Que mesurent exactement les statistiques du chômage?

Dans le débat public autour de la politique du marché du travail, les statistiques concernant le chômage n'en finissent pas de défrayer la chronique[1]. Vu l'aspect humain qui se cache derrière ces chiffres, l'attention prêtée à la question est bien compréhensible et doit en définitive être considérée comme un signe positif pour notre société. Le présent article est né d'une étroite collaboration entre l'Office fédéral de la statistique et le Secrétariat d'Etat à l'économie; il se propose de confronter les deux principaux indicateurs servant à mesurer les déséquilibres du marché du travail, dans le but de lever certains malentendus qui biaisent régulièrement le débat public.

La Suisse dispose d'une statistique nationale du chômage depuis 1936. Les classifications, ainsi que les méthodes de relevé ont entre-temps été diversement mises à jour et complétées afin d'être adaptées à l'évolution des besoins. Actuellement, deux offices fédéraux fournissent des chiffres concernant le chômage: le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), qui publie chaque mois la statistique des chômeurs inscrits, et l'Office fédéral de la statistique (OFS), qui, chaque année depuis 1991, publie le nombre de personnes sans emploi dans le cadre de l'enquête suisse sur la population active (ESPA)[2].

L'existence de deux indicateurs différents pour décrire les déséquilibres du marché du travail est source de fréquentes confusions dans la discussion publique. Le présent article est l'occasion de confronter une nouvelle fois ces deux statistiques afin d'en tirer quelques enseignements pour l'analyse du marché de l'emploi.

La statistique du chômage du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)

La statistique du chômage du seco se fonde sur un relevé exhaustif des personnes inscrites dans les offices régionaux de placement (ORP). L'ensemble de ces personnes représente les demandeurs d'emploi inscrits, dont le seco publie chaque mois les chiffres de manière distincte depuis l'automne 1997. Pour être reconnus comme chômeurs, les demandeurs d'emploi inscrits doivent satisfaire essentiellement à *deux critères*: ils doivent être *sans travail* et être *disponibles pour un nouvel emploi dans un délai de quatre semaines*[3]. Sont par conséquent réputés demandeurs d'emploi non chômeurs les personnes qui ne remplissent pas l'un ou l'autre de ces critères, à savoir celles qui ont un emploi ou qui ne sont pas immédiatement disponibles pour un nouvel emploi. On peut citer à titre d'exemple les personnes qui bénéficient d'un gain intermédiaire, qui participent à un programme d'emploi temporaire ou suivent une formation ou un perfectionnement d'une certaine durée, ainsi que les autres demandeurs d'emploi non chômeurs (recrues, personnes malades, actifs occupés)[4].

Il est important de noter que le fait de toucher des indemnités de chômage ne fait en soi *pas partie des critères* retenus pour déterminer si une personne est considérée comme chômeur ou non-chômeur[5].

Les personnes sans emploi selon l'ESPA

Depuis 1991, l'Office fédéral de la statistique recense le nombre de sans-emploi conformément aux recommandations du Bureau international du Travail (BIT) et de l'OCDE[6] dans le cadre de l'enquête suisse sur la population active (ESPA). L'ESPA est une enquête par échantillonnage réalisée auprès de quelque 17000 ménages représentatifs. Obtenus par extrapolation, les chiffres de l'OFS présentent donc une marge d'erreur inhérente à la méthode de calcul retenue. Par rapport à la statistique du chômage, la principale différence réside en ceci que *l'inscription* à un ORP *n'est pas une condition* nécessaire pour être considéré sans emploi dans l'ESPA. En l'occurrence, une personne est réputée sans emploi pour peu qu'elle soit *sans travail, disponible pour un nouvel emploi dans les quatre semaines* et qu'elle ait entrepris *au moins une démarche pour trouver un emploi* dans les quatre dernières semaines. Le nombre des sans-emploi comprend donc aussi les personnes qui ont épuisé leurs droits aux indemnités de chômage et ne sont plus inscrites à un ORP, de même que les personnes qui veulent réintégrer la vie active sans pour autant recourir aux services d'un ORP.

En effet, les deux statistiques comparées ici reposent sur des notions distinctes pour lesquelles on utilise dans le langage courant un seul mot – chômage –, qui a en outre une valeur générique, notamment dans le contexte international (OCDE, BIT). La nouvelle terminologie de l'OFS (voir note 2) appliquée dans le présent article devrait apporter une certaine clarté dans le domaine.
Introduite récemment, l'utilisation de deux dénominations différentes par le seco (chômeurs) et l'OFS (sans-emploi, anciennement: chômeurs selon les normes internationales ou chômeurs selon l'ESPA) traduit le fait que les notions qui sont à la base des deux statistiques ne sont pas les mêmes.

[3] Un troisième critère est présupposé pour les chômeurs inscrits: il faut rechercher activement un emploi pour être considéré comme chômeur.

[4] Répartition des demandeurs d'emploi inscrits non chômeurs, situation à fin novembre 1999: gain intermédiaire = 50%, programmes d'emploi temporaire = 18%, reconversion ou perfectionnement (plus de 14 jours) = 4%, autres = 28%.

[5] Le droit à une indemnité de chômage devrait toutefois augmenter la probabilité de voir la personne concernée inscrite à un ORP. La statistique du seco est donc influencée non seulement par la situation professionnelle, mais encore par l'attitude des personnes concernées devant le fait de devoir s'inscrire comme chômeur.

[6] Les chiffres de l'ESPA se fondent sur le 2e trimestre (moyenne) de l'année de référence. Sur cette base, l'OFS établit en outre une statistique de synthèse: la statistique des personnes sans emploi (SPSE, anciennement: *statistique du chômage selon les normes internationales* ou *statistique sur le chômage standardisé*). Les chiffres de l'ESPA concernant les sans-emploi sont les valeurs de référence annuelles de la SPSE. L'évolution saisonnière de l'effectif des sans-emploi inscrits est obtenue à partir des valeurs mensuelles du seco. Pour une description détaillée de la méthode de calcul, voir OFS (1999a).

Importance des deux statistiques pour l'analyse du marché du travail

Les deux statistiques présentent chacune des avantages et des inconvénients spécifiques. On optera pour l'une ou pour l'autre en fonction de la question abordée. L'encadré 1 donne un aperçu des principales divergences dans la définition des notions retenues pour les deux statistiques.

Pour l'*analyse à court terme de la conjoncture et du marché du travail*, la statistique du chômage du seco entre pratiquement seule en ligne de compte, du fait qu'elle est disponible rapidement. Un deuxième atout de la statistique du seco est qu'il s'agit du recensement exhaustif des chômeurs inscrits, ce qui lui confère une grande finesse d'analyse du point de vue géographique: c'est une des rares statistiques du marché du travail qui donne des informations commune par commune. Par contre, la statistique du seco est moins adaptée pour l'analyse des évolutions longues, notamment parce que des modifications législatives peuvent conduire à des sauts dans la série statistique.

Le nombre de sans-emploi selon l'ESPA présente de son côté aussi des atouts importants. Il satisfait à toutes les normes internationales concernant la définition du chômage (il convient de préciser que ces normes sont indépendantes des différentes législations nationales). Il est donc *en principe* indiqué d'utiliser les données de l'OFS pour les *comparaisons internationales* et l'analyse des séries temporelles longues. De plus, l'ESPA permet l'analyse du non-emploi selon un grand nombre de critères (environnement familial, détails sur la trajectoire professionnelle, niveau de formation, etc.). Cette statistique présente encore un autre avantage: en englobant les *sans-emploi non inscrits* dans le calcul, elle reflète plus fidèlement l'offre de travail non exploitée.

Regards croisés sur les résultats des deux statistiques

Concernant le déséquilibre du marché du travail, l'ESPA et la statistique du marché du travail du seco reflètent un *niveau absolu comparable* tout au long des années 90, ce qui ne va pas de soi eu égard aux bases conceptuelles différentes des deux

Chômeurs (seco) et sans-emploi (ESPA), population résidante permanente (Suisses, étrangers établis et étrangers résidents à l'année), 1991–1999 (en milliers, moyennes du 2e trimestre) Tab. 1

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Chômeurs (seco)	32.1	78.8	152.8	168.4	147.4	156.6	185.0	137.1	95.8
Sans-emploi (ESPA)	68.2	108.7	144.6	150.0	129.0	144.6	162.1	141.8	121.6
inscrits	23.0	53.5	91.3	96.3	81.8	96.2	104.1	86.5	61.1
non inscrits	45.2	55.2	53.3	53.8	47.2	48.4	58.0	55.4	60.5

Source: seco, OFS (1999) Die Volkswirtschaft/La Vie économique

Taux de sans-emploi en comparaison internationale, 2e trimestre 1999 (en %) Tab. 2

LUX	CH	NOR	NL	USA	A	J	D	F	I	E
2.8	3.0	3.1	3.3	4.3	4.4	4.8	9.1	11.2	11.4	15.8

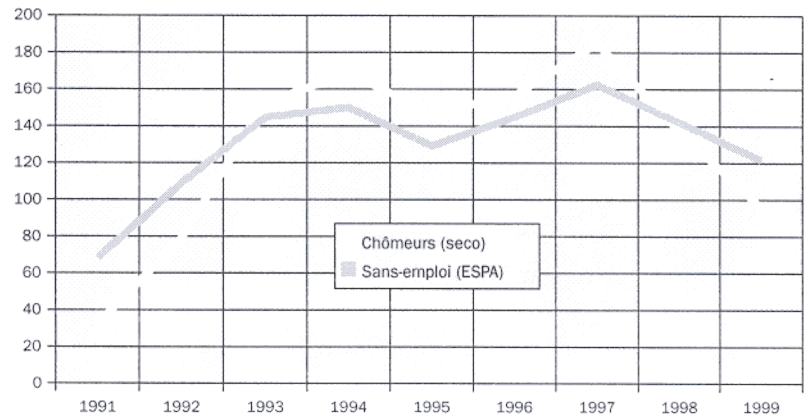
Source: OCDE, OFS (1999) Die Volkswirtschaft/La Vie économique

Tableau comparatif des notions de *sans-emploi* (ESPA/OFS) et de *chômeur inscrit* (seco) 1

Statistique:	Statistique des personnes sans emploi selon l'ESPA (OFS)	Statistique des chômeurs inscrits (seco)
Définition:	*Sont réputées sans emploi ou au chômage selon les normes du BIT les personnes qui...*	*Sont réputées au chômage les personnes qui...*
– condition de base:	n'ont pas exercé d'activité professionnelle (1 heure) dans la semaine qui précède l'enquête	ne sont pas des actifs occupés (à savoir qui travaillent moins de 6 heures par semaine)
– disponibilité:	pourraient exercer un emploi dans un délai de 4 semaines	pourraient exercer un emploi dans un délai de 4 semaines
– recherche d'un emploi:	ont recherché activement un emploi au cours des 4 dernières semaines (diverses démarches prises en compte)	cherchent un emploi et sont inscrites à un ORP
Limite d'âge:	15 ans ou plus	15 ans ou plus
Méthode de relevé:	Enquête par échantillonnage auprès de 17 000 ménages représentatifs	Enquête exhaustive auprès des offices cantonaux du travail/ORP
Périodicité:	Base annuelle	Base mensuelle
Période de référence:	2e trimestre de l'année	Dernier jour ouvrable du mois
Disponibilité:	4 à 5 mois après la fin du trimestre	5 jours après la fin du mois
Degré de régionalisation:	Suisse, régions linguistiques	Suisse, cantons, communes
Contenu informatif:	Nombreuses caractéristiques socio-démographiques	Importantes caractéristiques socio-démographiques, très détaillé
Population de référence:	Population résidante permanente: Suisses, étrangers établis et étrangers résidents à l'année	Population résidante: Suisses, toutes les catégories d'étrangers (y c. résidents de courte durée, saisonniers et requérants d'asile)

Chômeurs inscrits (seco) et personnes sans emploi, 1991–1999 (en milliers, au 2e trimestre)

Graph. 1



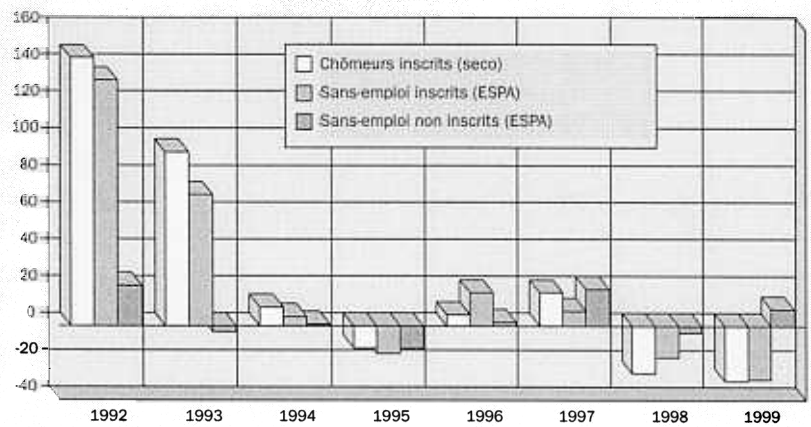
Source: OFS, seco (1999)

Die Volkswirtschaft/La Vie économique

Taux de variation annuel des chômeurs/ sans-emploi inscrits et des sans-emploi non inscrits

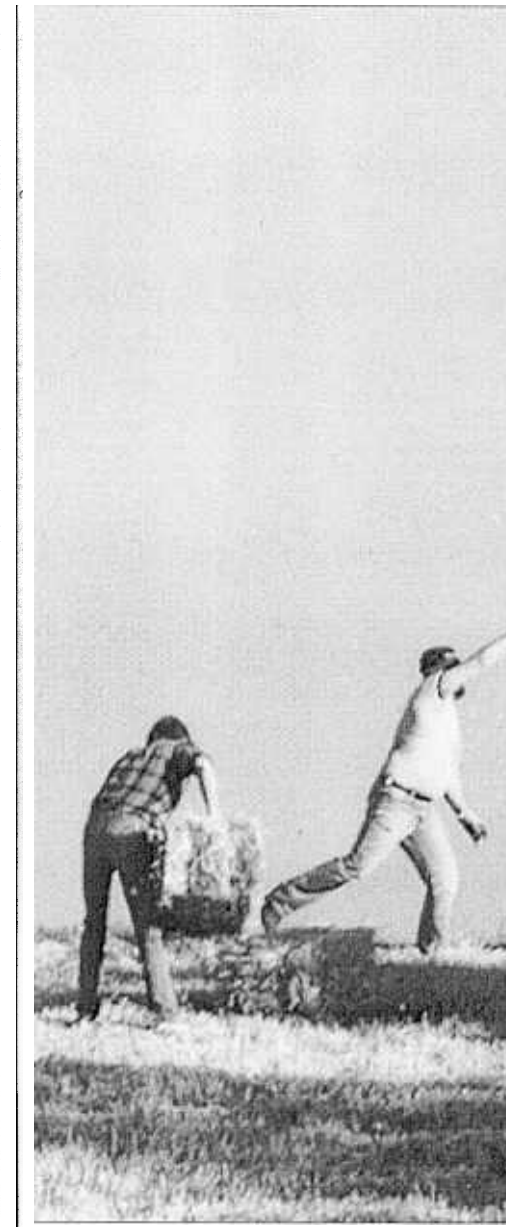
(en %)

Graph. 2



Source: OFS, seco (1999)

Die Volkswirtschaft/La Vie économique



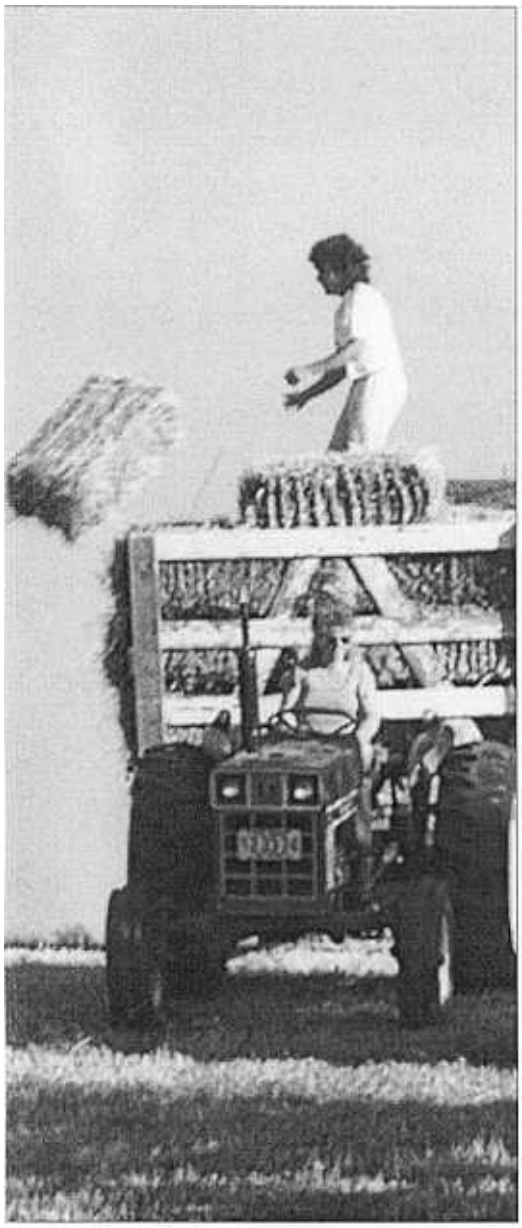
statistiques[7]. De manière générale, il convient de relever que le niveau absolu de l'effectif des chômeurs inscrits et des sans-emploi dépend très largement de la définition – qui a toujours quelque chose d'arbitraire – retenue pour chacune des notions. La Suisse présente un niveau extrêmement bas de non-emploi en comparaison internationale. Le taux de sans-emploi[8] est l'indicateur approprié pour ce type de comparaison.

Outre le niveau absolu du chômage, les tendances occupent une place importante dans l'analyse du marché du travail. Comme il ressort du graphique 1, par rapport à la conjoncture, la statistique du seco présente une plus grande variance que celle de l'OFS. Toutefois, si l'on ne considère que les chiffres des personnes inscrites, on constate que, abstraction faite des écarts aléatoires, les tendances des deux statistiques sont presque identiques en termes de variations annuelles (graphique 2). Les deux statistiques reflètent donc l'évolution de la conjoncture de manière quasi identique.

L'interprétation de l'évolution du nombre des sans-emploi non inscrits est plus difficile. Comme le montre le graphique 2, cette catégorie n'a pas connu de fortes variations conjoncturelles. Il s'ensuit que la proportion des sans-emploi non inscrits dans la population totale des sans-emploi a fortement diminué au début des années 90 (voir tableau 3). Ce changement dans le comportement des sans-emploi tient vraisemblablement à divers facteurs. D'une part, il

[7] Il peut paraître étonnant que la SPSE présente parfois un déséquilibre moindre, bien qu'elle englobe des personnes non inscrites. Cela tient au fait que la statistique du marché du travail du seco tient compte de personnes qui ne sont pas réputées sans emploi selon les définitions internationales (voir encadré 1).

[8] Taux de sans-emploi = personnes sans emploi / personnes actives (selon les normes internationales).



est probable qu'un double mouvement ait joué: alors que la gêne liée au fait de s'annoncer à un ORP reculait, la nécessité économique de le faire augmentait au fil de la récession. D'autre part, la professionnalisation des services publics de placement et l'allongement progressif de la période maximale d'indemnisation peuvent avoir contribué à inciter les sans-emploi à s'annoncer davantage aux services publics de placement. La nouvelle poussée relative des personnes non inscrites, enregistrée par l'ESPA en 1999, pourrait être la conséquence du grand nombre de chômeurs arrivés en fin de droits en 1998, vu qu'une partie des personnes qui se trouvent dans cette situation ne sont plus inscrites à un ORP. Quant à savoir laquelle des explications mentionnées pèse le plus lourd dans l'évolution observée, il n'entre pas dans notre propos d'en débattre ici, mais la question ouvre à n'en point douter un champ d'investigation des plus intéressant pour l'avenir.

Proportion des personnes non inscrites par rapport à la population totale des sans-emploi, par sexe, 1991–1999 Tab. 3

(au 2e trimestre)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	66%	51%	37%	36%	37%	33%	36%	39%	50%
Hommes	54%	36%	21%	25%	25%	23%	26%	31%	39%
Femmes	74%	64%	51%	47%	48%	45%	50%	47%	60%

Source: OFS (1999) Die Volkswirtschaft/La Vie économique

Sources importantes concernant la statistique du marché du travail 2

- Office fédéral de la statistique/Secrétariat d'Etat à l'économie (1998), *Le chômage en Suisse*.
- Office fédéral de la statistique et Office fédéral du développement économique et de l'emploi (1999a), *Indicateurs du marché du travail 1998*.
- Office fédéral de la statistique (1999b), *Enquête suisse sur la population active (ESPA) 1998*.
- OCDE (1999), Statistiques trimestrielles de la population active.
- Secrétariat d'Etat à l'économie (1999), *La situation sur le marché du travail en novembre 1999* (documentation de presse mensuelle).

Conclusions et perspectives

Le présent article devrait avoir mis en lumière le fait que les indicateurs de l'OFS et du seco sont deux instruments complémentaires pour l'observateur du marché du travail. Etant donné que le nombre de chômeurs ou de sans-emploi est largement tributaire de la définition retenue et ne présente qu'une valeur informative limitée, il faut se montrer particulièrement prudent dans l'interprétation de ces chiffres. Il en découle deux conclusions majeures pour l'observation du marché du travail. Premièrement, malgré des définitions distinctes, les deux statistiques reflètent des tendances très proches entre chômeurs et sans-emploi inscrits. Les divergences tiennent essentiellement à la présence, dans la statistique de l'OFS, des sans-emploi non inscrits. Il conviendra d'approfondir la question pour mieux comprendre l'évolution de l'effectif de cette catégorie de personnes. ■

Brigitte Buhmann
Responsable de la Section de la vie active et du marché du travail, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel

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

Boris Zürcher
Chef du secteur Politique du marché du travail, Secrétariat d'Etat à l'économie, Berne

Alois Faessler
Collaborateur scientifique, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel