

Le chômage en Suisse dans les années nonante

La forte progression du chômage dans les années 90 a surpris de nombreux observateurs du marché de l'emploi, et en premier lieu les autorités du marché du travail elles-mêmes. En l'espace de quatre ans seulement, le nombre des demandeurs d'emploi inscrits a décuplé par rapport à 1990. Si l'on veut comprendre cette extraordinaire expansion du chômage, il faut considérer ce qui s'est produit avant 1990. On a identifié à cet égard des facteurs de nature statistique, économique et sociologique.



Dans les années nonante, de nombreuses entreprises furent forcées de restructurer et de rationaliser leur production. La longue période de stagnation, mais aussi la pression accrue de la concurrence internationale, rendirent inévitables des licenciements; ceux-ci frappèrent essentiellement les branches de l'industrie, de la construction, du commerce, de l'hôtellerie et de la restauration.

Photo: Keystone

Une brève rétrospective

Au cours du XX^e siècle, l'économie suisse a traversé différentes phases durant lesquelles le chômage était relativement élevé.¹ Par exemple, lors de la dépression des années 20, dans l'Entre-deux-guerres, le nombre des chômeurs inscrits s'éleva à certains moments à 67 000; et il atteignit même le nombre de 80 500 durant la grande dépression économique mondiale des années 30. Ensuite, après une longue phase de plein emploi, qui dura près de 50 ans, la récession consécutive à la



Bernhard A. Weber
Collaborateur scientifique, secteur Politique du marché du travail, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), Berne

crise pétrolière du milieu des années 70 entraîna à nouveau une recrudescence du chômage, qui toucha près de 21 000 personnes. Puis il y eut encore, en 1984, une brève phase de fléchissement de l'emploi, qui mit au chômage plus de 35 000 personnes. Mais toutes ces périodes de crise sont sans commune mesure avec ce qui s'est passé dans les années 90, où l'on enregistra à un moment donné plus de 250 000 demandeurs d'emploi.

Une comparaison de l'évolution de l'emploi et du nombre des chômeurs inscrits (*tableau 1*) donne l'impression que le marché suisse du travail a perdu dans les années 90 les caractéristiques positives qui, pendant des décennies, lui avaient valu d'être un «cas particulier».² A la différence de ce qui s'était passé lors des crises économiques antérieures, un recul relativement modéré de l'emploi a suffi à provoquer une montée considérable du chômage. Les raisons de cette évolution ont été étudiées à maintes reprises ces dernières années et l'on a identifié différents facteurs explicatifs de nature statistique, économique et sociologique.

Les facteurs statistiques

Jusqu'en 1991, la statistique des personnes inscrites comme chômeurs auprès des offices du travail constituait la seule et unique source d'information sur l'évolution conjoncturelle du chômage. Sa valeur significative dépendait bien entendu très largement des conditions institutionnelles de l'assurance-chômage ainsi que des personnes sans emploi qui choisissaient ou non de s'inscrire au chômage. Avant l'instauration de l'assurance-chômage obligatoire en 1977, les chiffres officiels du chômage devaient nettement sous-estimer l'ampleur réelle du phénomène. De ce fait, les crises des années 20, 30 et 70 apparaissent naturellement sous un jour bien plus dramatique que les chiffres ne le laisseraient supposer à eux seuls. Aujourd'hui également, le nombre des chômeurs inscrits peut diverger par rapport à d'autres indicateurs, tels que le chômage selon les normes internationales. Et ces écarts peuvent se produire aussi bien vers le haut que vers le bas.³ Toutefois, avec le temps, le recensement du chômage par le biais du registre de l'assurance-chômage s'est nettement amélioré. La professionnalisation du service de l'emploi dans les offices régionaux de placement (ORP), le développement des prestations offertes par l'assurance, mais également une conscience accrue de la problématique du chômage de la part de l'opinion publique ont certainement concouru à ce qu'aujourd'hui, plus que par le passé, les personnes sans emploi s'annoncent comme telles aux autorités du marché du travail.⁴

L'évolution macro-économique

A côté de ces problèmes statistiques, il existe surtout de solides causes économiques à l'évolution dramatique du marché de l'emploi au début des années 90.⁵ La seconde moitié des années 80 était caractérisée par une croissance économique relativement forte, stimulée principalement par la demande. Le marché suisse du travail étant asséché, on répondait à la forte demande de main-d'œuvre essentiellement en recrutant des travailleurs étrangers, comme on l'avait fait durant les périodes anté-

rieures analogues. Le revers de la médaille, dans cette évolution, fut que les entreprises, du fait du gonflement de l'offre de main-d'œuvre étrangère généralement peu qualifiée, négligèrent d'accroître leur productivité.⁶ La phase de stagnation des années 90 fut déclenchée par un recul de la demande consécutif à une politique monétaire restrictive, à une politique fiscale également restrictive de la part des cantons et des communes et à une propension accrue à l'épargne du côté des ménages privés. En même temps, durant la phase de stagnation économique, se manifestèrent impitoyablement les faiblesses de l'évolution passée. De nombreuses entreprises furent alors forcées de *restructurer* et de *rationaliser* leur production. La longue période de stagnation, mais aussi la pression accrue de la concurrence internationale, rendirent inévitables des licenciements; ceux-ci frappèrent essentiellement les branches de l'industrie, de la construction, du commerce, de l'hôtellerie et de la restauration. Il paraît douteux que ces pertes d'emplois puissent être compensées un jour par de nouvelles phases d'expansion.

Modification du marché de l'emploi

Parallèlement à cette évolution macro-économique, le visage du marché de l'emploi s'est lui aussi transformé. Les transformations survenues dans le *comportement migratoire*, dans le *comportement des femmes en matière d'emploi* et dans le *contexte institutionnel* ont joué un rôle important à cet égard. Plusieurs indices tendent en outre à démontrer que le chômage structurel a progressé durant les années 90.

L'importance des migrations

Durant les périodes de croissance de l'économie suisse, l'emploi de travailleurs

1 Voir Schmid (1998) pour une vue d'ensemble.

2 Voir Flückiger (1998).

3 Voir Buhmann et al. (2000).

4 Voir Stutzer et Lalive (2000) pour l'évidence sociologique.

5 Pour une analyse de la situation macro-économique au début des années 90, voir Surchat (1997).

6 Voir Sheldon (2000a) pour la relation entre l'emploi de main-d'œuvre étrangère et le développement de la productivité.

Tableau 1

Evolution de la population active, du chômage et de la croissance économique durant les phases d'expansion et de récession, 1960-2000

	1960-64	1964-67	1967-73	1973-76	1976-82	1982-83	1983-91	1991-97	1997-2000
Population active (en milliers)	329	-16	247	-258	238	0	635	-89	105
Chômage (en milliers)	-1	0	0	21	-7	15	11	149	-116
Croissance du PIB annuelle (en %)	5.8	2.8	2.9	-2.2	1.6	0.5	2.1	0.4	2.3

Source: OFS, seco / La Vie économique

Tableau 2

Evolution de la population active durant les phases d'expansion et de récession suivant le sexe et la nationalité, 1960-2000

	1960-1964		1964-1967		1967-1973		1973-1976		1976-1982	
	En valeur absolue	En % annuel	En valeur absolue	En % annuel	En valeur absolue	En % annuel	En valeur absolue	En % annuel	En valeur absolue	En % annuel
Suisses, hommes	+24	+0.4	+6	+0.1	+44	+0.3	-40	-0.8	+42	+0.4
Suisses, femmes	+19	+0.6	-4	-0.2	+81	+1.1	-22	-0.9	+139	+2.5
Etrangers, hommes	+214	+15.4	-14	-0.9	+89	+1.9	-148	-9.6	+53	+2.0
Etrangers, femmes	+73	+9.4	-4	-0.6	+33	+1.4	-48	-6.4	+8	+0.6
Total	+329	+2.9	-16	-0.2	+247	+0.9	-258	-2.7	+238	+1.3

	1982-1983		1983-1991		1991-1997		1997-2000		1960-2000	
	En valeur absolue	En % annuel	En valeur absolue	En % annuel	En valeur absolue	En % annuel	En valeur absolue	En % annuel	En valeur absolue	En % annuel
Suisses, hommes	+8	+0.5	+79	+0.5	-39	-0.4	+15	+0.3	+139	+0.2
Suisses, femmes	+8	+0.8	+218	+2.3	+34	+0.5	+63	+1.7	+533	+1.3
Etrangers, hommes	-10	-2.2	+215	+4.4	-92	-2.4	+25	+1.4	+331	+2.0
Etrangers, femmes	-5	-2.2	+123	+5.5	+8	+0.4	+2	+0.2	+188	+1.9
Total	0	0.0	+635	+2.0	-89	-0.4	+105	+0.9	+1191	+0.9

Source: seco / La Vie économique

étrangers a joué un rôle très important dans l'accroissement de l'offre d'emplois en Suisse. D'autre part, dans les phases de récession, les travailleurs étrangers furent bien plus fortement touchés que la moyenne par les suppressions d'emplois. Dans les années 70 et auparavant, perdre son emploi signifiait, pour la plupart des étrangers, le retour forcé dans leur pays d'origine: titulaires d'un permis de séjour à l'année, saisonniers ou frontaliers, ils perdaient leur droit de séjourner en Suisse et ne pouvaient espérer aucune prestation de l'assurance-chômage. En 1973, quelque 30% seulement des étrangers exerçant une activité lucrative en Suisse disposaient d'un permis d'établissement. Dans les années 80 et 90, le recul de l'emploi durant les phases de fléchissement économique a également touché davantage les travailleurs étrangers que les Suisses. Toutefois, comme de nombreux étrangers avaient obtenu un permis d'établissement au cours des années 80, les phases de récession provoquèrent une hausse du taux de chômage beaucoup plus forte qu'auparavant. Si, en 1983, 53% des travailleurs étrangers possédaient déjà un permis d'établissement, ils sont aujourd'hui 60%. En outre, les étrangers peuvent désormais faire valoir leur droit aux indemnités de chômage. La Suisse doit ainsi supporter davantage le coût du chômage qu'elle pouvait auparavant exporter par le rapatriement des sans-emploi.

Le comportement des femmes en matière d'emploi

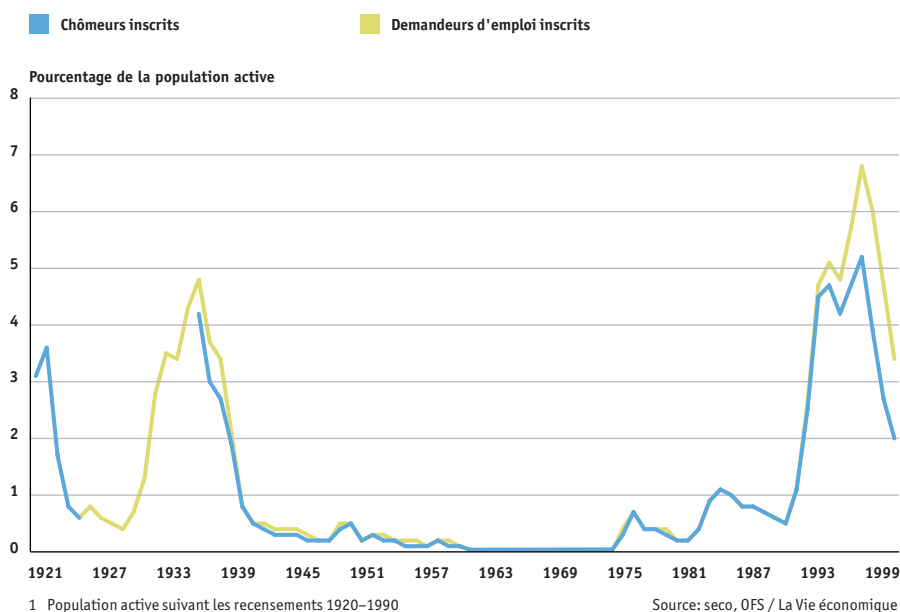
La participation accrue des femmes à la vie professionnelle fut et reste un trait saillant de l'évolution du marché du travail durant les trente dernières années. Le mouvement d'émancipation, la participation plus généralisée des femmes à la formation, la hausse générale du niveau des salaires et l'extension du secteur tertiaire ont favorisé cette évolution. Naguère, durant les phases de récession, l'emploi des femmes jouait un rôle de tampon similaire à celui de l'emploi des étrangers. En effet, il annulait ou freinait fortement la tendance inflationniste qui caractérisait la demande de main-d'œuvre à long terme. Toutefois, ce rôle de tampon de l'activité professionnelle féminine a perdu de son importance au fil du temps (voir tableau 2).

L'influence de l'assurance-chômage

L'indemnité de chômage atténue les effets négatifs du chômage sur le plan financier. Il est probable que cet instrument de sécurité financière influe sur le comportement des demandeurs d'emploi. Finalement, un des principaux objectifs de l'assurance-chômage est de laisser aux sans-emploi le temps nécessaire pour trouver l'emploi répondant au mieux à leurs besoins et à leurs qualifications. Sous cet aspect, la recherche d'emploi s'en sort

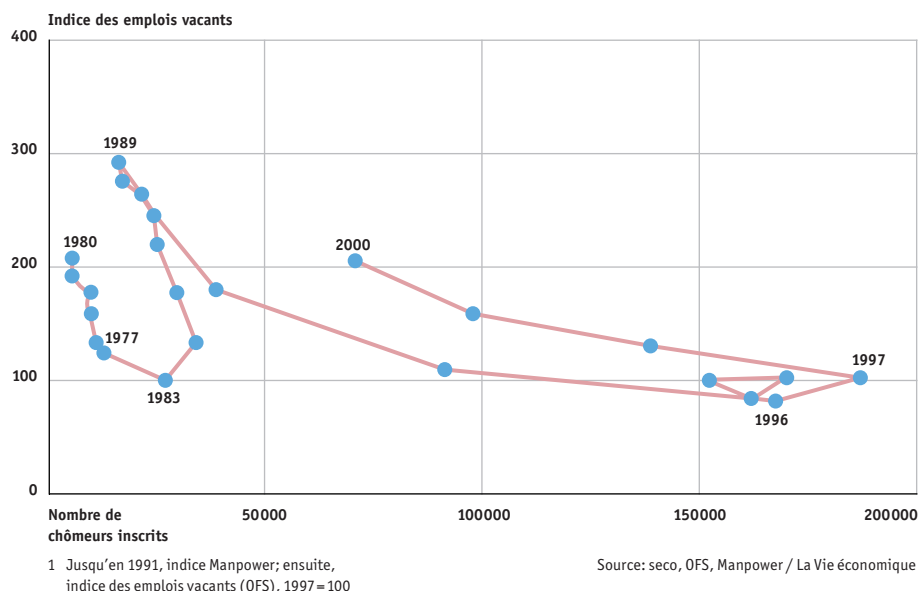
Graphique 1

Evolution du nombre de chômeurs et de demandeurs d'emploi inscrits en proportion de la population active, 1921-2000¹



Graphique 2

Indice des emplois vacants et du chômage, 1977-2000¹



renforcée dans son efficacité, même si sa durée peut s'en trouver prolongée; à l'opposé, un chômage d'une assez longue durée peut entraîner une dévalorisation du capital humain et être interprété négativement par les employeurs potentiels, ce qui compromet les chances de placement. Les deux derniers effets cités peuvent conduire à un allongement du chômage, lui-même déjà de longue durée. Un tel «effet négatif de la durée du chômage» a été démontré empiriquement en ce qui concerne la Suisse.⁷ On a également examiné dans quelle mesure *l'accroissement progressif de la durée maximale du droit aux indemnités de chômage* induisait une prolongation de la durée moyenne du chômage. Selon l'approche adoptée, on a chiffré à environ 12% à 22% de l'indemnité de chômage les frais supplémentaires, dus à ce que l'on appelle le «risque moral», entraînés par la prolongation progressive de la durée du droit aux prestations.⁸

L'écart entre qualifications offertes et demandées

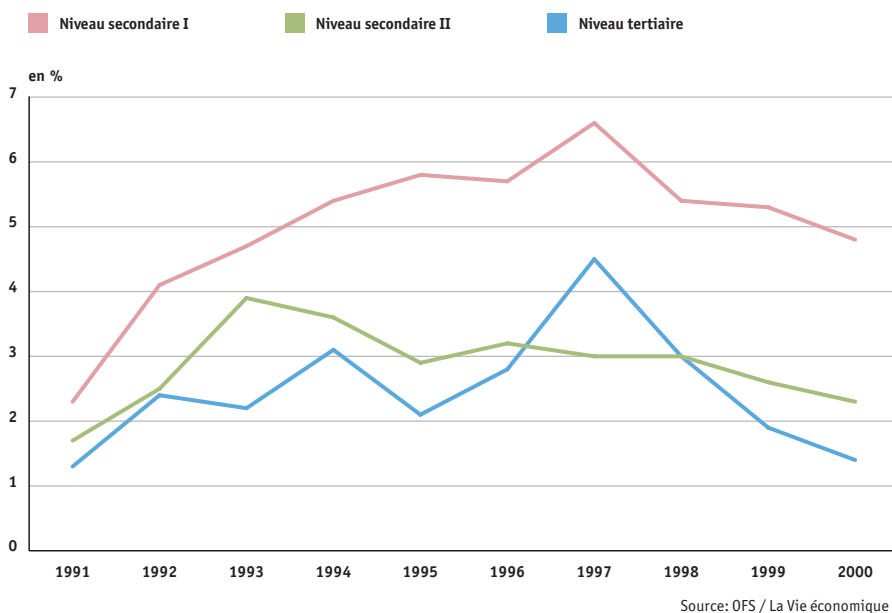
Une comparaison du nombre de chômeurs avec celui des emplois vacants révèle, par rapport aux années 80 et au cours des années 90, une augmentation du premier vis-à-vis du second. Le déplacement vers la droite de ce que l'on appelle la «courbe de Beveridge» dénote un accroissement du chômage structurel (voir graphique 2). Cette évolution peut s'expliquer par un écart croissant entre les qualifications offertes et celles qui sont demandées. Il est connu que le manque de qualifications accroît considérablement le risque de chômage de longue durée. La persistance à un niveau élevé du taux de chômage des personnes sans formation postobligatoire indique également un excédent, d'ordre manifestement structurel, de l'offre de main-d'œuvre peu qualifiée (voir graphique 3). Du côté de la demande, le fait que les entreprises fassent très peu état d'un manque de main-d'œuvre non qualifiée et semi-qualifiée explique la baisse manifeste de la demande de main-d'œuvre peu qualifiée (voir graphique 4). Il existe essentiellement deux théories pour expliquer cette tendance typique des pays industrialisés:

⁷ Voir Schmid et Rosenbaum (1995) ainsi que Sheldon (1999).

⁸ Voir Sheldon (2000b) et Spycher (2001).

Graphique 3

Taux de chômage d'après le niveau de formation le plus élevé obtenu, 1991-2000



d'une part, les produits qui requièrent beaucoup de main-d'œuvre peu qualifiée sont de plus en plus importés après avoir été produits dans des pays à bas salaires; d'autre part, le progrès technologique engendre une demande accrue en personnel qualifié. Ces deux éléments concourent à ce que le changement structurel se fasse au détriment des travailleurs peu qualifiés.

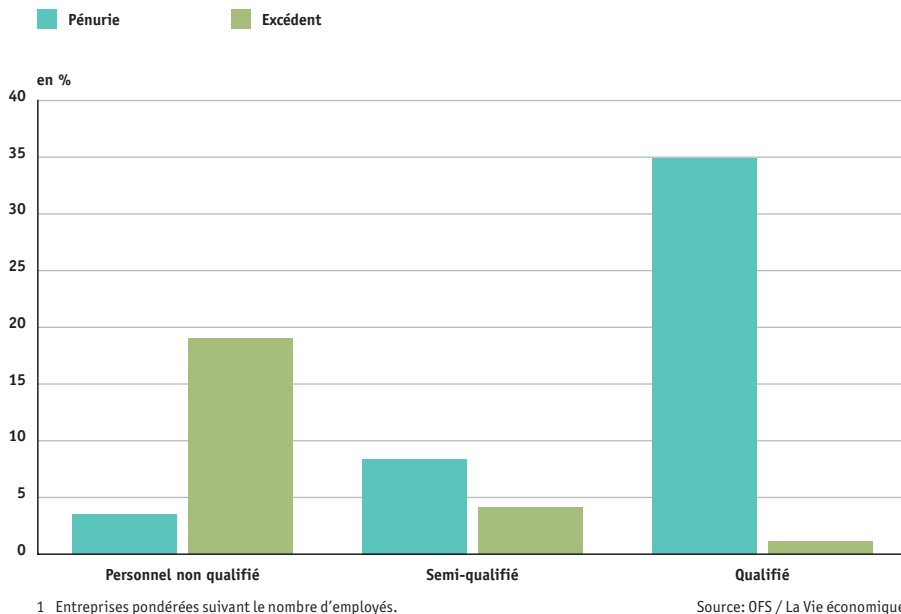
Conclusion

Même si les phases de chômage prononcé ne sont pas pour la Suisse un phénomène totalement nouveau, il est évident que le visage du marché suisse de l'emploi s'est transformé dans les années 90. L'économie suisse a vécu durant cette période un processus de restructuration profond, d'une durée inhabituelle et parfois douloureuse. En même, cette évolution a permis de constater que les travailleurs étrangers et les femmes sont aujourd'hui liés, plus que par le passé, au marché suisse de l'emploi, ce qui fait que les suppressions d'emplois se traduisent beaucoup plus que précédemment par une avancée du chômage. L'assurance-chômage a connu dans les années 90 son temps d'épreuve. Depuis qu'elle est devenue obligatoire, c'est la première fois qu'elle a dû gérer une grave crise du marché de l'emploi. En outre, son existence a rendu le chômage plus visible que jamais auparavant. Au cours de ces années, le montant des cotisations et l'ampleur des prestations ont été adaptés vers le haut. En intensifiant et professionnalisant le service public de l'emploi et en instaurant des mesures actives de marché du travail, on a en outre prévenu le risque de durcissement structurel du chômage. Divers indicateurs tendent aujourd'hui à confirmer que la voie adoptée était la bonne. La forte baisse, depuis le début de 1997, du nombre des chômeurs et des sans-emploi inscrits et la régression relative du chômage de longue durée depuis le milieu de 1998 montrent qu'une grande part de la croissance de l'emploi observée durant cette période a été alimentée par d'anciens demandeurs d'emploi inscrits.

Le but de la révision de la LACI⁹ est de garantir durablement la situation financière de l'assurance-chômage et de renforcer ainsi cette institution. Comme le montre le pré-

Graphique 4

Proportion d'entreprises¹ faisant face à une pénurie ou à un excédent de personnel, 2000



Encadré 1

Bibliographie

- Buhmann Brigitte, Fässler Alois, Weber Bernhard A. et Zürcher Boris, «Que mesurent exactement les statistiques du chômage?» in *La Vie économique*, 1/2000, pp. 40-43.
- Flückiger Yves, «The labour market in Switzerland: the end of a special case?», in *International Journal of Manpower*, vol. 19, n° 6, 1998, pp. 369-395.
- Schmid et Rosenbaum, *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht*, Editions Paul Haupt, Berne, 1995.
- Schmid Hans, «Arbeitslosigkeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts», in Geiser Thomas, Hans Schmid et Emil Walter-Busch, *Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts*, Editions Paul Haupt, Berne, 1998.
- Sheldon George, *Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz: Diagnose und Therapie*, Editions Paul Haupt, Berne, 1999.
- Sheldon George, «The impact of foreign labor on relative wages and growth in Switzerland», *Document de travail relatif au PNR n° 39*, WWZ, Université de Bâle, 2000a.
- Sheldon George, «Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990-1999», *Expertise sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie*, mars 2000, 2000b.
- Spycher Stefan, «Moral-Hazard-Verhalten der Arbeitnehmer/innen in der Arbeitslosenversicherung», *Expertise sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie*, février 2001.
- Stutzer Alois et Lalive Rafael, «The role of social work norms in job searching and subjective well-being», *Document de travail n° 51*, Institut de recherches économiques empiriques, Université de Zurich, 2000.
- Surchat Marc, «L'évolution économique et structurelle en Suisse de 1980 à 2005», in *Bulletin des questions conjoncturelles*, 1/1997, pp. 17-28.

sent article, une assurance-chômage forte est aujourd'hui plus importante que jamais pour la Suisse, malgré les bonnes performances de notre pays sur le plan du marché de l'emploi. ■

9 Loi sur l'assurance-chômage (voir la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité).

La participation accrue des femmes à la vie professionnelle fut et reste un trait saillant de l'évolution du marché du travail durant les trente dernières années. Le mouvement d'émancipation, la participation plus généralisée des femmes à la formation, la hausse générale du niveau des salaires et l'extension du secteur tertiaire ont favorisé cette évolution.



Photo: Keystone