

Quel est le juste chiffre du chômage ?

Taux de chômage au sens du Seco ou de l'OFS – quel est le meilleur indicateur ? Réponse : ni l'un ni l'autre. Les deux présentent des avantages et des inconvénients, mais aucun n'offre de comparabilité parfaite au niveau international. *George Sheldon*

Abrégé En Suisse, l'opinion prévaut que l'Organisation internationale du travail (OIT) a élaboré une définition du chômage scientifiquement fondée, sur laquelle s'appuient les chiffres du chômage de l'Office fédéral de la statistique. Le présent article montre que ce n'est pas le cas et que le chômage au sens de l'OIT est plutôt le résultat de consultations entre statisticiens, bureaucrates et partenaires sociaux des pays membres de l'OIT. Par conséquent, le chômage est souvent une affaire de point de vue et dépend du paramètre considéré. Se prévaloir du « vrai » chiffre du chômage serait donc une erreur. En outre, les statistiques du chômage ne se prêtent pas toujours à une comparaison internationale. La manière dont les pays mettent en œuvre les directives de l'OIT varie parfois considérablement.

Comment mesure-t-on le chômage ? En Suisse, l'opinion dominante veut que le chiffre de l'Office fédéral de la statistique (OFS) corresponde au « vrai » chômage. L'OFS passe en effet pour être le seul à définir le chômage au sens de l'Organisation internationale du travail (OIT), une institution des Nations unies (ONU). Pourtant, les chiffres du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) se basent également sur la définition de l'OIT. Par ailleurs, on suppose souvent que la définition de l'OIT est scientifiquement fondée sur des années de recherche. Or, ce n'est pas le cas.

Au sein de l'OIT, la Conférence internationale des statisticiens du travail (Cist) est chargée de distinguer les actifs occupés, les chômeurs et les personnes économiquement inactives (voir *glossaire*, p. 51) et de proposer des méthodes pour recenser ces personnes¹. La Cist se déroule généralement tous les cinq ans et établit des normes internationales sur les statistiques du travail. Elle formule des recommandations qui sont approuvées par le conseil d'administration de l'OIT avant d'être intégrées aux normes internationales relatives aux statistiques sur le marché du travail. La Cist est composée d'experts gouvernementaux responsables du travail et des offices nationaux de la statistique, ainsi que de représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs. Les économistes n'en font généralement pas partie. Vus sous cet angle, ils laissent principalement aux statisticiens, aux bureaucrates et aux partenaires sociaux le soin de définir et de mesurer le chômage².

Trois conférences de statisticiens du travail ont été déterminantes pour aboutir à la définition du chômage de l'OIT : la deuxième en 1925, la sixième en 1947 et la treizième en 1982.

La longue quête d'une définition

La Cist de 1925³ n'avait pas encore affiné la définition du chômage et décrivait simplement le chômeur comme étant une personne

exerçant en principe un emploi rémunéré et qui est sans travail pendant au moins un jour. La discussion portait plutôt sur la pertinence des différentes sources statistiques pour déterminer le chômage. Les données de l'assurance-chômage, les chiffres des syndicats et ceux des offices de placement étaient pris en compte. Les données de l'assurance-chômage étaient à l'époque considérées comme « l'étalon-or » en raison de leur exactitude et de leur fiabilité, même si l'on savait déjà qu'elles ne couvraient que les chômeurs assurés et pas ceux de l'ensemble de la population résidente.

La conférence de 1947⁴ a apporté une innovation importante. À l'instar de l'enquête états-unienne de 1937⁵ (« enumerative check census »), la Cist a supposé que pour être comptés comme chômeurs, ceux-ci devaient

⁴ OIT (1948).

⁵ Voir Card (2011).

Les personnes qui recherchent un emploi par les annonces de journaux sont recensées dans les statistiques du chômage en Suisse, contrairement aux États-Unis.

³ OIT (1925).



¹ Voir le site Internet de la Cist.

² Card (2011).

avoir été en «recherche active d'emploi» au cours de la semaine précédant l'enquête. Ce qu'on entendait par «recherche active» variait toutefois selon la source des données: pour les chiffres de l'assurance-chômage, les dispositions de l'assurance étaient par exemple déterminantes. En revanche, pour les données d'enquêtes, la Cist énumérait des exemples de recherches actives, mais simplement à titre indicatif.

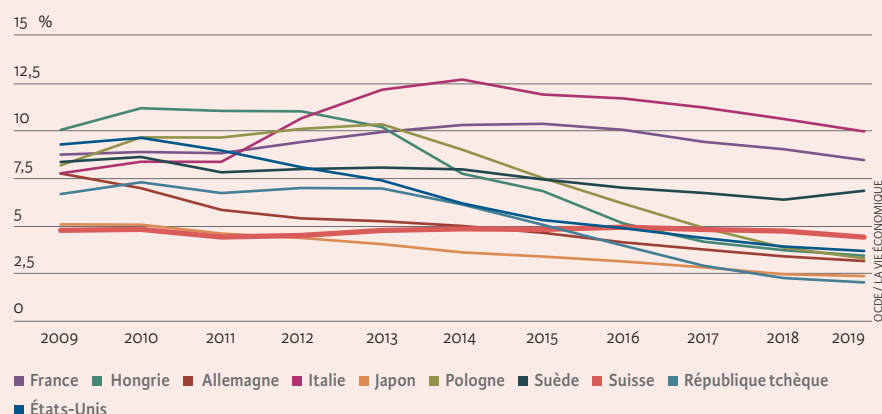
Une définition du chômage basée sur une recherche active présente un défaut majeur, car elle exclut deux catégories de personnes: d'une part celles qui sont sous-employées et veulent être davantage occupées ou occupées en fonction de leurs qualifications, et d'autre part les travailleurs découragés qui renoncent à chercher du travail par manque d'offres et se trouvent par conséquent classés comme économiquement inactifs. Cela constitue surtout un problème dans les pays moins développés, où le travail salarié n'est pas très répandu: les gens qui perdent leur travail ne peuvent rester inactifs s'ils veulent survivre, car ils ne touchent pas de revenu compensatoire du chômage. Le plus souvent, ils subviennent alors à leurs besoins grâce à l'agriculture et sont ainsi classés comme actifs, même s'ils aimeraient avoir un travail salarié. Mesuré aux chiffres du chômage, le sous-emploi apparaît donc généralement plus faible dans ces pays que dans les États industrialisés modernes.

Ce constat a incité la Cist à développer des concepts supplémentaires tels que le «sous-emploi», le «chômage caché» ou l'emploi dans l'économie informelle». Ces notions se sont toutefois révélées compliquées à mettre en œuvre au niveau statistique. La difficulté tient à l'absence de différences claires entre participation et non-participation à la vie active ou entre actifs et chômeurs dans les économies où le travail salarié n'est pas dominant⁶.

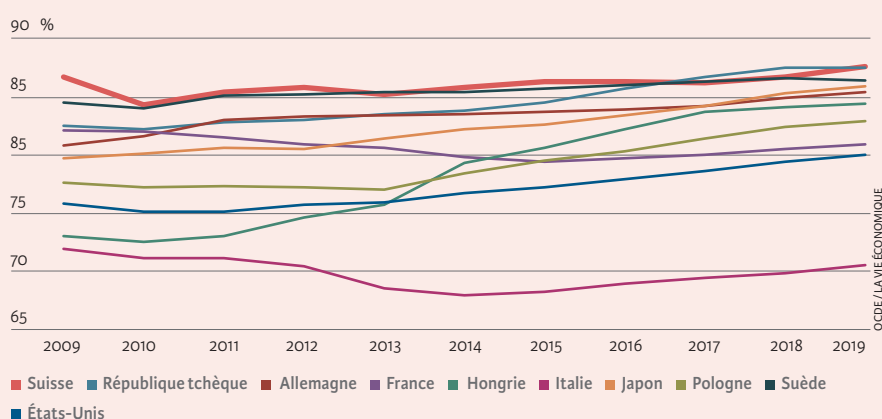
Une définition qui date de 1982

Le cadre conceptuel actuel de la mesure du chômage remonte à la Cist de 1982⁷: elle définit les chômeurs comme des personnes se trouvant sans travail pendant une période non spécifiée, qui seraient disponibles pour travailler pendant une période également non spécifiée et qui ont activement cherché du travail pendant une troisième période elle aussi indéfinie. Les durées ne sont pas précisées afin que ces périodes puissent être adaptées aux particularités et aux enquêtes

III. 1. Taux de chômage par pays (2009–2019)



III. 2. Taux d'emploi des 25–54 ans par pays (2009–2019)



La Suisse figurait au 3^e rang parmi les 38 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), derrière la Slovaquie (1^{re}) et Israël (2^e).

nationales. Une durée d'un seul jour peut aussi être admise. La question de savoir si des données administratives ou des enquêtes doivent être utilisées comme sources de données est laissée en suspens.

Selon les directives de l'OIT de 1982, la méthode de recherche d'emploi doit également servir à qualifier le chômage. L'OIT énumère à ce titre un certain nombre de démarches autorisées, tout en laissant à chaque pays le soin de redéfinir et de compléter la liste. Ce qui compte pour la recherche d'emploi varie donc d'un pays à l'autre. La recherche par les annonces de journaux est par exemple admise dans les pays européens, mais pas aux États-Unis. En Italie, 17 méthodes de recherche sont reconnues, contre 14 en Espagne et 11 en France⁸.

Le chômage en Suisse

En Suisse, il existe deux données sur le chômage qui répondent aux critères de l'OIT: la

première correspond aux chiffres du Seco; la seconde est fournie par l'OFS à partir d'une enquête téléphonique et sur la base d'un échantillon aléatoire dans le cadre de l'Enquête suisse sur la population active (Espa), puis extrapolée.

Il y a toutefois des différences entre ces deux indices (voir *glossaire*): les chiffres du chômage du Seco sont par exemple liés à un point temporel et tirés de données administratives. Concrètement, ils recensent toutes les personnes inscrites à un office régional de placement (ORP) le dernier jour du mois. Les chiffres de l'OFS sont en revanche liés à une période et découlent d'une enquête. En outre, le taux de chômage du Seco est soumis par les ORP à des contrôles beaucoup plus stricts concernant le sérieux de la recherche d'emploi par rapport à une enquête comme l'Espa. Celle-ci admet par exemple une liste presque infinie de méthodes de recherche d'emploi. Rien d'étonnant, dès lors, si les chiffres de l'Espa révèlent un sous-emploi supérieur à ceux du Seco: au premier trimestre 2020, le taux de chômage était ainsi

⁶ Benanav (2019).

⁷ OIT (1983).

⁸ Brandolini et al. (2006).

Glossaire de la statistique du travail

Les statistiques du travail répartissent la population adulte en trois groupes : les *actifs occupés*, les *chômeurs* et les *personnes économiquement inactives*. En substance, les actifs occupés comprennent toutes les personnes ayant un emploi, rémunéré ou non ; les chômeurs sont ceux qui sont sans travail, mais recherchent un emploi ; le troisième groupe réunit les personnes sans activité économique, ni occupées ni au chômage.

Le chômage selon le Seco : il correspond au nombre de personnes de 15 à 64 ans qui (i) étaient inscrites dans un office de placement le dernier jour d'un mois,

(ii) n'ont pas d'emploi et (iii) sont immédiatement disponibles en vue d'un placement. Pour calculer ce chiffre, le Seco s'appuie sur les données des offices régionaux de placement (ORP).

Le chômage selon l'OFS : les personnes âgées de 15 ans et plus sont considérées comme étant sans emploi (i) si elles n'ont pas été occupées pendant une semaine, (ii) si elles ont activement cherché du travail au cours des quatre semaines précédentes et (iii) si elles sont disponibles pour occuper un emploi au cours des deux semaines suivantes. Les données sont collectées sur la base d'une enquête puis extrapolées.

Le taux d'emploi des 25–54 ans : il correspond à la proportion de personnes de cette tranche d'âge qui ont un emploi. Les moins de 25 ans ne sont pas comptabilisés, car une activité d'apprentissage augmente artificiellement le taux d'emploi, les apprentis professionnels étant classés comme employés alors que leurs pairs en formation scolaire ou étudiante sont considérés comme inactifs. Les plus de 54 ans sont exclus afin d'éliminer l'effet de distorsion des différences internationales en matière d'âge de la retraite.

de 4,5 % selon l'OFS, contre 2,7 % environ d'après le Seco. Malgré ces différences, les deux relevés répondent aux critères de l'OIT.

Pour l'enquête de l'OFS sur le chômage, ce sont surtout les lignes directrices de l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) qui sont déterminantes⁹. Cet office coordonne les enquêtes nationales sur les forces de travail en Europe, précise l'étendue des périodes spécifiées et stipule que le nombre de sans-emploi peut être déterminé par enquêtes. Eurostat se contente ainsi de suivre la pratique de la « Current population survey » des États-Unis¹⁰ en vigueur depuis 1967, ce qui s'avère utile pour la comparabilité internationale, mais sans base plus profonde¹¹.

La comparabilité internationale des chiffres du chômage n'est pas pour autant assurée : comme mentionné précédemment, les méthodes de recherche d'emploi reconnues diffèrent d'un pays à l'autre et les pays n'appliquent pas partout les mêmes politiques actives du travail. Ces dernières comprennent notamment des programmes de reconversion, de formation continue ou d'occupation conçus pour soutenir activement la réintégration. Dans les pays qui recourent davantage à ces mesures, le taux de chômage apparaît moins élevé malgré un niveau d'em-

ploi inchangé, car les participants aux programmes d'occupation sont enregistrés en tant qu'actifs alors que ceux qui suivent des mesures de reconversion sont comptabilisés comme inactifs. Les pays scandinaves « bénéficient » de cette situation et affichent ainsi des taux de chômage plus faibles.

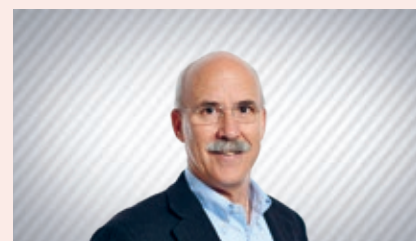
Le « vrai » chiffre du chômage n'existe pas

Il n'existe donc pas de « vrai » chiffre du chômage¹². Le chiffre adéquat diffère en fonction du paramètre considéré. Si l'on veut par exemple saisir l'ampleur du sous-emploi des jeunes quittant l'école qui ne s'inscrivent pas auprès d'un ORP parce qu'ils n'ont pas droit aux indemnités journalières, les données du chômage de l'OFS sont plus indiquées. En revanche, les chiffres du Seco s'imposent pour évaluer l'impact financier du chômage dans l'assurance-chômage, puisque seuls les chômeurs inscrits peuvent percevoir des indemnités journalières. Le Bureau américain des statistiques du travail calcule ainsi jusqu'à six taux de chômage différents.

Pour mesurer la capacité d'absorption du marché du travail d'un pays, les études ne portent plus aujourd'hui sur le chômage, mais sur le taux d'emploi des 25–54 ans (voir *glos-*

saire). Elles ont l'avantage d'inclure indirectement les personnes découragées de chercher un emploi par manque de perspectives de succès, qui réduisent mécaniquement le taux d'emploi. Mais le taux d'emploi a sa faiblesse ; un taux bas peut également résulter d'une décision volontaire et délibérée d'abandonner le travail.

Taux de chômage au sens de l'OFS ou du Seco, taux d'emploi : le choix de la mesure est décisif puisqu'il peut modifier sensiblement le résultat. Par exemple, si la capacité d'absorption du marché suisse du travail se déduit du taux de chômage (voir *illustration 1*), elle est considérée au niveau international comme étant moyenne ; mais si on la mesure à l'aide du taux d'emploi (voir *illustration 2*), elle figure parmi les meilleures du monde. Quant à savoir quelle est la « bonne » mesure, la question reste – comme toujours – ouverte.



George Sheldon

Professeur d'économie, directeur du bureau de recherches en économie du marché du travail et de l'industrie (FAI) à la Faculté des sciences économiques (WWZ) de l'université de Bâle

Bibliographie

- Benanav A. (2019). « The Origins of Informality: The ILO at the Limit of the Concept of Unemployment ». *Journal of Global History*, 14 : 1, 107–125.
- Brandolini A., Cipollone P. et Viviano E. (2006). « Does the ILO Definition Capture All Unemployment ? ». *Journal of the European Economic Association*, 4 : 1, 153–179.
- Card D. (2011). « Origins of the Unemployment Rate: The Lasting Legacy of Measurement without Theory ». *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 101 : 3, 552–557.
- Eurostat (1996). *Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail: méthodes et définitions*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- OIT – Organisation internationale du travail (1925). *Deuxième conférence internationale des statisticiens du travail*. Genève: OIT.
- OIT – Organisation internationale du travail (1948). *Sixième conférence internationale des statisticiens du travail*. Genève: OIT.
- OIT – Organisation internationale du travail (1983). *Treizième conférence internationale des statisticiens du travail*. Genève: OIT.

⁹ Eurostat (1996).

¹⁰ Voir notamment Card (2011).

¹¹ Voir également Brandolini et al. (2006).

¹² Voir également Card (2011).