

« Petit Louis vieillissait.  
 Il devenait de plus en plus bavard et il ne travaillait plus très vite.  
 Mon père n'aurait eu qu'à lever le doigt pour lui trouver un remplaçant.  
 Il payait ses ouvriers cinq centimes de plus, à l'heure, que le prix habituellement  
 donné, même chez cousin Léopold, qui employait bien  
 douze hommes à l'entretien de son parc superbe.  
 Trente centimes ! En été, Petit-Louis faisait des journées de douze heures.  
 Trois francs soixante par jour ! Vingt et un francs par semaine !  
 L'hiver, il ne dépassait pas ses quatorze francs hebdomadaires !  
 Mais papa ne pensait pas que l'on pût renvoyer un ouvrier devenu trop vieux. »

Marie Gevers, *Guldentrop, Histoire d'un fantôme*,  
 éd. Labor, Espace Nord, 2005, p. 107.

# Au-delà des chiffres... augmenter l'emploi : de quoi parle-t-on ?

*Quels sont les enjeux de l'objectif de relèvement des taux d'emploi des travailleurs âgés ? Une analyse critique des chiffres permet de montrer qu'ils recouvrent des réalités différentes selon les pays. Le constat d'une Belgique à la traîne s'en trouve relativisé : si elle présente de faibles taux d'emploi pour les jeunes et les travailleurs âgés, ceux-ci sont meilleurs que ceux d'autres pays pour les tranches d'âge intermédiaires. La Belgique est également performante en matière de productivité de l'emploi et de produit intérieur brut (P.I.B.). Faut-il donc revoir la répartition de l'emploi ?*

## Jean Verly

Jean Verly est maître de conférences aux Fucam, il est l'auteur de *l'Improbable emploi*, coll. « Quartier Libre », Labor, décembre 2004.

Depuis plusieurs années, l'augmentation des taux d'emploi constitue un objectif majeur des politiques européennes et nationales de l'emploi. Il s'agit du premier objectif de la Stratégie européenne pour l'emploi (S.E.E.).

La Belgique est particulièrement visée puisque, sur la base des taux d'emplois officiels, elle est en 2001 le dernier pays pour les hommes (68,8 %) et le onzième pour les femmes (51 %). Cette position est-elle si problématique puisque nous, les Belges, sommes parmi les meilleurs en ce qui concerne le P.I.B. par habi-

tant (indice 116 pour 100 pour l'Europe des Quinze) et les seconds derrière le Luxembourg (indice 126,6) en ce qui concerne la productivité par personne employée? En outre, sur une longue période, le volume de l'emploi n'a cessé d'augmenter.

Dans un premier temps, nous nous interrogeons sur les chiffres eux-mêmes qui servent à étayer des choix d'intérêt collectif. Dans la plupart des textes, à tout le moins officiels, il existe en effet une tendance à interpréter les chiffres de manière à conforter la nécessité d'accroître les taux d'emploi. Pour quelles raisons? La réponse à cette question sera abordée ensuite dans un questionnement sur l'un des objectifs clés de cette logique, à savoir le financement d'un haut niveau de sécurité sociale.

De toutes ces considérations résulterait la conclusion qu'il s'agit en fait d'augmenter le nombre de personnes « en emploi », plutôt que d'augmenter le volume global de celui-ci.

## QUESTIONNER LES CHIFFRES

Quelques considérations techniques paraissent nécessaires même si elles restent non exhaustives tant la question est techniquement complexe. Nous n'adoptons pas ici le point de vue du statisticien quant à la construction des chiffres. Notre point de vue est celui du lecteur qui prend connaissance des données, en principe accessibles à tous, dans des publications principalement européennes, tels le rapport annuel *L'emploi en Europe*. Ces données proviennent d'Eurostat,

l'Office statistique des communautés européennes.

Nous proposons deux types de remarques techniques. En premier lieu, la question du calcul des taux, ensuite la non-prise en considération de l'évolution chronologique dans le choix des chiffres officiels de référence.

Le calcul des taux — d'activité, d'emploi, de chômage — est conditionné par quelques conventions importantes pour l'objet qui nous occupe.

Le numérateur est le nombre de personnes concernées par la situation convenue. Mais lorsqu'une personne est dans une situation mixte — emploi, chômage —, sa situation de chômage est ignorée. Une unité d'emploi est identifiée à partir d'un volume d'une heure de travail déclaré par semaine, ce qui signifie une préférence pour une statistique par personne plutôt qu'en nombre d'heures de travail.

Les statistiques Eurostat donnent aussi des chiffres qui concernent le volume de l'emploi: il s'agit de l'emploi en équivalent temps plein (E.T.P.) et de deux formes d'emploi généralement qualifiées d'atypiques: l'emploi à temps partiel et l'emploi temporaire. Le chômage retenu est dit conventionnel, c'est-à-dire qu'il concerne essentiellement les demandeurs d'emploi indemnisés, à temps complet. D'autres catégories de demandeurs d'emploi ne sont pas prises en compte principalement, les chômeurs partiels et les demandeurs d'emploi non indemnisés<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ni à fortiori les personnes qui reçoivent le revenu d'intégration ou l'aide sociale du C.P.A.S. dont l'effectif était de l'ordre de 130 000 en 2003.

Quant au dénominateur, il varie selon qu'il s'agit des taux d'activité et des taux d'emploi, d'une part, et du chômage, d'autre part. Ces choix ont été adoptés par l'Organisation internationale du travail dès 1954. Dans le premier cas, il s'agit de la population « en âge d'activité », limitée pour tous les pays de quinze à soixante-quatre ans lorsqu'il s'agit des taux tous âges confondus. Dans le second cas, il s'agit de la population effectivement en emploi.

Choisir l'objectif du taux d'activité signifie porter l'effort sur l'offre de travail, tandis que choisir le taux d'emploi signifie le porter sur la mise à l'emploi, idéalement sur son volume effectif. Choisir le taux d'emploi indique que la participation effective à l'activité productive est préférée à la participation effective et potentielle à cette même activité. Une certaine confusion existe toujours entre les deux expressions, taux d'activité ou taux d'emploi; cette confusion se lit même dans la littérature officielle et s'entend encore fréquemment<sup>2</sup>.

Le dénominateur choisi pour le taux de chômage exprime que la probabilité (le risque) du chômage est liée à l'appartenance à la population active. Ce choix pose en lui-même question puisque le risque du chômage serait plutôt lié à la perte d'emploi ou, autrement exprimé, la cause du chômage serait essentiellement à rechercher dans la diminution de l'emploi.

Bref, un taux d'activité identique entre deux pays ne préjuge en rien de sa composition, l'emploi et le chômage. Il n'est

donc pas, en tant que tel, une mesure satisfaisante de la santé socioéconomique d'un pays.

Ajoutons encore que la quantité d'emploi ne préjuge en rien de la qualité de celui-ci. L'objectif d'accroissement du taux d'emploi reste, lui aussi, muet à cet égard.

### **POUR UNE MÊME BASE DE COMPARAISON ENTRE PAYS**

Une première amélioration de type technique pourrait être apportée: adopter un même dénominateur, soit la population totale d'un pays. Ce choix aurait l'avantage de gommer les particularités nationales dues à la pyramide des âges — on sait en effet que l'évolution quantitative de l'emploi est indépendante de celle de la population — et d'effacer celles des réglementations nationales à propos de la scolarité (obligatoire) et de l'âge (légal) d'accès à la pension.

En pratique, un pays comme la Belgique où la pyramide des âges présente une part relative moins élevée des 15-24 ans et une part relative inverse pour les 55-64 ans, présente, à nombre égal d'emplois pour chaque catégorie, un taux d'emploi officiel plus favorable pour les jeunes, et l'inverse pour les travailleurs âgés par comparaison à un calcul sur la base de la population totale. À nombre d'emplois égal pour les jeunes, nous sommes favorisés en raison du mode de calcul du taux d'emploi; la situation est inverse pour les 55-64 ans. Le calcul par rapport à la population présente aussi l'avantage d'une meilleure stabilité puisque les effectifs

<sup>2</sup> L'article d'Achille Seghin, (2002), « Les pays européens à l'épreuve des taux d'emploi », *Futuribles*, mai, p. 5-26, propose une discussion utile du concept de taux d'emploi.

d'emploi des catégories concernées par le Pacte des générations sont moins stables que celui de l'ensemble de la population.

À propos des âges légaux de la scolarité et de la retraite, la Belgique se caractérise par un âge légal de la scolarité de dix-huit ans, le plus élevé en Europe, la plupart des pays ayant choisi seize ans; quant à l'âge de la retraite, celui de soixante-cinq ans pour les hommes se retrouve dans la plupart des pays de l'Europe des Quinze; l'Irlande (soixante-six ans) et la France (soixante ans) font exception.

La différence entre les hommes et les femmes quant à l'âge légal — traditionnellement 65-60 ans —, qui doit disparaître à l'horizon 2009, biaise défavorablement le calcul des taux d'emploi des femmes par rapport à celui des hommes.

Intégrer les âges légaux dans le calcul du dénominateur permettrait de faire apparaître plus clairement la mesure de la décision subjective en faveur de l'emploi. En d'autres termes, à nombre d'emplois égal, la Belgique est défavorisée par rapport à tous ses partenaires.

On peut aussi neutraliser ces différents inconvénients en ne prenant en considération que les taux d'emploi des 25-54 ans. À cet égard, la Belgique fait à peine moins bien que l'Europe des Quinze... l'écart négatif de la Belgique se réduit, « bon an mal an », à 1 point de %. Elle se situe ainsi à un niveau comparable à celui de l'Allemagne, de l'Irlande ou du Luxembourg.

## **TENIR COMPTE DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES**

Jusqu'à présent, il s'est agi de mesurer la quantité d'emploi à une date donnée. Or, les autorités européennes veulent donner une impulsion, c'est-à-dire agir sur la tendance. On ne peut que s'étonner de remarquer que les données qui fondent les objectifs de Lisbonne sont celles de la seule année 2001, et restent muettes quant aux évolutions de la période qui l'a précédée et dont la pertinence serait suffisamment longue — une dizaine d'années au moins.

Dans le cas belge, l'évolution apparaît à nouveau moins problématique par rapport à ses partenaires européens. Depuis 1991, la Belgique fait, pour les 15-64 ans, mieux que l'ensemble de l'Union européenne, particulièrement pour les femmes, ainsi que pour les 55-64 ans chez qui le rythme d'accroissement des taux d'emploi est trois fois supérieur à la moyenne de l'Union. La période d'activité professionnelle tend à s'allonger ces dernières années en Belgique.

## **L'EMPLOI EN VOLUME PLUTÔT QUE L'EMPLOI PAR PERSONNE**

Peut-être faut-il pousser plus loin l'exploitation de la statistique officielle?

La mesure du volume individuel de l'emploi constitue un autre type d'interrogation. La statistique officielle présente un taux d'emploi en équivalent temps plein qui se définit selon Eurostat comme « le nombre total d'heures travaillées [...] divisé par la moyenne annuelle des heu-

res travaillées dans des emplois à temps plein ».

Le dénominateur pose question : s'agit-il du nombre d'heures conventionnel ou du nombre d'heures effectif ? Nous n'avons pas d'information à ce sujet. En outre, le volume de travail pris en compte exclut d'autres formes d'emploi que l'emploi salarié, principalement l'emploi indépendant dont l'importance relative varie fortement entre pays. S'il s'agit du nombre d'heures effectif recueilli auprès des personnes, on peut s'interroger sur la fiabilité de la donnée. Ces données sur le volume de l'emploi ne devraient-elles pas être élaborées à partir d'informations recueillies auprès des entreprises et des instituts nationaux de sécurité sociale pour minimiser les risques inhérents à la perception subjective des individus ?

De nouveau, au-delà de ces questions techniques, il faut souligner que l'évolution du taux d'emploi en E.T.P. est passée entre 1995 et 2004 de 55,5 à 58,5 %, même si elle stagne voire diminue faiblement (de 58,9 à 58,5 %) entre 2002 et 2004. La plupart des pays connaissent cette diminution des taux d'emploi en E.T.P. ! Cela suggère l'influence de l'accroissement des formes atypiques d'emploi. Au lieu de continuer à augmenter, l'emploi en volume aurait tendance à diminuer dans les dernières années alors que l'effectif de l'emploi en nombre de personnes continue à augmenter. La différence entre le taux d'emploi par personnes et le taux d'emploi E.T.P. pourrait se mesurer au départ de l'importance de l'emploi à temps partiel. Lorsqu'on fait le

calcul, les pays qui connaissent un temps partiel important (Scandinavie et Pays-Bas) arrivent dans une position voisine de la nôtre.

La question de l'équivalent temps plein devrait pouvoir être élargie aux emplois qualifiés d'atypiques. Outre le temps partiel, la statistique Eurostat propose des données sur l'emploi temporaire et sur l'emploi indépendant. Ces trois formes d'emploi sont celles qui font l'objet d'une mesure quantitative régulière ; elles peuvent être considérées comme les formes officielles de l'emploi atypique. Même si le statut d'indépendant n'est pas habituellement considéré comme atypique, sa prise en compte semble nécessaire en raison du fait que son pourcentage dans l'emploi total diffère considérablement entre pays.

Prendre en compte ces formes d'emploi permet plus fondamentalement d'apprécier le mode de régulation du marché de l'emploi propre à chaque pays (ou ensemble de pays). L'écart des pourcentages de l'emploi à temps partiel par rapport à l'emploi total est de 1 (Grèce) à 10 (Pays-Bas) entre pays de l'Europe des Quinze. Le temps partiel est un phénomène essentiellement féminin : à l'exception des Pays-Bas, du Danemark et de la Suède, son pourcentage dans l'emploi masculin est inférieur à 10 %. L'écart des pourcentages de l'emploi temporaire est de 1 (Luxembourg) à 7 (Espagne) entre pays de l'Europe des Quinze ; celui des pourcentages de l'emploi indépendant est de 1 (Suède) à 9 (Grèce).

Pour chacune de ces trois formes d'emploi, les niveaux relatifs de la Belgique par rapport à l'Europe des Quinze sont de 110 (116 pour les femmes) pour l'emploi à temps partiel, de 66 pour l'emploi temporaire et de 112 pour l'emploi indépendant. La Belgique présente donc une configuration où l'emploi atypique est relativement limité.

De cet examen des chiffres, il nous paraît important de rappeler que la Belgique connaît une intensification particulièrement élevée de l'emploi, confirmée par une des meilleures productivités de l'Union européenne. Mais cette configuration se lit dans les chiffres par une limitation relative de l'importance des trois formes d'emploi dits atypiques; ainsi que par une concentration de l'activité professionnelle sur les catégories d'âges entre vingt-cinq et cinquante-cinq ans, concentration relativement forte en comparaison d'autres pays. La Belgique ferait partie de ces pays où « une seule génération travaille à la fois<sup>3</sup> ». Les choix socioéconomiques de la Belgique ont privilégié l'intensité de l'emploi par personne plutôt que le nombre de personnes occupées; cette option favoriserait la productivité du travail et la compétitivité de l'économie.

## ENJEUX ET QUESTIONS

Partant du questionnement des chiffres proposé, nous suggérons quelques enjeux sur les raisons généralement invoquées pour relever les taux d'emploi. Officiellement, cet objectif est une condition « cruciale pour l'exploitation du plein potentiel de l'offre de main-d'œuvre

en vue de soutenir la croissance économique, les recettes fiscales et les systèmes de protection sociale, y compris des niveaux de retraites adéquats, au regard des réductions attendues de la population en âge de travailler<sup>4</sup> ».

La liaison considérée comme centrale avec le financement de la protection sociale semble être l'argument le plus important. Pourquoi ce financement doit-il supposer un accroissement des taux d'emploi, alors que comme nous venons de le montrer, l'accroissement du taux d'emploi ne signifie pas un accroissement du volume de l'emploi et donc de la masse salariale, une des bases du financement de la protection sociale. Rappelons ici que la part de la masse salariale dans le P.I.B. européen est passée de quelque 76 % en 1975 à 67 % actuellement. Il faudrait qu'elle puisse augmenter à nouveau...

La part du financement de la protection sociale sur la base des revenus du travail diffère aussi sensiblement entre pays de l'Union. La plupart de ceux qui préfèrent les prélèvements fiscaux connaissent les taux d'emploi les plus élevés. Ceux-ci sont aussi les pays où la part de la protection sociale dans le P.I.B. est la plus élevée. Ces données signifient donc que promouvoir le taux d'emploi de manière uniforme ne correspond pas aux spécificités des modèles sociaux nationaux — ici le mode de financement de la sécurité sociale.

Mais les pays se font concurrence sur le coût du travail dont les prélèvements constituent une partie significative. Il n'est pas interdit de penser que l'augmen-

<sup>3</sup> Selon la formule d'Elbaum et Marchand citée par Th. Moutlaert, dans « La fin de carrière. Des politiques en débat », *Cahiers hebdomadaires du Crisp*, n° 1882, 2005, p. 21.

<sup>4</sup> Commission européenne (2004), *Accroître l'emploi des travailleurs âgés et différer la sortie du marché du travail*, résumé et conclusion, Bruxelles, p. 3.

tation des taux d'emploi qui se produirait constituerait un argument pour diminuer l'importance de ces prélèvements, dont, en priorité, les cotisations patronales.

S'il s'agit de sauvegarder la protection sociale, on ne peut manquer d'observer que la réduction du niveau du chômage n'est pas affirmée en tant qu'objectif quantitatif. Dans la Stratégie européenne pour l'emploi (S.E.E.), « aucun objectif spécifique n'a pu être fixé en ce qui concerne les taux de chômage [...] Les lignes directrices pour 2003-2005 touchent principalement aux politiques d'activation, à la formation, au "vieillessement actif"<sup>5</sup>... » Quels arguments justifieraient cette orientation ?

- La mesure du chômage est nationale et dépend donc des conditions d'accès au régime. À ce niveau, le taux de chômage conventionnel de la Belgique n'est pas supérieur ces dernières années à la moyenne européenne, malgré une durée d'indemnisation plus longue;
- l'indicateur du chômage conventionnel est réducteur dans la mesure où il se limite aux chômeurs complets indemnisés et néglige d'autres situations de chômage et plus généralement des situations dites de sous-emploi involontaire;
- l'augmentation de l'emploi ne signifie pas la baisse du chômage; il est vraisemblable que favoriser des emplois flexibles se traduise par un accroissement du chômage en stimulant l'alternance entre emploi et chômage.

De ces différentes considérations, il résulte qu'augmenter les taux d'emploi signifie, en fait, du point de vue des politiques officielles de l'emploi, vouloir mettre à l'emploi le maximum de personnes. Le volume individuel de travail et la rémunération seraient secondaires. Le revenu global du travail serait réparti sur un plus grand nombre d'individus. Il s'agit vraisemblablement de la manière de réaliser le troisième objectif de la S.E.E.: « promouvoir un marché du travail favorisant l'insertion sociale » que l'on pourrait exprimer de la manière suivante: l'insertion sociale suppose d'être « en emploi ».

Vis-à-vis des principes de la protection sociale, cela signifie une confirmation de la tendance récente en faveur de l'individualisation des droits sociaux, principe auquel la Belgique ne se réfère pas totalement dans la mesure où elle a pris comme critère d'attribution, dans certains domaines de la protection sociale (la santé, le chômage), la famille comme condition d'attribution ou de calcul des prestations.

Par ailleurs, la volonté d'accroître le nombre de personnes en emploi signifie un accroissement de l'offre de travail. Cela stimule la pression de l'offre sur la demande et donc la pression à la baisse des salaires. L'accroissement du nombre de personnes en emploi compensera-t-il cette pression sur les salaires de manière à permettre une marge de financement suffisante de la protection sociale, que ce soit par les cotisations sociales ou l'impôt? Cet accroissement permettra-t-il de

<sup>5</sup> Conter B., (2004), « La stratégie européenne pour l'emploi: outil de légitimation ou de transformation des politiques? » *L'année sociale 2003*, U.L.B., Bruxelles.

réaliser le second objectif de la S.E.E., « augmenter la qualité et la productivité du travail », étant entendu que la productivité est une condition fondamentale pour soutenir la concurrence dans une économie toujours plus mondialisée ?

Dans la première partie de ce texte, nous avons montré que si la Belgique présentait de faibles scores d'emploi pour les jeunes et les travailleurs âgés, elle se défendait mieux pour les tranches d'âge intermédiaires puisque les indicateurs socioéconomiques présentés en seconde partie nous situent parmi les « meilleurs » pays de l'Europe des Quinze.

Notre système productif serait caractérisé par une intensification du travail particulièrement élevée permettant d'atteindre les performances reconnues : la productivité de l'emploi et le P.I.B. par habitant qui nous situent parmi les meilleurs. Faut-il — mais alors pour des raisons autres qu'économiques — faire en sorte que l'emploi se répartisse autrement sur la population ? Et si oui, à quelles conditions socialement acceptables ? ■