DIFFUSION GENERALE

OCDE/GD(91)106

Indicateurs du marché du travail
pour la phase de transition :
suivi de l'évolution dans les pays d'Europe centrale et orientale

CONCEPT ET MESURE DU CHOMAGE: PRESSION EN FAVEUR D'UNE MODIFICATION RADICALE DES STATISTIQUES DE L'EMPLOI EN HONGRIE

GASPAR FAJTH

8-10 Juillet 1991, Rome

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris 1991

>

Le document ci-joint a été préparé par Gaspar Fajth, Office Central de Statistiques de Hongrie. Il sera examiné lors de la première session : "Concept et mesure du chômage".

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et n'engagent la responsabilité ni de l'EUROSTAT, de l'ISTAT ou de l'OCDE.

Copyright EUROSTAT, ISTAT et OCDE, 1991.

CONFERENCE INTERNATIONALE SUR LES
"INDICATEURS DU MARCHE DU TRAVAIL POUR LA PHASE DE TRANSITION"
8-10 juillet 1991, Rome

CONCEPT ET MESURE DU CHOMAGE : PRESSIONS EN FAVEUR D'UNE MODIFICATION RADICALE DES STATISTIQUES DE L'EMPLOI EN HONGRIE

par

GASPAR FAJTH
Office Central de Statistiques de Hongrie

1. La différence essentielle existant entre les systèmes de compilation des statistiques de l'emploi utilisés en Europe de l'Est et les systèmes recommandés à la fois par le Bureau International du Travail et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques réside dans le concept et la mesure de l'emploi. Conformément aux recommandations formulées par le Conseil d'Aide Economique Mutuelle (CAEM), les statistiques officielles de l'emploi dans les pays d'Europe de l'Est se sont fondées, au cours des quarante dernières années, sur le plein emploi et ont ignoré le chômage. Par voie de conséquence, le concept de "population économiquement active" a été réduit à celui d'"apporteurs de revenus actifs" pour le pays. Cette approche était enracinée dans l'idéologie et la propagande officielles et, à la fin de la "longue période de développement" au milieu des années 70, le chômage déclaré n'occupait qu'une place très marginale en Hongrie. La situation a commencé à changer au milieu des années 80, au moment où la pression politique s'est relâchée et où le chômage a augmenté. Pour la première fois, les statisticiens hongrois ont été confrontés au problème de la définition et de la mesure du chômage.

I. APPROCHES DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE : POSITION DE LA HONGRIE PAR RAPPORT AU BIT ET A L'OCDE

2. Les différences observées entre le concept d'activité économique adopté par la Hongrie jusqu'à un passé récent et les concepts basés sur les résolutions adoptées dans le cadre du 13ème Congrès International des Statisticiens du Travail (ICLS) en 1982 (puis incorporées dans les recommandations du BIT) sont frappantes :

- au lieu de "personnes pourvues d'un emploi", le concept le plus important de l'activité économique est "l'apporteur de revenus actif" ;
- le concept de chômage n'apparaît pas dans les statistiques traditionnelles hongroises ;
- le terme "population économiquement active" est remplacé par "apporteurs de revenus actifs" ou par "population en âge de travailler" ;
- la population en âge de travailler se voit affecter un âge limite supérieur, c'est-à-dire l'âge de la retraite (60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes) ;
- au lieu de trouver la catégorie résiduelle de "population économiquement inactive", les concepts d'"apporteur de revenus inactif" et de "personne à charge" font leur apparition.

3. Bien qu'il semble y avoir certaines ressemblances entre les deux approches, les différences sont essentielles et beaucoup plus marquées qu'on pourrait le penser. Les deux systèmes ayant été développés dans des conditions très différentes pour servir des objectifs très différents, ils reflètent des approches contradictoires de l'activité économique.

1. Objectifs

4. Les concepts BIT relatifs à l'activité économique sont conçus pour refléter le comportement des individus sur le marché du travail et, en particulier, leur volonté de prendre un travail. Ils se fondent sur un système de critères très rigoureux fournissant des informations sur l'intention qu'ont les individus de trouver un travail, ainsi que sur leurs succès ou échecs dans ce domaine. Par conséquent, la définition donnée par le BIT d'une population économiquement active englobe toute personne disponible pour le travail à un moment donné, c'est-à-dire aussi bien les personnes pourvues d'un emploi que les chômeurs.

5. Au contraire, jusqu'à présent, la Hongrie a fondé ses concepts de l'activité économique sur les institutions de l'Etat plutôt que sur les individus, l'objectif étant de suivre la réalisation des grands projets sociaux et économiques décidés à l'échelon central. Dans ce système, l'individu est considéré comme un sujet passif dont l'existence est déterminée par un mécanisme de planification centralisée. Pour les besoins des statistiques, la population a été classée en différentes catégories :

- personnes n'ayant pas encore atteint l'âge de travailler,
- personnes en âge de travailler,
- personnes ayant dépassé l'âge de travailler (c'est-à-dire l'âge de la retraite).

6. Dans l'idéal, lorsque le système économique était sensé atteindre son stade "optimum", ces catégories devaient être couvertes respectivement par les concepts statistiques de :

- personnes à charge,
- apporteurs de revenus actifs, et
- apporteurs de revenus inactifs.

7. Dans le cas optimum, la première catégorie peut être assimilée aux enfants, la seconde aux adultes jeunes et d'âge moyen et la troisième aux personnes âgées supposées bénéficier d'une protection sociale. Sur cette base, certains indicateurs "objectifs" peuvent être compilés. C'est notamment le cas du niveau d'emploi, c'est-à-dire du rapport du nombre d'apporteurs de revenus actifs au nombre de personnes en âge de travailler, qu'elles soient ou non désireuses de travailler.

8. Ce système s'est rapproché de la réalité au moment où la population féminine d'âge adulte a commencé à prendre des emplois à plein temps, où des services de soins aux enfants du type jardins d'enfants et scolarisation l'après-midi ont été proposés, et où les plans de retraite ont été étendus à toutes les personnes ayant dépassé l'âge de travailler : cette évolution a contribué à réduire le nombre de personnes à charge dans la tranche de population des personnes en âge de travailler et dans celle des personnes ayant atteint l'âge de la retraite.

9. Cependant, le schéma s'est compliqué lorsque :

- le statut d'apporteur de revenus actif a été étendu aux personnes ayant atteint l'âge de la retraite, alors que le départ à la retraite était souvent reporté ;

- certaines personnes prenaient leur retraite et devenaient donc des apporteurs de revenus inactifs avant d'avoir atteint l'âge de la retraite (par exemple en cas de dispense pour incapacité) ;

- une population de personnes pourvues d'un emploi et pensionnées s'est constituée, suite à l'autorisation donnée aux pensionnés de contracter un emploi ;

- les allocations de garde aux enfants (devenues plus tard des droits de garde) ont été introduites, permettant à l'un des parents de rester au domicile avec son bébé pendant une période allant jusqu'à trois ans.

10. Faute de disposer d'un ordre de priorités approprié, le système permettait difficilement de faire face à la situation en tenant compte des catégories nouvelles ou en évolution. L'activité économique étant considérée comme un moyen de mesure, les statistiques ne faisaient pas ressortir le travail effectif. C'est ainsi que les étudiants pourvus d'un emploi étaient considérés comme personnes à charge alors que les pensionnés pourvus d'un emploi entraient dans la catégorie des apporteurs de revenus inactifs, tout comme les personnes percevant des allocations de garde d'enfants et qui restaient à la maison pour garder leur bébé (même si elles conservaient leur

emploi).

2. Priorités et relations

11. L'une des principales caractéristiques des concepts BIT-OCDE est de tenter d'établir une relation biunivoque entre la production et l'emploi correspondant. Le concept d'emploi a la priorité absolue : une personne travaillant pour produire des biens ou des services (ou occupant cette fonction mais temporairement absente) au cours de la période de référence est considérée comme pourvue d'un emploi, même si le nombre d'heures ouvrées et/ou si le revenu correspondant semble être insuffisant pour lui permettre de gagner sa vie. Le seul critère important est que cette activité satisfasse le Système de Comptabilité Nationale (SNA) des Nations Unies. La définition du chômage suppose qu'aucune activité de ce type soit réalisée. La relation entre la production et l'emploi se manifeste dans ce cas également, mais, bien entendu, de façon négative.

12. A l'inverse, les concepts d'activité économique utilisés en Hongrie ont mis l'accent sur le rôle joué par l'Etat dans le traitement des personnes à charge dont il essaie d'améliorer les conditions de vie, en laissant relativement floues les relations production-emploi. Même dans le cas des apporteurs de revenus actifs, aucune relation de ce type n'était établie et une personne travaillant n'était pas systématiquement comptée comme apporteur de revenus actif. Cela tenait, là encore, aux priorités divergentes du système. Au lieu de s'appuyer sur une liste de définitions rigoureuses des concepts, on se trouvait en présence d'une liste de descriptions :

a) "Sont considérées comme apporteurs de revenus actifs, les personnes exerçant une activité rémunérée, possédant des revenus, exécutant réellement un travail à un moment donné, ou ayant un emploi ; par conséquent, le personnel des entreprises, institutions, bureaux et coopératives et les membres des coopératives entrent dans cette catégorie qui englobe également les travailleurs indépendants et leur personnel, de même que les membres de la famille non rémunérés de travailleurs indépendants des professions non agricoles. D'autre part, les travailleurs occasionnels, les travailleurs journaliers et les membres de la famille d'exploitants agricoles ayant travaillé au moins 90 jours pendant l'année sont également pris en compte dans cette catégorie. Le nombre d'apporteurs de revenus actifs est calculé sur la base des effectifs légaux ajustés (ce qui exclut les personnes bénéficiant d'une subvention de garde d'enfants, ou d'une pension). Entrent également dans cette catégorie les personnes effectuant un préavis ou une prolongation de mandat pour cause de restructuration et celles qui exécutent un travail d'utilité publique. Les effectifs d'apporteurs de revenus actifs ne comprennent pas les titulaires d'emploi bénéficiant d'une pension ou d'une subvention de garde d'enfant".

b) "Sont considérées comme apporteurs de revenus inactifs les personnes n'exerçant pas d'activité rémunérxée mais possédant des rentrées d'argent ou des revenus. Les apporteurs de revenus inactifs englobent notamment les bénéficiaires d'une pension vieillesse ou d'une allocation de garde d'enfants, ainsi que les personnes qui gagnent leur vie en louant ou en donnant à bail leur terrain, maison ou logement (etc.)".

c) "Sont considérées comme personnes à charge et comptées comme telles toutes les personnes appartenant ni à la catégorie des apporteurs de revenus actifs, ni à celle des apporteurs de revenus inactifs et qui, en général, ne disposent ni de revenus, ni de rentrées d'argent et sont prises en charge par une personne ou une institution. C'est le cas notamment des enfants de moins de 14 ans, des enfants de 14 ans ou plus poursuivant des études secondaires ou supérieures, des personnes ne travaillant qu'au foyer, etc.)".

13. Dans ce système, l'activité de l'individu n'est pas importante ; ce qui importe, c'est sa relation aux institutions de l'Etat.

3. Moyens de mesure

14. Pour mesurer l'activité économique, le BIT et l'OCDE recommandent d'utiliser le concept de "population actuellement active", c'est-à-dire enregistrée sur une courte période de temps, sous réserve que le marché du travail ne soit pas à prédominance saisonnière (auquel cas, il conviendrait d'y substituer le concept de "population généralement active"). La durée

recommandée pour la période de référence peut être d'un jour ou d'une semaine, l'objectif étant de fournir un instantané (ou une série d'instantanés) de la situation actuelle de l'emploi et du chômage. L'utilisation de ce concept signifie qu'en définissant et en mesurant les populations pourvues d'un emploi, au chômage et économiquement inactives sur la base de ce que l'on appelle la population active, il est également possible d'identifier une population actuellement active.

15. Le cadre de référence basé sur la population active utilise des règles spécifiques de répartition de la population en trois catégories exhaustives s'excluant mutuellement : les personnes pourvues d'un emploi, les chômeurs et les personnes économiquement inactives. Pour être considérée comme chômeur dans le cadre ainsi défini, une personne doit satisfaire trois critères :

- être "sans travail" (ce qui exclut la possibilité d'être pourvu d'un emploi ou travailleur indépendant) ;
- être "à la recherche d'un travail" ; et
- être "actuellement disponible pour un travail", (ce qui exclut l'inactivité économique).

16. L'utilisation d'un formulaire approprié permettant d'enquête auprès des ménages permet de mieux contrôler ces critères et de recenser plus précisément les populations de personnes pourvues d'un emploi, au chômage, ou économiquement inactives. Dans ce but, on a élaboré des enquêtes ménage spécifiques, souvent appelées enquêtes sur la population active.

17. Le système hongrois de collecte de statistiques sur l'emploi n'a pas été conçu pour surveiller l'évolution du marché du travail. Bien que les enquêtes de production effectuées en fin de premier semestre de chaque année dans le secteur dit "socialiste" (comprenant toutes les entreprises d'état et les coopératives), aient comporté la mesure du nombre d'apporteurs de revenus actifs travaillant dans ces entreprises, l'objectif essentiel était de mettre en lumière la dynamique et la productivité du secteur concerné. La mesure de l'activité économique avait pour but fondamental de compiler les bilans de population active en comparant la main-d'oeuvre disponible à la main-d'oeuvre utilisée par une exploration des réserves de main-d'oeuvre affectée à l'exécution des plans de développement annuel et quinquénal.

18. Le système hongrois ne se fondait pas sur des enquêtes auprès des ménages, mais plutôt sur la consultation des registres statistiques obligatoires tenus par toutes les entreprises et les institutions.

19. En Hongrie, les données sur la vie économique étaient collectées dans le cadre des enquêtes réalisées auprès des ménages (budget, revenus, budget-temps, etc.). Ces informations, à l'exception du recensement décennal, ne jouaient pas un rôle important dans la compilation des bilans de population active et n'étaient généralement pas utilisées pour produire des données sur la situation actuelle de l'emploi.

20. Dans ces systèmes, l'activité économique n'était pas déterminée par un jeu de questions strictes, comme dans le cadre défini par le BIT. Au lieu de considérer les faits et conditions réels, on s 'en remettait soit aux dossiers administratifs, soit aux conclusions de l'enquêteur ou de la personne interrogée.

II. MESURE DU CHOMAGE EN HONGRIE

21. Au cours des années 80, le chômage est apparu en Hongrie en raison de la faible croissance économique enregistrée et de l'échec d'une économie fondée sur la planification centralisée. L'existence du chômage a fini par être reconnue par les autorités responsables de l'emploi qui ont mis en place un système d'assistance aux chômeurs. L'allocation chômage a été introduite en 1989, mais des formes particulières d'assistance, et notamment l'allocation de recyclage, existaient déjà depuis le milieu des années 80. Dans ce domaine, la réalisation la plus importante a été la Loi sur l'Emploi, approuvée par le Parlement en 1990 et qui a abouti à la mise en place d'un schéma moderne de traitement du chômage, semblable à celui utilisé dans les pays de l'OCDE.

22. Pour les statisticiens des pays en phase de transition, la tentation est grande d'adopter purement et simplement les données de chômage qui leur sont fournies par les organismes responsables du travail sur la base du nouveau système de gestion du chômage, et de s'en servir pour compléter les concepts existants afin de se rapprocher des recommandations BIT-OCDE. On peut ainsi

continuer d'utiliser les procédures anciennes de collecte de données, poursuivre les séries chronologiques et éviter les dépenses liées à l'amélioration des systèmes de collecte de données. En 1990, l'Office Central de Statistiques de Hongrie a adopté une autre approche lors des travaux préparatoires pour la conception et la réalisation de l'Enquête sur la Population Active en Hongrie, destinée à mesurer l'emploi et le chômage.

1. Enregistrement du chômage en Hongrie

a) Une base de données sur le chômage enregistré existait déjà en Hongrie au stade embryonnaire avant la reconnaissance officielle du chômage et la mise en place des prestations d'assistance correspondantes. Introduit par l'administration du travail en 1985, ce système comporte le recueil de données sur la rotation des emplois dans les agences régionales pour l'emploi, ainsi que sur le nombre de postes vacants. On y trouve également des informations sur les résultats des démarches entreprises par les personnes à la recherche d'un emploi. (Cependant, le nombre de chômeurs correspondant est resté insignifiant jusqu'à l'introduction de l'allocation chômage en 1989 : en fin d'année, les chiffres étaient de 600 en 1985, 6 000 en 1986 et 10 000 en 1988). Le principal document d'enregistrement est connu sous le nom de "Formulaire du Service de l'Emploi" qui doit être rempli en collaboration avec la personne à la recherche d'un travail. Ce document contient les renseignements personnels essentiels ainsi que certaines informations sur la situation au regard de l'emploi (détenteur d'un emploi ou sans travail), les revenus et les postes occupés précédemment. Cette méthode de collecte des données n'est pas totalement objective et les pratiques des agences pour l'emploi diffèrent d'une région à l'autre.

23. Le nombre de clients sans emploi enregistré par une agence est parfois considéré comme un indicateur du niveau d'activité de cette agence qui, de ce fait, peut avoir intérêt à enregistrer au moins un certain nombre de chômeurs. Cependant, les chômeurs ont une faible incidence sur l'activité de base des agences et alourdissent leurs tâches administratives.

24. Aussi bien tenu qu'il soit, un registre est toujours faussé d'une façon ou d'une autre, faute de disposer, le plus souvent, d'informations en retour lorsqu'une personne enregistrée comme chômeur finit par trouver un emploi. Pour réduire ces écarts, les autorités hongroises demandent aux chômeurs de se présenter chaque mois à la même agence. Lorsqu'une personne manque à cette obligation, son nom est automatiquement rayée du registre. Bien évidemment, certaines personnes peuvent trouver inefficace l'action des agences publiques pour l'emploi et décider de ne plus s'y rendre. Néanmoins, tous les écarts introduits dans le système ne pourront être totalement éliminés que dans la mesure où les chômeurs se feront enregistrer et où la durée de la période de contrôle pourra être réduite à zéro. Le registre corrigé doit refléter la dynamique des informations, au moins dans des conditions stables. Le système d'enregistrement s'est développé au cours des dernières années, ce que reflètent manifestement les données recueillies qui traduisent également la tendance de plus en plus grande des chômeurs à se faire enregistrer et la croissance actuelle du chômage. (Les règles applicables lorsqu'on remplit un formulaire du service de l'emploi changent elles aussi fréquemment). Toutes ces modifications soulignent les limites des comparaisons et des analyses auxquelles peuvent donner lieu les informations obtenues auprès d'agences publiques pour l'emploi.

25. La principale lacune des données associées au taux de rotation des demandeurs d'emploi telles qu'elles sont fournies par les agences pour l'emploi en Hongrie tient au fait que la clientèle de ces agences se compose traditionnellement de main-d'oeuvre peu qualifiée qui ne représente qu'un certain secteur du marché du travail.

b) Les incitations monétaires ont poussé la plupart des chômeurs à se présenter d'eux-mêmes, après l'introduction de l'allocation chômage en 1989 puis, plus tard, du schéma de prévoyance chômage prévu par la Loi sur l'Emploi de février 1991. En plus du développement réel du chômage, cet élément est apparemment à l'origine de l'accroissement du nombre des chômeurs enregistrés dans différents secteurs au cours de ces dernières années. (En mars 1991, le nombre de chômeurs répertoriés s'établissait à 145 000, dont la majorité (116 000) faisaient valoir leurs droits).

26. En vertu du plan hongrois de traitement du chômage, les personnes précédemment pourvues d'un emploi perçoivent une indemnité pendant une période allant de six mois à deux ans, et les personnes non pourvues d'un emploi précédemment mais désireuses de démarrer de nouvelles entreprises bénéficient d'une assistance pendant six mois supplémentaires. Les chômeurs participant à des programmes de recyclage se voient allouer une indemnité detinée à compenser

le manque à gagner et les coûts; les nouveaux arrivants sur le marché du travail peuvent obtenir une indemnité de chômage pendant six mois et ceux qui ont perdu leur emploi trois avant d'accéder à l'âge de la retraite peuvent bénéficier d'une pré-retraite. Pour avoir droit aux allocations chômage, une personne doit :

- avoir travaillé au moins un an au cours des quatre dernières années, et avoir cotisé à l'assurance chômage au cours de cette même année (ce qui lui donne droit à l'assistance chômage pendant au maximum six mois ; chaque année supplémentaire ouvrée lui donne droit à six mois supplémentaires, jusqu'à concurrence de deux ans. L'indemnité accordée s'élève à 70 % des derniers revenus pour la première moitié de la période de chômage et à 50 % pour la seconde) ;

- ne pas avoir atteint l'âge de la retraite ;

- respecter les règles de l'agence pour l'emploi.

27. Le concept de "chômeur bénéficiaire de l'allocation" n'exclut pas toute activité rémunératrice : une personne peut travailler à titre onéreux sous réserve que sa rémunération n'excède pas le salaire minimum garanti. Toutefois, les personnes à la recherche d'un emploi et disponibles sur le marché du travail en sont exclues dans les cas suivants :

- si elles ont dépassé l'âge de la retraite ;
- si, au cours des quatre années écoulées, elles n'ont pas eu d'emploi officiel ou xn'ont pas cotisé à l'assurance chômage ;
- si elles ont épuisé le délai maximum autorisé ;
- si elles n'ont pas encore épuisé ce délai mais qu'elles ont été déchues de leurs droits à l'allocation pour cause de défaut de coopération avec l'agence ou pour avoir refusé soit un poste qui correspondait à leurs qualifications, soit une possibilité de recyclage ;
- si elles ont accepté un stage de recyclage prévoyant une indemnisation supérieure au salaire minimum garanti ;
- si ce sont de nouveaux arrivants sur le marché du travail qui ont déjà bénéficié de leurs six mois d'indemnité.

28. Il est évident que les données concernant les "chômeurs bénéficiaires d'allocation" ne se limitent plus à la main-d'oeuvre sous qualifiée ; théoriquement, elles englobent la totalité de la population en âge de travailler. Toutefois, comme on peut le voir aisément à la lecture de la définition, elles ne couvrent pas encore tous les chômeurs. De plus, elles peuvent prendre en compte des personnes exerçant un travail faiblement rémunéré, ou des personnes travaillant dans des conditions irrégulières. Notre conclusion rejoint celles des rapports internationaux qui affirment qu'aucun système d'enregistrement n'est à même de fournir une image véritablement globale du chômage. Le chômage répertorié et le chômage mesuré par des méthodes d'enquête statistique sont deux concepts différents qui, en général, ne se recoupent que partiellement. La Hongrie doit s'y préparer également.

2. Expériences de mesure statistique du chômage

a) Le concept de chômage a été employé pour la première fois dans les statistiques hongroises lors du recensement de 1990. Une tentative a été faite pour intégrer le chômage au système traditionnel de concepts ; en d'autres termes, pour développer une "version hongroise" du concept BIT-OCDE, en excluant, par exemple, les étudiants et les bénéficiaires de pension. Deux types de chômeurs ont été pris en compte dans le recensement de 1990 :

- "L'arrivant sur le marché du travail", c'est-à-dire la personne qui, ayant fini ses études, n'a pas encore exercé d'activité rémunérée mais cherche un travail pour démarrer son activité propre et a, pour ce faire, déjà accompli certaines démarches auprès d'amis ou d'agences pour l'emploi, par voie d'annonces, etc.".

- "Le chômeur à la recherche d'un emploi", c'est-à-dire la personne qui ayant déjà exercé une activité rémunérée, se trouve à présent sans travail, à la recherche d'un emploi ou désireuse de démarrer sa propre entreprise et qui, pour ce faire, a déjà entrepris des démarches auprès d'amis ou d'agences pour l'emploi, par voie d'annonces, etc.".

29. Bien que ces définitions semblent très voisines de celles du BIT, elles ont été appliquées non pas à des questions cherchant à éclairer certains aspects du chômage, mais à des questions visant à déterminer l'opinion des

personnes interrogées sur leur propre condition. Il est probable que les personnes s'étant elles-mêmes classées comme chômeurs n'avaient véritablement aucun emploi officiel au moment de l'entrevue. Néanmoins, il est tout aussi probable qu'un certain nombre de personnes exerçant une activité illégale (travailleurs clandestins ou fraudeurs du fisc) ou que certaines autres gagnant leur vie comme petits entrepreneurs, se sont déclarées au chômage. Le questionnaire ne comportait aucune question sur la disponibilité pour le travail. Malgré toutes ces incertitudes, les résultats du recensement de 1990, qui laissent apparaître un nombre de chômeurs de 110 000, doivent être considérés comme une estimation plus fiable que celles obtenues à partir des registres du chômage (24 000) d'avant 1990. Malheureusement, aucune corrélation ne peut être établie entre ces deux ensembles de données, étant donné que le recensement ne comportait aucune question sur l'enregistrement auprès des agences pour l'emploi.

b) La technique des enquêtes sur la population active, mise au point pour la première fois aux Etats-Unis (recensement actuel, BLS) est très largement utilisée par les pays de l'OCDE (obligatoire pour les pays-membres d'EUROSTAT) et par de nombreux pays en voie de développement. L'enquête sur la population active est un outil statistique à part entière présentant les caractéristiques suivantes :

- suivi simultané, global et systématique de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, par les moyens suivants :
  - application stricte des concepts BIT-OCDE ;
  - utilisation de techniques d'enquête minimisant les distorsions subjectives dans la classification et donnant toute liberté pour parvenir à une définition nationale du concept de chômage (la catégorie chômeurs n'intervenant pas directement dans les questions, ce n'est pas la personne interrogée qui établit la classification) ;
  - fourniture d'un volume important d'informations complémentaires, étant donné que les données sont recueillies auprès des foyers et des familles.

30. Comme nous l'avons indiqué, les préparatifs de l'enquête sur la population active en Hongrie ont commencé au milieu de 1990. Le questionnaire a été testé en janvier 1991 et une enquête expérimentale a été conduite sur l'échantillon complet (30 000 foyers) en avril, mai et juin 1991. Cette enquête doit fournir des informations trimestrielles sur 30 000 foyers (soit environ 60 000 personnes) à partir de 1992. (10 000 foyers y participeront chaque mois et seront interrogés quatre fois par an).

31. L'élaboration de l'enquête et la mise en application du programme expérimental ont nécessité une période de temps relativement courte et les coûts impliqués ont été assez modérés. Cela aurait été impossible sans :

- un système de collecte de données préalablement mis au point dans des buts similaires (c'est-à-dire pour collecter des données sur les ménages) ; l'utilisation de ce système a permis de réduire considérablement les dépenses. Ce SUEM (Système Unifié d'Enquête auprès des Ménages) utilisé par l'OCSH depuis 1976, comporte deux échantillons continus de probabilité sélectionnés parmi les districts du recensement. Diverses enquêtes OCSH sur le budget des ménages (revenus, temps-budget, santé, etc.) sont réalisées sur ces échantillons par un réseau d'enquêteurs expérimentés opérant selon un emploi du temps fixe. Elles sont contrôlées par les vingt agences locales de l'OCSH. Groupés, ces deux échantillons (30 000 ménages) semblent d'une taille adaptée à l'enquête expérimentale sur la population active. A compter de 1992, un nouvel échantillon SUEM sera extrait du recensement de 1990 ; son domaine de représentation a été amélioré pour les besoins de l'enquête sur la population active ;
- l'expérience qui a démontré une volonté de coopérer de la part de la population ; dès lors, il était peu probable que les résultats puissent être faussés par un taux élevé de refus de répondre. (Dans l'enquête sur les revenus réalisée en 1987, ce taux n'était que de 4 à 5 pour cent sur l'échantillon de 20 000 ménages) ;
- un système recommandé par le BIT de concepts et de techniques d'enquête déjà utilisés dans plusieurs pays. L'adoption de ces concepts et techniques a été facilitée par l'aide apportée par les services de statistique de certains de ces pays ;
- les pressions exercées par certains services gouvernementaux hongrois

et de diverses institutions internationales comme le FMI et la Banque mondiale, pour faire adopter des normes d'économie de marché.

32. L'enquête sur la population active, réalisée en Hongrie, utilise deux jeux de questionnaires. Le premier se concentre sur les données socio-démographiques des ménages et des individus ; le second, axé sur l'activité économique des individus comporte 20 questions, dont 18 ont trait à l'activité économique. Les deux dernières questions tentent de donner des informations sur le chômage répertorié en demandant à la personne interrogée si elle est enregistrée ou si elle perçoit l'allocation chômage.

33. Le questionnaire expérimental était destiné à mesurer le chômage en utilisant des normes BIT-OCDE. Par conséquent, l'activité économique a été mesurée à partir de concepts BIT-OCDE et non en fonction de concepts traditionnels (apporteurs de revenus actifs, apporteurs de revenus inactifs, personnes à charge). Sous sa forme actuelle, l'enquête hongroise :

- ne prend en compte que la population âgée de 15 à 74 ans ;
- fixe le seuil d'activité à une heure ouvrée rémunérée par semaine ;
- n'englobe que les activités indépendantes (petites exploitations agricoles par exemple) dont une partie au moins des produits sont destinés à la commercialisation. (Cela revient à s'écarter des recommandations du BIT ainsi que des règles de calcul du PIB hongrois dans lesquelles la consommation de produits agricoles et, dans le cas du PIB, les travaux de construction des logements, sont pris en compte, quel que soit leur degré de commercialisation) ;
- utilise une période de référence d'une semaine. Cette même période est utilisée pour la disponibilité au travail, mais elle est portée à quatre semaines lorsque les personnes interrogées sont à la recherche d'un emploi ;
- ne tente d'obtenir des informations sur les recherches d'emploi qu'auprès des personnes ayant travaillé moins d'une heure ; seules les personnes ayant travaillé moins de 36 heures sont interrogées sur leur intention de travailler davantage ;
- fournit certaines informations sur les emplois multiples ;
- considère le travailleur découragé comme à part dans la population active ;
- considère comme personnes pourvues d'un emploi les bénéficiaires d'une allocation de garde d'enfants.

34. Compte tenu des caractéristiques particulières du cas hongrois (caractère innovateur de l'approche utilisée pour l'enquête, importance de la consommation propre, généralisation des effectifs en surnombre, etc.) il apparaît nécessaire d'examiner dans le détail certaines d'entre elles.

35. L'enquête sur la population active a pour objectif principal de dresser un tableau global du nombre de chômeurs sur une certaine période de temps. De plus, elle demande aux demandeurs d'emploi depuis combien de semaines ils se trouvent dans cette situation et à toutes les personnes interrogées ne possédant pas un emploi régulier à quand remonte leur dernier emploi régulier. Cependant, on peut supposer que ces questions rétrospectives fournissent une estimation relativement peu fiable de la durée du chômage.

36. Par contre, l'un des principaux avantages du Registre Hongrois du chômage est d'offrir la possibilité de suivre les individus dans le registre, par leur numéro d'identification personnel. Cela fournit des informations sur les flux de chômeurs entrants et sortants, ainsi que sur la durée et l'incidence du chômage. L'identification est assurée par un code à onze chiffres dénommé "numéro d'identification personnelle", mis au point pour les besoins de l'état civil et associé à chaque individu de sa naissance à sa mort. Ce système global d'identification, introduit en 1981 et utilisé très largement dans divers buts administratifs, est ujourd'hui abandonné, suite à une décision du Conseil Constitutionnel, qui l'a jugé contraire aux droits de l'homme. A présent, il convient de mettre au point un code d'identification spécial destiné à l'enregistrement du chômage afin d'éviter toute revendication illicite en matière d'indemnisation. Fort heureusement, ce code pourra également être utilisé à des fins statistiques et conserver les avantages du Registre Hongrois, dans ce domaine particulier. Cependant, la confrontation directe de fichiers individuels contenant des données de nature différente pourrait devenir impossible compte tenu de la décision sus-indiquée, ce qui

entraînerait une perte considérable pour les statistiques.

x

III. CONCLUSIONS

1. Les ressources humaines sont de toute première importance pour assurer une bonne transition. Par conséquent, les décideurs, et notamment le public, doivent disposer d'un système global et fiable d'informations sur la situation du marché du travail et sur la nature de l'emploi et du chômage. Cette nécessité est soulignée, d'une part, par le manque de préparation de la Hongrie pour faire face aux conséquences négatives de son évolution radicale et, d'autre part, par les ressources financières limitées dont elle dispose pour gérer le problème du chômage.

2. Les agences publiques pour l'emploi constituent une source d'information essentielle en matière de chômage. Toutefois, leurs registres ne garantissent pas, à eux seuls, une fiabilité totale. Le registre des bénéficiaires de l'allocation chômage (qui est également un indicateur des activités dans l'administration de l'emploi) pourrait à juste titre être considéré comme une source d'information importante.

3. En plus des informations sur le chômage fournies par les agences pour l'emploi, d'autres statistiques sur la population active ont pu être tirées des enquêtes réalisées auprès des ménages ; ces deux types d'approche continuent d'être appliquées. L'approche fondée sur les registres des agences pour l'emploi est de nature plus restrictive ; les enquêtes auprès des ménages tendent, au contraire, à être plus globales et souples, donc mieux adaptées au respect des directives du BIT. Par contre, le Registre Hongrois pourrait fournir, par l'intermédiaire des codes d'identification personnelle, des informations importantes sur la durée et l'incidence du chômage. Il est impératif de préserver cette caractéristique du registre des bénéficiaires de l'allocation chômage, en dépit de l'effondrement du système de numéro d'identification personnelle.

4. Les concepts traditionnels hongrois d'activité économique diffèrent fondamentalement de ceux utilisés par le BIT et l'OCDE, tant par leur philosophie que par leur approche. Ces différences ont un impact considérable sur l'objectif et la portée des mùesures, ainsi que surt le système adopté pour les exécuter. Cela est particulièrement sensible au moment d'adopter un système entier, c'est-à-dire lorsque la Hongrie tente de mesurer le chômage à partir d'une enquête sur la population active.

5. La possibilité qu'a la Hongrie de greffer le chômage sur ses concepts traditionnels d'activité économique dépendra à la fois de la rigueur de la définition utilisée et du système de mesure mis en place. Deux possibilités s'offrent à elle:

a) Parmi les trois catégories principales, les chômeurs bénéficiant d'une allocation pourraient être comptés comme apporteurs de revenus inactifs alors que les autres chômeurs seraient considérés comme des personnes à charge. (Une méthode similaire a été utilisée en Hongrie de 1986 à 1989, période au cours de laquelle les chômeurs ont été enregistrés comme personnes à charge).

b) Les trois catégories (apporteurs de revenus actifs, apporteurs de revenus inactifs et personnes à charge) pourraient être complétées par de nouvelles subdivisions de chômeurs (comme lors du recensement de 1990).

6. Dans le même esprit de "réforme", d'autres modifications pourraient amener à utiliser les données extraites des registres de chômage pour modifier les catégories traditionnelles et se rapprocher davantage des recommandations formulées par le BIT et l'OCDE. Ces modifications pourraient notamment consister à compléter la population économiquement active en prenant en compte, dans la catégorie des chômeurs, les bénéficiaires de pension et les étudiants à la recherche d'un emploi (auprès d'agences publiques pour l'emploi) et en ajoutant dans la catégorie des apporteurs de revenus actifs, les bénéficiaires de pensions et les étudiants ayant un travail. La population économiquement inactive pourrait alors correspondre au total des apporteurs de revenus inactifs et des personnes à charge. (La classification des bénéficiaires d'allocations chômage ou d'allocations de garde d'enfants n'est pas très nette. En principe, ils pourraient tous les deux être considérés comme économiquement actifs ou inactifs).

7. Cette approche peut être justifiée par le fait que, du point de vue hongrois, les concepts BIT-OCDE ont tendance à se concentrer sur des aspects économiques en ignorant le côté social. Cependant, en matière de niveau de vie, elle est loin d'être mal adaptée dans le cas où la personne pourvue d'un emploi

ou au chômage est un individu d'âge moyen, chef de famille, un jeune étudiant ou un pensionné. Cette approche "sociale" vaut également par le fait que le chômage massif est un phénomène inhabituel en Hongrie, comme dans les autres pays d'Europe de l'Est et qui pourrait déboucher sur de graves conflits sociaux.

8. Toutefois, cette solution hybride pourrait présenter un inconvénient : lorsqu'on tente d'établir une méthodologie cohérente, il convient avant tout d'analyser les priorités (dans le cas présent, le modelage du marché du travail par l'activité économique, et l'approche de la protection sociale visant à garantir un certain niveau de vie et le plein emploi). Cela dépend de la stratégie adoptée par la Hongrie lors de l'étape de transition qui l'amènera à une économie de marché. Comme nous l'avons vu, jusqu'à présent, les concepts économiques ont reflété les besoins d'une économie planifiée. Certains de ces objectifs ont déjà été atteints mais un grand nombre d'autres sont devenus sans objet. Le nouveau système statistique devrait donc se fonder sur les principes d'une économie de marché. Néanmoins, les conditions particulières caractérisant la période de transition devront être prises en compte dans le choix des méthodes à appliquer. Cela n'implique pas une survivance temporaire de l'esprit d'économie planifiée, mais plutôt une prise en compte des problèmes de transition, ainsi que des crises et tensions qui les accompagnent.

9. Le rapprochement entre l'approche traditionnelle de l'activité économique adoptée par les pays d'europe de l'Est et l'approche correspondante basée sur les principes d'économie préconisée par le BIT et l'OCDE est contre nature pour les raisons suivantes :

- la catégorie économique de "personne à charge" ne peut pas être interprétée dans un monde capitaliste car cela impliquerait que toute personne ne bénéficiant d'aucune aide de l'Etat, sous forme d'emploi ou d'allocation quelconque serait prise en charge par les autres ;

- l'expression "apporteurs de revenus inactifs" se réfère à une catégorie positive et honorable, alors que l'expression "allocation chômage" renvoie à des conditions radicalement différentes de celles liées aux pensions et aux droits ou allocations de garde des enfants ;

- le concept d'"apporteurs de revenus actifs", par exemple, assimile à des "personnes pourvues d'un emploi" celles qui ne perçoivent pas de pension, lorsque ces pensions ne sont plus des subventions accordées par l'Etat, mais des sortes d'avantages de type assurance.

En conclusion, les versions "réformées" des concepts obsolètes ne peuvent être justifiées que si les séries chronologiques des périodes précédentes peuvent être ajustées à la nouvelle philosophie. Le nouveau système statistique doit être basé sur les recommandations BIT-OCDE et doit représenter une évolution radicale par rapport à la pratique traditionnelle.

10. L'organisation d'une enquête sur la population active est le meilleur moyen de mesurer l'activité économique en appliquant les concepts d'emploi et de chômage préconisés par le BIT et l'OCDE. Les partisans de cette méthode soulignent l'importance de disposer d'une information fiable sur le chômage. Compte tenu des changements radicaux de structure et d'organisation qui interviennent dans les économies des pays en phase de transition, le système traditionnel de collecte des données sur l'emploi (s'appuyant énormément sur les grosses entreprises de type socialiste) se trouve confronté à d'énormes difficultés et n'est pas en mesure de fournir des informations fiables sur la situation réelle de l'emploi à court terme. Par conséquent, les enquêtes auprès des ménages sont devenues des outils indispensables pour la mesure de l'emploi.

11. Les enquêtes sur la population active ne présentent que deux inconvénients majeurs : une relativement faible représentativité géographique et un coût élevé. Ces deux éléments sont liés car un élargissement de la représentativité se traduirait par une augmentation des coûts. Fort heureusement, des méthodes fondées sur des sources d'information auxiliaires, notamment les registres, permettent d'améliorer les statistiques établies à partir d'un échantillon de taille réduite. Des expériences devront être réalisées pour décider si le Registre Hongrois peut être utilisé à cette fin. Toutefois, les coûts élevés des enquêtes sur la population active pourraient être réduits en combinant plusieurs enquêtes auprès des ménages. Dans le cas concret de la Hongrie, cette solution semble bien adaptée.

12. A une époque où l'attention se porte essentiellement sur le niveau de vie, les concepts traditionnels d'activité économique appliqués à ce domaine seront remplacés par un système plus prosaïque fondé sur une approche

économique, ce qui ne manquera pas de susciter des controverses. Cependant, l’analyse des effets secondaires négatifs de la phase de transition vers une économie de marché ne doit pas être se limiter à une enquête unique et à l’adoption de la série de concepts correspondants. Il est impératif d’associer les transformations radicales affectant la collecte des statistiques sur l’emploi à la réforme touchant la collecte des statistiques sur le niveau de vie. En Hongrie, cela se trouvera facilité par le Système Unifié d’Enquête auprès des Ménages (SUEM). En effet, l’adoption d’une base d’échantillonnage commune permettra d’assurer une certaine cohérence entre les résultats des diverses enquêtes SUEM et l’Enquête sur la Population Active.

BIBLIOGRAPHIE

Ulrich Cramer, "Problèmes conceptuels posés par les statistiques sur la population active au plan de l'analyse", (publié en allemand dans Allgemeines Statistisches Archiv 1990/1).

Felix Butschek, "Le chômage déguisé en Autriche", (publié en allemand dans Monatberichte 7/81).

Bruno Dallago (1990), "La seconde économie et l'économie irrégulière dans les pays d'Europe de l'Est : ses conséquences sur la transition économique", Université de Trente, Italie (Conférence sur les économies en phase de transition, Washington DC BLS-Eurostat).

Saul Estrin et Christopher Pissarides, (1991), " Unemployment Statistics in Central and East Europe : the Role of the Labour Force Survey" - "Les statistiques du chômage dans les pays d'Europe Centrale et de l'Est : le rôle de l'enquête sur la population active, LSE, Angleterre.

Gaspar Fajth (1991) "The Present and the Future of Hungarian Wage and Related Labour Statistics" - "Le présent et l'avenir des statistiques sur les salaires et l'emploi en Hongrie" (Conférence EUROSTAT-LSE), Stoke Rochford Hall, Angleterre.

Luigi Frey, (1990) "Le chômage en Italie - Signification et limite de la terminologie et des informations disponibles", Université de Rome.

Maria Frey, (1991) "La loi de 1991 sur l'emploi dans une ...internationale" (MKI, Budapest).

Paul R. Gregory, (1991) "Unemployment and Job Search in Socialist Economies in Transition" -"Le chômage et la recherche d'emploi dans les économies des pays socialistes en phase de transition". Université de Houston (Conférence BLS-Eurostat, Washington DC).

Ralf Hussmanns, Farhad Mehran et Vijay Verma, (1990), "Enquêtes sur la population active, l'emploi, le chômage et le sous-emploi" (Manuel BIT de concepts et méthodes), BIT, Genève.

Andras Keleti, (1990), "Statistiques hongroises de travail, en phase de transition", HCSO, Budapest.

Judit Lakatos (édité en 1991), "La situation de la population active dans l'économie nationale des années 80" (publié en hongxrois, KSH, Budapest).

Gyorgy Lazar (publié en 1991), "La situation du marché du travail" 'publié en hongrois), Munkaeropiaci Informaciok OMK 1991/2).

Kozlony Magyar, (1991) "Loi sur l'emploi et l'offre de chômeurs", (publié en hongrois).

Gyula Nagy et Agnes Hars, (1990), "Considérations sur le développement du chômage et sur la structure de la population sans emploi, à la lumière des données statistiques", (en hongrois, Institut de recherche et du travail, Budapest).

Thomas I. Plewes, (1991), "The Measurement and Significance of Multiple Jobholding in the United States" - "Mesure et signification du cumul d'emplois aux Etats-Unis", BLS, Washington DC.

Gyula Pulay, (1989/1990), "Vivre avec le chômage", (publié en hongrois, Munkaügyi Szemle 1989/12, 1991/1).

Schweitzer et al., (1990), "Hongrie - La transition vers une économie de marché - problèmes critiques de ressources humaines", (rapport Banque mondiale no 8665 - HU) Washington DC.

M. Skaliotis, (1990), "Enquête sur la population active dans la CEE : Objectifs, contenus, organisation", (EUROSTAT, Conférence de MOSCOU).

Janos Timar,(1990), "L'emploi : vers un nouveau Rubicon", (en hongrois, Tarsadalmi Szemle 90/5).

Ralph Turvey, (publié en 1990), "Developments in International Labour Statistics - Développements dans les statistiques internationales du

travail", BIT - Londres - New York.

d
END-OF-TEXT