

«Le chômage au plus bas depuis 1992»: remettons les pendules à l'heure

Le chômage a-t-il atteint en Belgique son niveau le plus bas depuis 1992 ? Si l'on tente de cerner la notion de chômage au sens convenu internationalement, nous montrons que (1) le chômage est plus élevé aujourd'hui qu'au début des années 90 et (2) que la récente amélioration est toute relative et bien modeste. Non, on est encore très loin de pouvoir crier victoire sur le front du chômage.

Muriel Dejemeppe

Bruno Van der Linden*

Le rapport annuel 2015 de l'ONEM recense 570.902 «chômeurs» en moyenne en 2015. En 2014, ce même groupe représentait 633.361 personnes et en 1992, 705.815 personnes. Par rapport à 2014 la baisse est de 10 %; par rapport à 1992, elle s'élève à 19 %. Comment interpréter ces chiffres ?

L'ONEM quantifie ici le nombre de «chômeurs» que l'Office indemnise. C'est une grandeur importante pour cette institution et pour la sécurité sociale. Mais, cette notion n'est pas celle qui nous permet de prendre la mesure de l'importance du chômage. Il y a à cela deux raisons. D'abord, il faut s'entendre sur les mots. Le Bureau International du Travail (BIT) définit un chômeur comme une personne sans emploi, à la recherche d'un emploi et disponible pour occuper un tel emploi. Cette définition internationale ne précise pas si la personne est indemnisée ou non. Par conséquent, pour dénombrer la population en chômage, il faut dépasser la notion de chômage indemnisé. Surtout, lorsque des réformes, comme la limitation dans le temps des allocations d'insertion, modifient les règles d'accès à une indemnité.

Ensuite, ce qui compte ce n'est pas tant de dénombrer les chômeurs que de mesurer l'ampleur du risque de chômage. Pour cela, il faut s'intéresser au taux de chômage, qui est le rapport entre la population en chômage et celle qui souhaite travailler, qu'elle soit en emploi ou en chômage. Cette dernière porte le nom de population active. Un aspect important complémentaire est l'hétérogénéité du risque de chômage. Une même évolution moyenne peut recouvrir des évolutions divergentes selon le type de population. La suite de ce numéro de *Regards économiques* approfondit ces aspects.

* Les auteurs remercient Vanessa Lutgen pour son assistance statistique.

1. Que recouvre le mot de «chômeur» ?

Le volume 2 du rapport 2015 de l'ONEM indique précisément que le dénombrement évoqué en commençant cet article concerne les «chômeurs complets indemnisés dans leur ensemble» (p. 230). Or, en Belgique, sous le mot «chômeur» on mêle les personnes qui le sont au sens du BIT et des personnes qui sont d'une manière ou d'une autre retirées, temporairement ou définitivement, du marché du travail (elles ne cherchent plus d'emploi et/ou ne sont plus disponibles pour en occuper un). Ceci embrouille les esprits. En moyenne en 2015, le rapport de l'ONEM dénombre 417.432 chômeurs complets «demandeurs d'emploi» et indemnisés par l'Office. Le complément pour arriver au total de 570.902, à savoir 153.470 personnes, provient en particulier de l'addition de deux groupes : d'une part les «chômeurs» indemnisés dispensés d'être disponibles pour diverses raisons (leur âge, des raisons sociales et familiales etc.) et d'autre part les «non demandeurs d'emploi bénéficiaires d'un complément d'entreprise» (jadis appelés prépensionnés ou préretraités).

Pour quantifier le chômage au sens du BIT, il y a deux approches. La première consiste à additionner des catégories administratives qui vérifient en principe les conditions reprises dans la définition internationale du BIT. En Belgique, l'appellation de «Demandeurs d'emploi inoccupés» (DEI) recense la population au sein de ces catégories. La seconde approche consiste à mener une enquête auprès de la population. Cette enquête est européenne depuis 1983 et s'intitule «Enquête sur les forces de travail» (EFT). Au fil du temps un effort important a permis d'uniformiser les questionnaires en Europe. Le dénombrement du chômage (qualifié de «harmonisé» ou «standardisé») s'appuie ici exclusivement sur les réponses de la population à l'enquête.

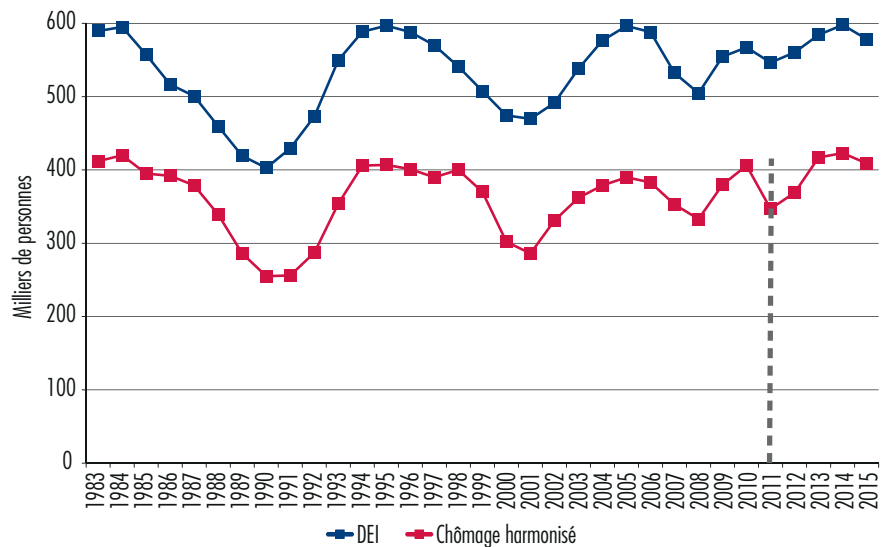
La première approche présente un double avantage : celui de dénombrer toute la population présente dans les catégories retenues et celui de produire des statistiques à bref délai. La seconde approche cerne plus étroitement les caractéristiques de la définition du chômage du BIT et elle est la seule à permettre une comparaison internationale, mais elle s'appuie seulement sur un échantillon de la population et produit des statistiques moins rapidement.

La statistique des DEI inclut donc les chômeurs «demandeurs d'emploi» indemnisés et ceux qui ne sont pas indemnisés (ou qui le sont par les CPAS). Ces derniers concernent les jeunes en stage d'insertion, les personnes qui sont inscrites obligatoirement comme demandeuses d'emploi (comme les chômeurs exclus temporairement des allocations et les demandeurs d'emploi à charge des CPAS) et les personnes qui sont inscrites librement. Les demandeurs d'emploi inscrits librement n'ont pas droit à une indemnité de chômage mais font le choix de s'inscrire auprès des services publics régionaux de placement (Actiris à Bruxelles, Forem en Wallonie, etc.). On dénombrait environ 578.500 DEI en moyenne en 2015. Ce nombre est sensiblement plus élevé que les 417.432 chômeurs complets «demandeurs d'emploi» indemnisés par l'Office. Entre 2014 et 2015, le nombre de DEI baisse mais d'environ 19.000 unités seulement (baisse de 5 %). Le niveau de 2015 est ici supérieur à celui de 1992.

Le graphique 1 montre l'évolution de 1983 à 2015 du nombre moyen de chômeurs mesuré par les deux approches indiquées à l'instant. Les niveaux sont différents car l'enquête sur les forces de travail pose des questions précises aux répondants sur leurs efforts récents de recherche d'emploi et sur leur disponibilité. Pour être comptabilisé en chômage, il faut être sans emploi, disponible pour travailler au cours des deux semaines suivant celle de l'enquête et avoir activement recherché un emploi au cours des quatre semaines précédentes. Au-delà des différences de niveau, les tendances sont similaires : des oscillations cycliques autour d'une tendance longue *légèrement croissante*. Il faut en particulier noter que chaque minimum atteint à la suite de conditions économiques favorables, est plus élevé que le précédent (le nombre de chômeurs atteint en 2011 est plus élevé que celui de 2008, qui est plus élevé que celui de 2001, qui est plus élevé que celui de 1990).

Graphique 1. Nombre annuel moyen de demandeurs d'emploi inoccupés (DEI) et mesure harmonisée du nombre de chômeurs, Belgique, 1983-2015

Sources : DEI (ONEM; calculs IRES);
Chômage harmonisé (Eurostat EFT)



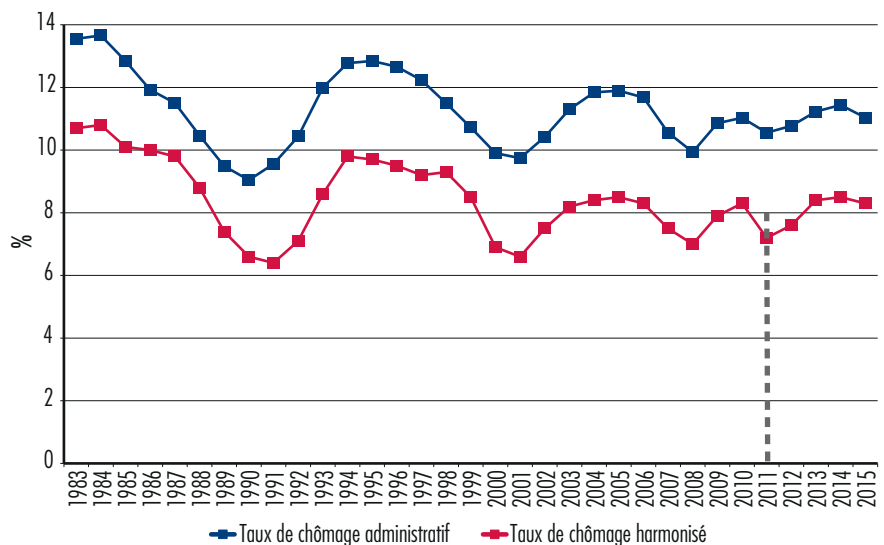
Note : La ligne verticale indique une rupture statistique dans la série harmonisée du nombre de chômeurs. “Avant 2011, la question portant sur la recherche d’emploi ne se référait pas à une période explicitement déterminée. Depuis 2011, celle-ci a été fixée au mois de référence” (Conseil Supérieur de l’Emploi, Rapport 2012, p. 88).

2. Le taux de chômage

Le constat préoccupant énoncé à l’instant - un nombre de chômeurs dont la tendance est croissante au cours des 30 dernières années - est à relativiser si la population active croît. Aussi faut-il accorder plus d’attention au taux de chômage qu’au nombre de chômeurs. Le graphique 2 présente le taux de chômage annuel moyen en Belgique selon les deux sources évoquées ci-dessus. Le taux de chômage administratif rapporte le nombre de DEI à la population active administrative. Le taux de chômage harmonisé est issu de l’enquête sur les forces de travail et est produit

Graphique 2. Taux de chômage administratif et taux de chômage harmonisé, Belgique, 1983-2015

Sources : Taux de chômage administratif (ONEM et BfP; calculs IRES); Taux de chômage harmonisé (Eurostat EFT)



Note : Le taux de chômage administratif mesure le nombre de DEI rapporté la population active. La source de la population active est le Bureau fédéral du Plan (BfP), mais les chômeurs âgés non demandeurs d’emploi, pris en compte par le Bureau, ne le sont pas ici de manière à être cohérent avec le numérateur. Concernant la ligne verticale, voir la note sous le graphique 1.

... Le taux de chômage

par Eurostat. On constate que les fluctuations cycliques s'amenuisent au fil du temps et que, cette fois, aucune tendance longue ne se dessine clairement sur la période considérée. Il faut toutefois rappeler que 1983 marque la fin d'une période caractérisée par une hausse spectaculaire du taux de chômage que la plupart des pays européens ont connue à la suite des chocs pétroliers de 1973 et 1979. Alors que le taux de chômage harmonisé était de 5 % au milieu des années 70, il n'est depuis que rarement descendu sous la barre des 8 %. La diminution du taux de chômage en 2015 est visible sur cette figure mais elle est modeste. Le niveau de 2015 est ici aussi supérieur à celui de 1992.

Du graphique 2, on retire notamment que d'un cycle économique à l'autre, les valeurs les plus élevées tendent à diminuer ou à stagner tandis que chaque valeur minimale dépasse légèrement la précédente. Ce dernier constat est préoccupant.

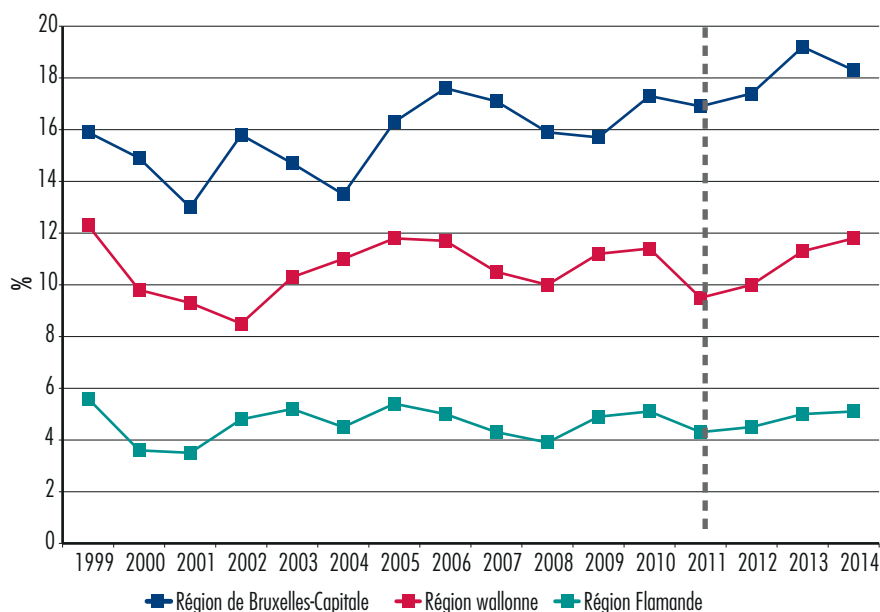
3. L'hétérogénéité du risque de chômage

Il est bien connu que l'évolution historique d'une moyenne nationale peut cacher des évolutions distinctes une fois qu'on distingue des sous-groupes de population. Dans le cadre de ce court texte, nous nous limiterons à la distinction entre les trois Régions du pays. Nous le ferons en ne considérant que le taux de chômage harmonisé fourni par Eurostat. Toutefois, le constat qualitatif ci-dessous est similaire si l'on utilise un indicateur administratif. La série statistique actuellement disponible ne couvre que la période allant de 1999 à 2014. Le niveau du taux de chômage dans la Région de Bruxelles-Capitale reste toujours très préoccupant tout comme sa tendance haussière. Il serait toutefois utile d'évaluer la performance de cette Région en matière de chômage au regard d'autres grandes métropoles européennes.

En 2014, le taux de chômage *harmonisé* s'élevait en Région wallonne à 11,8 % alors qu'il n'était que de 5,1 % en Région flamande. Sur une période de 15 années, la Wallonie a enregistré un très léger recul de son taux de chômage (- 0,5 point de pourcentage) d'un ordre similaire à celui observé en Flandre (- 0,4 point). Et force

Graphique 3. Taux de chômage harmonisé par Région, Belgique, 1999-2014

Sources : Eurostat EFT



Note : Concernant la ligne verticale, voir la note sous le graphique 1.

est de constater que la Wallonie n'est toujours pas arrivée à infléchir la hausse structurelle du chômage que la plupart des pays européens ont connu dans la foulée des chocs pétroliers de 1973 et 1979. En 1975, le taux de chômage harmonisé en Belgique s'élevait à 5 %.

Conclusion

Quand on prend un peu de recul historique et tente de cerner la notion de risque de chômage au sens convenu internationalement, la récente amélioration est toute relative et bien modeste. On peut alors être tenté de rapprocher ce constat de l'importance des moyens mis en œuvre pour lutter contre le chômage et stimuler l'emploi en Belgique. Ceux qui déduisent de ce rapprochement que ces moyens sont mal alloués font preuve d'un jugement hâtif. Nul ne sait en effet quel niveau aurait atteint le taux de chômage en l'absence de ces efforts. La portée de ce court texte n'est pas de porter un jugement sur les politiques menées. Seulement de rappeler combien le défi du chômage est encore en nos murs. Un recul historique plus long permettrait même de rappeler qu'un problème aigu de chômage persiste depuis une quarantaine d'années à Bruxelles et en Wallonie. Nous y serions-nous habitués ?

Muriel Dejemeppe est professeure d'économie à l'UCL et chercheuse à l'IRES (UCL).

Bruno Van der Linden est directeur de recherches du Fonds National de la Recherche Scientifique - FNRS, professeur d'économie à l'UCL et chercheur à l'IRES (UCL).

Muriel Dejemeppe et Bruno Van der Linden

muriel.dejemeppe@uclouvain.be
bruno.vanderlinden@uclouvain.be

Directeur de la publication :
Vincent Bodart

Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : Paul Belleflamme,
Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe, Frédéric
Docquier, Jean Hindriks, Marthe Nyssens,
William Parienté, Mikael Petitjean

Secrétariat & logistique : Anne Davister
Graphiste : Dominos

Regards Économiques IRES-UCL

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve

www.regards-economiques.be

regard-ires@uclouvain.be

tél. 010/47 34 26

ISSN 2033-3013