

# Espagne

## Critères de divergence autour des chiffres du chômage

Carole TUCHSZIRER

L'Espagne compte aujourd'hui plus de 3 millions de chômeurs selon les chiffres fournis par l'Institut national de la statistique (INE). Près d'un actif sur cinq est sans emploi ce qui situe ce pays comme celui qui, au niveau européen, affiche le plus fort taux de chômage. Il n'est donc pas surprenant que la question de la mesure du chômage fasse de temps à autre resurgir une polémique quant à la fiabilité des sources utilisées pour apprécier ce phénomène. En 1994, alors que le taux de chômage atteignait 25 %, les pouvoirs publics ont mis en cause les évaluations de l'INE dont le nombre de chômeurs excédait dans des proportions importantes celui fourni par le service public de l'emploi. Depuis cette date, le sujet est régulièrement évoqué mais il est resté circonscrit à la sphère politique opposant d'un côté le ministère du Travail qui fait valoir la supériorité de l'indicateur établi par l'INEM (l'Agence nationale pour l'emploi) et de l'autre les statisticiens de l'INE qui défendent leur méthode de calcul. Les syndicats n'ont pas directement participé à la controverse. En revanche dès 1994 le Conseil économique et social a réagi en consacrant, dans son rapport annuel sur l'état de l'économie espagnole, un chapitre entier

aux chiffres du chômage. Sa conclusion, qui rejoint l'analyse des quelques économistes qui se sont penchés sur la question, ne remet pas en cause la fiabilité du chiffre avancé par l'INE. En revanche les chiffres enregistrés par l'Agence nationale pour l'emploi, ceux repris officiellement par le ministère du Travail, sont largement contestés car ils minorent la réalité du sous-emploi. Les statisticiens de l'INE devraient prochainement sortir vainqueurs de cette controverse puisque le ministère du Travail propose de revoir le concept de « chômeur enregistré » sur lequel s'appuie l'INEM pour compter ses chômeurs.

---

### Un fossé statistique important

Comme dans la plupart des pays européens, deux indicateurs sont couramment utilisés et commentés pour mesurer l'ampleur du chômage :

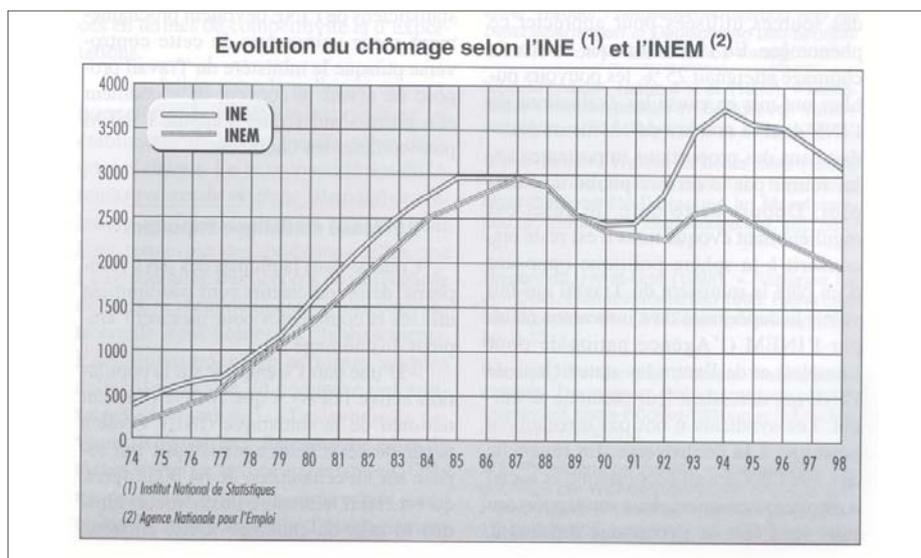
– D'une part l'« enquête sur la population active (EPA) » que réalise l'Institut national de la statistique (INE). C'est à partir de cette source statistique, qui repose sur un échantillon de 64 000 foyers, qu'est établi le nombre de chômeurs ainsi que le taux de chômage. Cette enquête,

## ESPAGNE

qui est celle publiée par Eurostat sur les forces de travail, s'appuie sur les critères du BIT définissant le statut du chômeur (ne pas avoir travaillé ne serait-ce qu'une seule heure pendant la semaine de référence, être disponible pour pouvoir occuper un emploi dans un délai de quinze jours et rechercher un travail). Seul cet indicateur autorise le recours aux comparaisons internationales.

– Les données administratives issues du fichier de l'Agence nationale pour l'emploi (l'INEM) qui fournit tous les mois le nombre de chômeurs enregistrés dans les agences locales. Toutefois comme nous le verrons plus loin, tous les demandeurs d'emploi inscrits dans les agences locales ne sont pas pris en compte dans le chiffre officiel qui s'appuie, lui, sur un concept plus restrictif du chômeurs enregistrés ». C'est à partir de cette source administrative qu'est diffusé tous les mois par le ministère du Travail le nombre de demandeurs d'emploi.

Or, depuis le début des années quatre-vingt dix ces deux indicateurs ne cessent de diverger (voir graphique). En 1994, l'enquête sur la population active de l'INE recense 3,6 millions de chômeurs alors que l'INEM en comptabilise un million de moins. Cet écart a été constant y compris depuis cette date qui marque pourtant une tendance à la décreue du chômage que les deux sources confirment. En 1997, 3,3 millions de chômeurs sont dénombrés côté INE contre 2,1 millions pour l'INEM. Ainsi, le chômage enregistré par l'INEM ne couvre que 63 % du chômage estimé par l'INE. Ces écarts de taux de couverture varient selon les catégories observées. Pour les jeunes de moins de 25 ans le taux de couverture du chômage enregistré par l'INEM par rapport au chômage INE n'est que de 43 %. Par secteur d'activité, on observe qu'il n'est que de 23 % dans l'agriculture. Quant aux personnes qui accèdent pour la première fois au marché du travail, le constat est le même et les chiffres de



## DIVERGENCE AUTOUR DES CHIFFRES DU CHÔMAGE

l'INEM restent très inférieurs aux données collectées par l'enquête de l'INE. Pour les experts, deux raisons sont susceptibles d'expliquer l'importance du fossé qui sépare ces deux sources.

### La dégradation de la couverture indemnitaire

La première est liée au fait qu'une partie des chômeurs recensés comme tels par l'enquête de l'INE ne sont pas inscrits comme demandeurs d'emplois à l'INEM. Cette inscription dépend du degré de confiance placé dans les services rendus par l'INEM. Or cette institution n'a pas très bonne presse et son rôle d'intermédiaire sur le marché du travail lui est souvent contesté. L'INEM est plus fréquemment perçue comme une agence pour le chômage plutôt que comme une agence pour l'emploi »<sup>1</sup>. Par ailleurs la faiblesse de la politique active de l'emploi, dont l'accès est souvent réservé aux demandeurs d'emploi inscrits dans les agences publiques de placement, accroît la faible propension à recourir à l'INEM. En définitive la possibilité de pouvoir ou non accéder au régime d'indemnisation du chômage est analysée par certains comme un des facteurs déterminants de l'inscription à l'INEM. Car pour bénéficier des allocations de chômage l'INEM est un passage obligé. Or que ce soit du côté de l'assurance ou de l'assistance chômage, les réformes successivement introduites depuis 1992 ont conduit à exclusion du système indemnitaire une fraction croissante de chômeurs.

Entre 1993 et 1997, le nombre de bénéficiaires de prestations de chômage est passé de 1,7 million d'allocataires à 1,2

million soit une baisse de près de 40 % en l'espace de 4 ans. Le durcissement des critères ouvrant droit au régime indemnitaire explique ce déclin. Avant la réforme de 1992, il fallait avoir cotisé six mois pour s'ouvrir un droit à l'assurance chômage. Cette condition permettait à des jeunes en contrat à durée déterminée (dont la durée minimum était de six mois) de bénéficier de prestations de chômage. Depuis la réforme introduite en 1992, faite pour limiter les dépenses du régime et inciter les jeunes à retrouver un emploi, il faut désormais avoir cotisé 12 mois pour accéder à l'assurance chômage. Ainsi, les jeunes en contrats à durée déterminée tout comme les primo-demandeurs d'emploi qui n'ont pas d'antécédents professionnels ne bénéficient d'aucune indemnité. Et ces catégories-là sont, nous l'avons vu, celles qui sont les moins bien représentées dans les statistiques de l'INEM. Ainsi la dégradation des conditions d'indemnisation du chômage et la faible place réservée aux politiques actives d'emploi expliquent sans doute qu'une bonne fraction des chômeurs ne soit pas prise en compte dans les statistiques de l'INEM.

### Les critères restrictifs de l'INEM

Des différences de concepts entre l'INEM et l'INE sont également à l'origine d'une partie des écarts constatés entre ces deux sources. Par rapport aux critères du BIT, ceux de l'INEM s'appuient sur une vision encore plus réductrice de la « catégorie chômeur ». Depuis 1985, la gestion de la liste des demandeurs d'emploi a été modifiée en vertu d'un décret gouvernemental. Le concept

1. Luis Toharia, « Politique active et passive de l'emploi en Espagne », Observatoire de l'emploi, *Tendances*, n°28, été 1997.

## ESPAGNE

de chômeur enregistré » qui s'impose depuis lors à l'INEM repose sur des normes juridiques extrêmement restrictives. Tous les demandeurs d'emplois inscrits ne sont pas des chômeurs enregistrés. Sont ainsi exclus de la mesure du chômage tous les cas qui se situent aux marges de l'emploi et du chômage. Contrairement à l'enquête sur la population active, le dénombrement des chômeurs effectué par l'INEM écarte de la mesure certaines personnes qui bien que chômeurs au sens du BIT appartiennent à des catégories spécifiques.

Les demandeurs d'emplois non intégrés par l'INEM dans la mesure du chômage sont les suivants<sup>1</sup> :

- les salariés en activité souhaitant changer d'emploi ;
- les personnes à la recherche d'un emploi complémentaire à celui occupé ;
- les personnes en activité réduite percevant des indemnités de chômage ;
- les personnes non disponibles immédiatement pour cause de maladie, d'incapacité temporaire, maternité etc... ;
- les bénéficiaires de la subvention agricole spéciale ;
- les personnes de plus de 65 ans souhaitant travailler ;
- celles qui suivent des enseignements normaux si elles ont moins de 25 ans ou sont à la recherche d'un premier emploi ;
- les chômeurs postulant pour un emploi à durée réduite (inférieure à trois mois ou avec un horaire hebdomadaire inférieur à 20 heures).

L'enquête sur la population active de l'INE permet d'approfondir la comparaison entre ces deux sources. D'après l'en-

quête réalisée en 1997, sur les 3,3 millions de chômeurs estimés par l'INE seuls 2,8 d'entre eux étaient inscrits comme chômeurs à l'INEM. Ce sont déjà près de 15 % des chômeurs qui d'après l'enquête passent à travers les mailles du filet statistique de l'INEM. En outre la mesure du chômage à laquelle se livre l'INEM à la fin de chaque mois n'intègre pas l'ensemble des chômeurs inscrits. Seuls 2,1 millions de chômeurs sont enregistrés comme tels. Pour certains économistes<sup>2</sup>, si l'on ajoutait au chiffrage de l'INEM les chômeurs répondant aux critères du BIT mais exclus du calcul en raison de leur appartenance à certaines des catégories spécifiques évoquées plus haut, la différence entre les sources INEM et INE ne serait plus que de 50 000 unités. Mais pour l'heure près de 37 % des chômeurs identifiés par l'INE ne sont pas enregistrés dans les chiffres officiels du chômage. Ce taux d'évaporation est élevé mais il devrait à l'avenir se réduire. En effet, le gouvernement devrait prochainement se mettre au diapason des normes européennes. Ainsi, il est prévu dans le cadre de l'évaluation du plan national pour l'emploi, de modifier la convention sur laquelle reposent les chiffres publiés par l'INEM. Au concept de « chômage enregistré » devrait se substituer celui de « demandeurs d'emploi non occupés ». Concrètement cela signifie qu'à l'avenir seraient réintégrées dans la mesure du chômage les quatre dernières catégories de demandeurs d'emploi évoquées plus haut. Si tel était le cas une meilleure harmonisation devrait être obtenue entre les deux sources statistiques qui évaluent au-

1. Les quatre premières catégories regroupent des demandeurs d'emploi qui ne sont pas considérés comme chômeurs au sens du BIT.

2. José Ignacio Perez Infante, La medición del empleo y el paro en España : situación y problemas», *Cuadernos de Información Económica*, septembre 1998.

## DIVERGENCE AUTOUR DES CHIFFRES DU CHÔMAGE

jourd'hui le nombre de chômeurs en Espagne.

### Un désaccord sur le calcul du taux de chômage

Toutefois ce rapprochement, qui n'a trait qu'aux modalités de dénombrement des chômeurs, ne suffira pas à mettre un terme définitif à la polémique qui oppose l'administration centrale aux statisticiens de l'INE. Le calcul du taux de chômage constitue en effet le second point de friction. D'après le ministère du Travail, l'INE sous-estime le nombre d'actifs employés d'où la critique émise à l'encontre d'un taux de chômage (près de 20 %) qui dans la réalité serait d'un niveau moindre. A l'appui de cette thèse, le ministère fait valoir d'autres sources administratives (données fiscales, chiffres émanant de la Sécurité sociale fournissant des données sur le nombre des affiliés) qui mettent en avant des niveaux d'emploi plus élevés que ceux estimés par l'INE. Même si toutes ces sources reposent sur des concepts administratifs distincts qui ne facilitent pas leur comparaison, la plupart des experts et statisticiens reconnaissent l'existence d'un vice de construction dans la façon dont est établi l'échantillon de l'enquête sur la population active. Cet échantillon repose sur des paramètres géographiques mais n'intègre pas de critères démographiques, comme la structure par âge de la population.

Il en résulte que le poids des 25-54 ans est sous-estimé alors qu'à l'inverse la population âgée de plus de 65 ans est sur-représentée. Ce désajustement est apparu clairement en 1991 quand ont été publiés les chiffres du recensement de la population. La comparaison de ces deux enquêtes a permis de constater que celle sur la population active sous-estimait d'environ 2,4 % le nombre de personnes

entre 25 et 54 ans, population dont le taux d'activité est généralement élevé. En 1995 un redressement a été opéré pour améliorer la représentativité de l'échantillon. Depuis cette date, la sous-évaluation du niveau de l'emploi de l'EPA a sans cesse diminué par rapport à d'autres sources administratives sans pour autant s'aligner totalement sur celles-ci. Concrètement selon le calcul effectué par certains économistes, la sous-estimation du niveau de l'emploi de l'EPA se situerait actuellement au voisinage des 500 000 unités. L'impact sur le taux de chômage au sens du BIT n'est pas négligeable. Il pourrait baisser de deux points (il est officiellement de 19 % en 1998), un taux qui reste toutefois très supérieur à celui affiché par le ministère du Travail (11 % en 1998). Le ministère parvient à ce taux en faisant figurer au numérateur le nombre de chômeurs enregistrés par l'INEM puis en rapportant celui-ci à la population active (occupée et chômeurs) issue de l'enquête de l'INE. Ce taux reste donc scientifiquement incorrect puisqu'il met en relation deux catégories de chômeurs dont nous avons vu que leur construction respective reposait sur des sources et des concepts de nature différente. Le caractère aberrant de cette statistique n'empêche cependant pas le ministère du Travail de publier chaque mois son propre taux de chômage parallèlement à celui que diffuse l'INE.

\* \* \*

Toute cette polémique atteste du caractère éminemment politique des motivations du ministère du Travail. La pression exercée auprès de l'INE pour parvenir à une meilleure estimation de l'emploi permettrait ainsi aux pouvoirs

## ESPAGNE

publics d'afficher un taux de chômage en deçà de celui qu'ils publient tous les mois avec une méthode de calcul pourtant guère recommandable.

Cette obsession du chiffre qui revient à minimiser fortement la réalité du chômage en Espagne apparaît stérile à plus d'un titre. Elle est en premier lieu en porte à faux avec la mise en place des plans nationaux pour l'emploi, démarche adoptée par l'ensemble des pays de l'Union européenne y compris l'Espagne. Or la recherche de convergence dans l'orientation des politiques d'emploi suppose en aval que l'on dispose d'un seul et même indicateur pour évaluer les perfor-

mances respectives des différents pays en matière d'emploi. Dans ce domaine, seul le chômage calculé selon les normes du BIT est reconnu au niveau européen. En outre, la plupart des observateurs espagnols – syndicalistes, experts, économistes – n'accordent que très peu de crédit au « taux de chômage maison » publié par le ministère du Travail. Tous en contestent plus ou moins directement la légitimité et la presse dans son ensemble a plutôt tendance à fonder son analyse du marché du travail sur les chiffres fournis par Eurostat. D'où, certainement, l'absence de débat social sur la question tant les faits semblent être acquis pour tous.