingt-cinq ans) ou 300 jours (de vingt-six à trente ans) en attendant de bénéficier de l'allocation de chômage ou de l'allocation d'attente;
- les jeunes demandeurs d'emploi de moins de dix-huit ans qui ne sont pas arrivés au terme de la scolarité obligatoire à temps partiel. Conformément à l'arrêté royal du 7 août 1984, ils doivent être inscrits depuis 150 jours avant de pouvoir bénéficier de l'allocation de transition;
- certains chômeurs complets temporairement exclus du bénéfice des prestations, mais qui restent inscrits pendant la durée de leur exclusion;
- les personnes transférées par les centres publics d'aide sociale, et qui sont en général indemnisées par ces centres publics;
- certaines personnes qui émergent au Fonds national de reclassement social des handicapés et qui ne réunissent pas les conditions ouvrant droit à l'allocation de chômage;
- certains chômeurs complets qui renoncent volontairement au bénéfice d'allocations de chômage, mais souhaitent rester inscrits. Ils ne doivent plus se présenter quotidiennement, mais une fois par semaine seulement;



- les demandeurs d'emploi Inoccupés Inscrits librement. Il s'agit de personnes sans emploi qui ne perçoivent pas d'allocations de chômage, mais s'inscrivent comme demandeurs d'emploi auprès du bureau de la main-d'oeuvre et ne relèvent d'aucune des catégories précitées (1).

On constate que cette définition ne retient pas les chômeurs indemnisés non inscrits comme demandeurs d'emploi et particulièrement les chômeurs âgés (50 ans et plus ou 55 ans et plus) dispensés de l'inscription comme demandeur d'emploi et du pointage communal. L'argument de l'O.S.C.E. est que les actifs qui se trouvent dans cette situation ne sont plus placés et ne sont plus considérés comme chômeurs car un des critères du chômage à savoir la disponibilité n'est plus remplie. Ce type de situation statistique existe en République fédérale d'Allemagne, en Belgique, en France et au Royaume-Uni. Dans ces pays, des législations propres permettent à des catégories spécifiques de chômeurs de conserver le bénéfice d'allocation de chômage jusqu'au jour où ils ont droit à une pension de vieillesse sans pour cela devoir être disponibles pour exercer un emploi. De fait, ce type de législation permet d'éliminer du chômage enregistré des chômeurs de longue durée. Dans le cas belge, il est compréhensible d'obtenir d'un actif enlisé dans le chômage la renonciation à l'inscription comme demandeur d'emploi en contrepartie de la dispense du pointage communal quotidien et de la possibilité de refuser un emploi convenable.

De fait, pour ces catégories de chômeurs, l'O.S.C.E. peut difficilement contourner les pratiques nationales en matière d'enregistrement du chômage auprès des services de la main-d'oeuvre.

Par exemple, en République fédérale d'Allemagne, depuis le 1er janvier 1986, les chômeurs ayant atteint l'âge de cinquante-huit ans révolus peuvent continuer à percevoir des allocations de chômage ou le secours aux chômeurs s'ils ne sont pas disposés à accepter un emploi convenable ou à participer à une action de formation acceptable. Cela signifie qu'en raison de leur renonciation à la disponibilité subjective, ces personnes ne sont plus recensées par les statistiques officielles des chômeurs inscrits. En signant une déclaration à cet effet, ces personnes acceptent de prendre leur retraite dès que la possibilité leur en sera donnée, ce qui est généralement le cas lorsqu'elles atteignent l'âge de soixante ans (2). De même, en France, certains chômeurs âgés de cinquante-cinq ans ou plus ne sont plus tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi auprès des services de la main-d'oeuvre. Les intéressés ne sont plus recensés comme chômeurs, mais gardent le bénéfice des indemnités de chômage (3). Aux Pays-Bas, depuis janvier 1984, les chômeurs âgés de plus de cinquante-sept ans et demi ne sont plus tenus de s'inscrire au bureau de placement, mais continuent de toucher leurs allocations de chômage. S'ils le désirent, ils peuvent rester inscrits comme demandeurs d'emploi et, partant, être considérés comme chômeurs (4). Au Royaume-Uni, depuis le mois d'avril 1983, les hommes atteignant l'âge de soixante ans avant la fin de l'exercice fiscal et qui n'ont droit ni à des allocations de chômage, ni à une aide sociale, ne sont plus obligés d'être inscrits comme demandeurs d'emploi auprès d'un bureau de chômage pour être crédités des périodes d'assurance sociale correspondantes, les droits y afférents leur étant

(1) Ibid. pp.17-18.

(2) Ibid., p.37.

(3) Ibid., p.61.

(4) Ibid., p.91.



acquis automatiquement. Ces personnes ne sont plus considérées comme chômeurs (1). Enfin, en Italie, depuis le mois d'avril 1985, le Ministero del Lavoro cherche à déterminer si les chômeurs inscrits auprès des services de la main-d'oeuvre sont motivés par d'autres raisons que la recherche d'un emploi : en effet, certaines lois accordent aux chômeurs inscrits des avantages ou des droits (traitement privilégié lors de l'attribution de logements sociaux, gratuité de l'utilisation d'installations universitaires, délivrance gratuite de prescriptions médicales, etc...). Ces travailleurs considérés comme "n'étant pas disponibles pour le marché du travail" sont déduits du nombre total de chômeurs inscrits auprès des services de la main-d'oeuvre (2).

On constate qu'un certain nombre de pays de la Communauté ont des pratiques de retrait administratif de catégories de chômeurs bénéficiant d'indemnités mais soustraits de la statistique du chômage car répertoriés comme non demandeurs d'emploi.

Mais, par ailleurs, l'O.S.C.E. publie périodiquement les résultats d'une enquête par sondage sur les forces de travail, harmonisés au plan européen et dans lesquels le chômage incorpore de fait des catégories de chômeurs soustraits sur base administrative et légale par les services nationaux de la main-d'oeuvre.

## 5. L'enquête par sondage sur les forces de travail

Dès 1960, l'O.S.C.E. organise une première enquête communautaire sur les forces de travail dans les six premiers Etats membres. Ensuite, des enquêtes annuelles ont eu lieu de 1968 à 1971, celles-ci furent menées tous les deux ans de 1973 à 1981. Enfin, ces enquêtes par sondage sont à nouveau annuelles depuis 1983. L'O.S.C.E. a publié en 1977 et 1985 un fascicule relatif aux méthodes et définitions utilisées.

L'un des objectifs de cette enquête est de garantir un haut niveau de comparabilité entre les Etats membres et pour satisfaire cette exigence de suivre de très près le concept de "force de travail" tel qu'il est défini dans la résolution adoptée par la 13<sup>ème</sup> conférence internationale des statisticiens du B.I.T.

### A. Définitions

Se référant aux recommandations du B.I.T., l'O.S.C.E. retient les concepts suivants dans l'enquête par sondage :

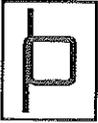
#### 1. Personnes occupées

- a) ont travaillé (la notion de "travail" désigne toute activité exercée contre rémunération ou profit, c'est-à-dire tout travail rémunéré dans le contexte d'une relation employeur/employé ou tout travail indépendant. Il peut également s'agir d'un travail familial non rémunéré, c'est-à-dire d'un travail à titre gratuit contribuant directement à l'exploitation d'une ferme, d'une entreprise ou d'un cabinet professionnel appartenant à une personne ayant avec le ménage une relation de parenté ou exploité par elle);

---

(1) Ibid., p.105.

(2) Ibid., p.77.



- b) n'ont pas travaillé, mais avaient un emploi ou une activité indépendante dont elles étaient temporairement absentes pour cause de maladie, de congé, de maternité, de mauvais temps, de conflit du travail, etc... Sont cependant exclues les personnes en chômage temporaire et celles ayant un nouvel emploi commençant à une date ultérieure.

## 2. Chômeurs

Les chômeurs sont les personnes qui, au cours de la semaine de référence, étaient sans travail et

- a) recherchaient activement un emploi rémunéré au service d'un employeur (c'est-à-dire avaient entrepris au cours de la période de 4 semaines se terminant avec la semaine de référence des démarches concrètes pour trouver du travail) et étaient immédiatement disponibles pour exercer un emploi. Les démarches destinées à obtenir un emploi comprennent notamment l'inscription auprès d'un office de placement public ou privé, des visites aux employeurs éventuels, la consultation d'amis ou de parents, ainsi que la publication de demandes d'emploi et la réponse à des offres d'emploi;
- b) étaient sur le point de créer leur propre entreprise ou d'installer leur propre cabinet;
- c) étaient en chômage temporaire et attendaient de reprendre leur emploi;
- d) devaient exercer un nouvel emploi après la semaine de référence.

En ce qui concerne le point a), il convient de noter que pour recenser les personnes cherchant activement un emploi, on a retenu une période de 4 semaines, car une telle recherche prend du temps, (il faut par exemple attendre les réponses à des demandes d'emploi antérieures). Une période d'une semaine ne suffit donc pas si l'on veut déterminer correctement s'il y a ou non recherche active d'un emploi.

Pour les personnes classées sous b), c) et d), les conditions de recherche active d'un emploi et de disponibilité immédiate ne sont pas nécessaires.

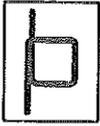
En ce qui concerne les personnes ayant l'intention de créer leur propre entreprise ou d'installer leur propre cabinet, les deux conditions sont difficiles à mesurer; pour ces personnes, la recherche d'un emploi est de nature particulière et vouloir déterminer s'il y a ou non disponibilité immédiate est tout à fait problématique.

Les personnes en chômage temporaire sont recensées comme chômeurs parce que leur volonté de travailler ressort clairement de leur intention de reprendre leur emploi. Ce groupe de taille très réduite (environ 0,1 % des chômeurs communautaires en 1983) n'existe qu'en Irlande, au Danemark et en Grèce.

Pour les personnes ayant déjà trouvé un nouvel emploi pour une date ultérieure, nous avons appliqué le même raisonnement que pour les personnes en chômage temporaire.

Les chômeurs sont ventilés ultérieurement en quatre grands groupes :

- 1) Les chômeurs "involontaires", c'est-à-dire les personnes ayant perdu leur emploi du fait de circonstances extérieures et se mettant immédiatement à la recherche d'un nouveau travail, et les personnes en chômage temporaire.
- 2) Les chômeurs volontaires, c'est-à-dire les personnes ayant quitté leur emploi de leur plein gré et se mettant immédiatement à la recherche d'un autre travail.
- 3) Les personnes réintégrant le marché du travail, c'est-à-dire les personnes ayant déjà travaillé mais qui juste avant de rechercher du travail, étaient inactives ou faisaient leur service militaire obligatoire.
- 4) Les personnes à la recherche d'un premier emploi, c'est-à-dire les personnes n'ayant jamais eu d'emploi régulier.



### 3. Inactifs

Tous ceux qui ne sont pas classés comme personne occupée ou comme chômeur sont considérés comme inactifs.

Aucune ventilation n'est prévue pour ce groupe si ce n'est le recensement à part des élèves et des étudiants. Il convient de noter que les militaires du contingent affectés à des tâches militaires ou civiles n'appartiennent à aucune des catégories précitées, car ils sont exclus des résultats de l'enquête.

#### Forces de travail ou la population active

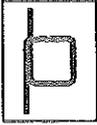
Les forces de travail comprennent les personnes occupées et les chômeurs (1).

On peut présenter les séquences de la classification du sondage comme suit (2) :

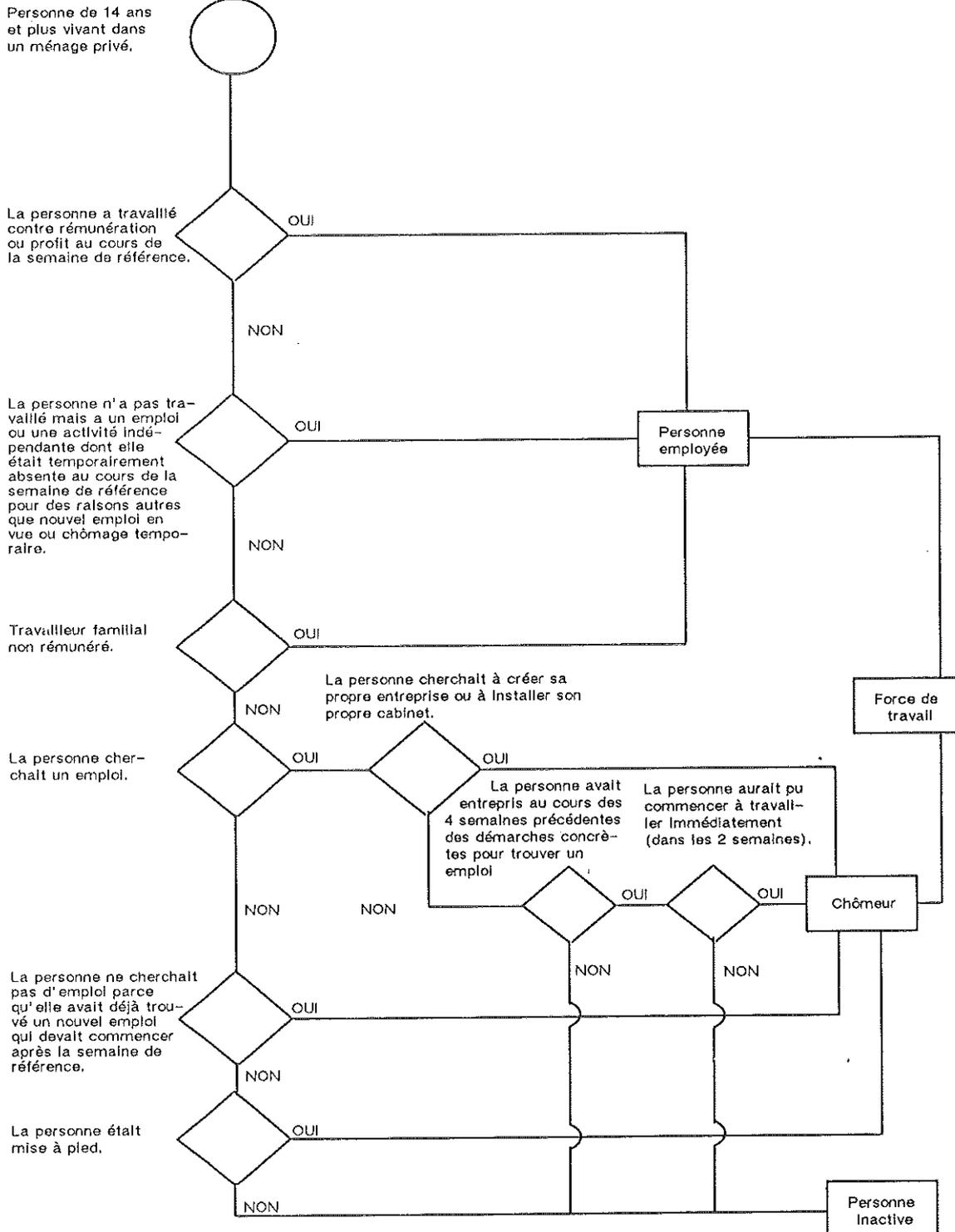
---

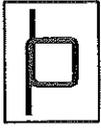
(1) Enquête par sondage sur les forces de travail, méthodes et définitions, Eurostat, 1985, pp.8-9.

(2) Ibid., p.9.



### Classification des forces de travail dans l'enquête par sondage





## B. Le cas de chômeurs complets indemnisés âgés qui ne sont plus demandeurs d'emploi

On notera que dans l'enquête par sondage sur les forces de travail, les chômeurs complets indemnisés de 50 ans et plus à aptitude au travail réduite et de 55 ans et plus qui jouissent de la dispense de l'inscription comme demandeurs d'emploi peuvent se déclarer comme cherchant un emploi et donc être répertoriés comme chômeurs dans l'enquête.

Ces considérations montrent qu'il n'est pas aisé de procéder à des comparaisons du niveau du chômage d'un point de vue chronologique dans un même pays et a fortiori entre pays. En cette matière, il est utile de compléter l'information sur le chômage par la statistique des taux de chômage standardisés publiée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.).

## 6. Taux de chômage pour les comparaisons entre pays

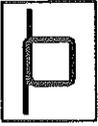
En matière de comparaison internationale, trois types de données existent actuellement :

- le nombre de chômeurs inscrits en fin de mois selon les législations nationales, séries publiées mensuellement par l'O.S.C.E., ces séries ne sont que partiellement harmonisées;
- les taux de chômage pour les comparaisons entre Etats membres de la Communauté Européenne, publiés mensuellement depuis janvier 1988 par l'O.S.C.E. Ces séries proviennent de l'enquête par sondage sur les forces de travail; entre deux périodes de référence du sondage, elles sont interpolées sur base de l'évolution mensuelle des chômeurs enregistrée selon les législations nationales;
- enfin, l'O.C.D.E. publie mensuellement des taux de chômage standardisés pour quinze pays de la zone (1). Ces taux résultent d'enquêtes menées auprès des ménages et de sources administratives. Plus précisément, les taux standardisés résultent soit d'enquêtes nationales spécifiques mensuelles comme au Canada, aux Etats-Unis, au Japon, en Australie, en Finlande et en Suède, soit de combinaisons entre des enquêtes nationales annuelles ou trimestrielles, ou l'enquête communautaire, et le chômage enregistré (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni).

\*  
\*\*

---

(1) En ce qui concerne la C.E.E., les séries sont publiées par Eurostat, bulletin mensuel, chômage, thème 3: population et conditions sociales - série B conjoncture.  
Pour l'O.C.D.E. : statistiques trimestrielles de la population active; la méthodologie de calcul des taux de chômage figure dans "Taux de chômage standardisés".



---

## En guise de conclusion

Il importe de souligner que les tentatives de standardisation des taux de chômage se fondent **toutes** sur les recommandations du B.I.T. et tendent de retenir **l'acception la plus large du concept de chômage**. C'est ce souci qui guide les travaux de quantifications des séries chronologiques du marché du travail retenues par le Bureau du Plan en matière d'emploi et de chômage.

On constate que c'est souvent par la voie d'enquête par sondage que les autorités statistiques des pays tentent d'approcher les recommandations du B.I.T.; dans le cadre de ces enquêtes, des comparaisons internationales sont possibles. En-dehors de celles-ci, on retombe dans le champ des spécificités des législations nationales du chômage. En se fondant sur les données de l'O.N.Em. pour des raisons de contraintes statistiques et économétriques (l'exigence de la longue période par exemple), le Bureau du Plan tente de concilier le dénombrement des chômeurs enregistrés par l'administration et les recommandations du B.I.T. qui guident toutes les enquêtes par sondage.