

18e Conférence Internationale de Statisticiens du Travail
Genève, 24 novembre 2008 - 5 décembre 2008

Document de séance : **22F**

Séminaire « Emploi et chômage : un nouveau
regard sur la pertinence et les fondements
conceptuels des statistiques »

Document sollicité

**Mesures concernant la sous-utilisation de la
main-d'oeuvre émanant de l'Enquête
sur la population actuelle**

par Steven E. Haugen
Bureau des statistiques du travail (BLS), Etats-Unis d'Amérique



**Mesures concernant la sous-utilisation de la main-d'œuvre émanant de l'Enquête
sur la population actuelle (*Current Population Survey, CPS*)**

Steven E. Haugen* 11.03.08

On estime qu'en 1933, au moment le plus grave de la Grande dépression, environ 13 millions de personnes étaient au chômage aux Etats-Unis, soit un taux de chômage de près de 25 pour cent¹. Or, à l'époque, ce type d'estimations n'était pas disponible et, tout au long de la Grande dépression, rares étaient les informations sur l'ampleur du phénomène dans le pays. Pire encore, on ne disposait d'aucun moyen fiable pour évaluer si la situation s'améliorait ou s'aggravait. La profusion d'informations statistiques sur le marché du travail disponibles en temps voulu, qui semble aujourd'hui banale, n'existait tout simplement pas à l'époque.

Tout au long des années trente, des chercheurs se sont penchés sur la question de la mesure du chômage. Tout d'abord, il n'existait aucun consensus sur la façon de conceptualiser ou de définir la situation. Le simple fait de demander aux personnes sans emploi si elles «souhaitaient» travailler ou si elles étaient «aptes» ou «disposées» à travailler se révélait trop subjectif pour servir de critère de chômage. Dans le même temps, des tentatives pour évaluer le nombre de sans emploi en examinant la baisse du nombre d'emplois ou en comptabilisant les inscriptions auprès des bureaux de placement publics se sont révélées incomplètes².

La collecte de données sur les chômeurs s'est révélée tout aussi difficile, et les efforts visant à répertorier tous les chômeurs (c'est-à-dire un recensement complet) étaient aussi fastidieux que coûteux. En outre, les informations devenaient obsolètes au moment même où elles étaient collectées et traitées, de sorte qu'elles ne présentaient pas un grand intérêt pour effectuer une analyse du marché du travail ponctuelle ou pour élaborer des politiques nationales de lutte contre le problème du chômage.

A la fin des années 30, la recherche s'était soldée par deux progrès décisifs. Tout d'abord, le concept d'activité a été en place comme moyen de déterminer la situation d'une personne au regard de l'emploi. Il ouvrait la voie vers une définition du chômage plus objective et, partant, plus largement acceptée. Plutôt que de fonder les estimations du chômage sur des critères hautement subjectifs, comme le fait de déterminer si une personne au chômage souhaitait sincèrement obtenir un emploi, le concept d'activité reposait alors sur des informations relatives aux *actions* entreprises par les intéressés pour déterminer leur situation au regard de la main-d'œuvre. Les questions posées lors des enquêtes avaient pour objet de déterminer l'activité d'une personne sur le marché du travail durant une période spécifiée, et elles étaient posées par un enquêteur dûment formé³. Dès lors qu'une personne travaillait, elle était classée comme pourvue d'un

* Steven E. Haugen est économiste superviseur à la Division statistique de la main-d'œuvre, Bureau de statistique de l'emploi et du chômage, Bureau de statistique de l'emploi des Etats-Unis (*U.S. Bureau of Labor Statistics*, ci-après dénommé BLS).

emploi. Une personne ne travaillant pas mais recherchant activement un emploi serait classée comme sans emploi. Tous les autres cas de figure n'étaient pas comptabilisés dans la main-d'œuvre.

La seconde grande innovation fut l'introduction de l'échantillonnage statistique en tant qu'outil permettant d'estimer les caractéristiques de la main-d'œuvre. Avant les années quarante, l'utilisation d'un échantillon aléatoire d'un groupe pour estimer la taille et les caractéristiques de l'ensemble du groupe n'était ni communément admis ni accepté en sciences sociales. Les progrès réalisés dans le domaine des statistiques au cours des années trente ont permis aux chercheurs de concevoir des méthodes d'estimation et des échantillons toujours plus fiables et plus représentatifs⁴.

La combinaison du concept d'activité et de l'échantillonnage aléatoire a fini par donner naissance en mars 1940 à une enquête régulière sur un échantillon de la population, appelée Rapport mensuel sur le chômage (et, peu après, Rapport mensuel sur la main-d'œuvre). Connue depuis 1948 sous sa dénomination actuelle, Enquête sur la population actuelle (*Current Population Survey*, ci-après dénommée CPS), cette enquête est, depuis son lancement, la source des statistiques officielles sur le chômage aux Etats-Unis, et elle est devenue un modèle d'enquête sur la main-d'œuvre dans le monde entier.

Au cours des sept décennies qui se sont écoulées depuis l'introduction de la CPS, le concept et la définition officiels du chômage ont fait l'objet de nombreuses études, tant au sein qu'à l'extérieur du gouvernement fédéral. Ces études exhaustives n'ont pourtant abouti qu'à des améliorations et à des révisions mineures de la mesure officielle. En fait, le taux de chômage⁵ – qui est le moyen traditionnel d'exprimer la mesure – s'est révélé être un indicateur fiable des conditions générales du marché du travail, et il a fait ses preuves en tant qu'indicateur du cycle conjoncturel.

Ceci ne signifie par pour autant que les chiffres officiels font l'unanimité. En effet, il y a (et il y aura probablement) toujours des analystes pour prétendre que la définition de la mesure officielle du chômage est trop large ou, comme c'est plus souvent le cas, trop restreinte. Les défenseurs de ce second point de vue affirment souvent que les exigences en matière de recherche d'emploi sont trop strictes. Certains estiment que le seul désir de travailler devrait être un critère suffisant pour définir le chômage. D'autres jugent que certaines personnes qui travaillent devraient être comptabilisées dans les chômeurs, en particulier si elles effectuent moins d'heures qu'elles ne le souhaiteraient, au motif que ces personnes sont, dans un sens, partiellement au chômage.

D'autres critiques portant sur le nombre de sans emploi proviennent de ce que les chiffres du chômage sont utilisés pour évaluer des éléments autres que le statut de sans emploi à un moment précis ou l'évolution du chômage au fil des cycles conjoncturels. Pour bon nombre de ces critiques, les chiffres du chômage servent d'étalon pour évaluer le nombre de personnes connaissant un certain degré de «difficultés financières», autrement dit le nombre de personnes qui, à des degrés variables, ont un mode de vie qui leur permet de satisfaire uniquement leurs besoins essentiels. Les mesures des difficultés financières – concept hautement subjectif – se fondent généralement sur les salaires ou le revenu. Or, étant donné que la plupart des travailleurs tirent l'essentiel de leurs revenus de leur activité professionnelle (plutôt que des revenus de placements, par exemple), le statut de

sans emploi et le sous-emploi sont souvent considérés comme suffisamment révélateurs d'un certain niveau de difficulté économique.

Dans les années soixante-dix, Julius Shiskin, commissaire aux statistiques de l'emploi, faisait observer qu'il n'existe aucun moyen de mesurer le chômage qui satisfasse tous les intérêts analytiques ou idéologiques⁶. Pour y remédier, il a imaginé toute une série d'indicateurs du chômage, connus sous le nom de U-1 à U-7 (voir Tableau 1). Cette série a été publiée pour la première fois dans un article qu'il a rédigé pour la *Monthly Labor Review* (MLR), intitulé «Employment and unemployment: the doughnut or the hole?», avant d'être publiée sur une base mensuelle régulière dans un communiqué du BLS sur la Situation de l'emploi. Toutes les mesures étaient exprimées en taux, du plus bas au plus élevé, et le taux de chômage officiel figurait dans cette série d'estimations.

Tableau 1. Série de mesures du chômage fondées sur plusieurs définitions du chômage et de la main-d'œuvre¹

(Moyennes annuelles 1993)

Mesure	Pourcentage
U-1 Personnes sans emploi durant 15 semaines ou plus, en pourcentage de la population 2.4 active civile	
U-2 Personnes ayant perdu leur emploi, en pourcentage de la population active civile	3.7
U-3 Personnes sans emploi âgées de 25 ans ou plus, en pourcentage de la population active civile 5.6	
U-4 Demandeurs d'emploi à plein temps situation dans l'emploi sans emploi, en pourcentage de la 6.5 population active civile à temps plein	
U-5 Total des chômeurs, en pourcentage de la population active civile (taux de chômage officiel) 6.8	
U-6 Total des demandeurs d'emploi à temps plein, plus la moitié des demandeurs d'emploi à temps partiel, plus la moitié des personnes occupant un emploi à temps partiel pour raisons économiques, en pourcentage de la population active civile, moins la moitié de la population active occupant un emploi à temps partiel	9.3
U-7 Total des demandeurs d'emploi à temps plein, plus la moitié des demandeurs d'emploi à temps partiel, plus la moitié des personnes occupant un emploi à temps partiel pour raisons économiques, plus les travailleurs découragés, en pourcentage de la population active civile, plus les travailleurs découragés, moins la moitié de la population active occupant un emploi à temps partiel	10.2

¹ Série Shiskin telle que publiée dans le communiqué de décembre 1993 sur la Situation de l'emploi; le titre original et les mesures ont quelque peu varié depuis (voir texte).

Les quatre premières mesures de la série, qui ont été présentées comme «Série d'indicateurs du chômage reflétant des jugements de valeur portant sur l'importance du chômage», représentent des jugements de valeur relatifs au le degré de difficulté financière rencontrées par certains groupes parmi les chômeurs (tels qu'officiellement définis). La première mesure, U-1, n'incluait que les chômeurs sans emploi pendant 15 semaines ou plus. L'argument à la base de U-1 était que seuls les chômeurs longue durée, qu'ils soient en fin de droits ou qu'ils soient venus à bout de leurs économies, risquaient en fait de connaître de graves difficultés financières, conséquence directe du chômage.

U-2 se composait de personnes qui se sont retrouvées au chômage après avoir perdu leur emploi (contrairement aux personnes récemment arrivées sur le marché du travail ou à celles qui avaient quitté leur emploi pour en chercher un autre). L'idée, dans ce cas, était que les personnes ayant perdu leur emploi (la plupart, sans doute sans préavis) connaîtraient probablement davantage de difficultés financières que celles qui étaient au chômage essentiellement de leur propre gré ou à un moment qu'elles avaient choisi.

U-3 (telle que formulée à l'origine) se limitait aux seuls chefs de famille⁷. Cette mesure reposait sur le postulat que le chômage et les difficultés financières qui en découlent sont d'autant plus graves que ce sont les principaux soutiens de famille qui sont touchés, la perte de revenu affectant toute la famille également.

U-4 s'appliquait aux personnes à la recherche d'un emploi à temps plein. Le raisonnement était le même que pour U-3: il est probable que les personnes recherchant un emploi à temps plein assument davantage de responsabilités en termes de sécurité financière que les personnes à la recherche d'un emploi à temps partiel.

U-5 servait de base de calcul à la mesure officielle du chômage. Cette mesure, qui ne comportait aucun jugement de valeur quant au degré de difficultés financières que rencontre un chômeur par rapport à un autre, reposait sur le nombre de personnes recensées dans la population active et ne travaillant pas, mais qui recherchaient activement un emploi et étaient pleinement disponibles pour travailler⁸.

La mesure U-6 de Shiskin excluait certaines des personnes comptabilisées comme chômeurs dans la mesure officielle, mais incluait un grand groupe de personnes susceptibles d'être considérées comme *sous-employées*. U-6 englobait toutes les personnes à la recherche d'un emploi à plein temps, plus la moitié de celles qui recherchaient un emploi à temps partiel, plus la moitié des personnes occupant malgré elles un emploi à temps partiel (U-6 recensait certaines des personnes sous-employées comme chômeurs).

Enfin, U-7 totalisait toutes les personnes comptabilisées dans U-6, plus les travailleurs découragés – à savoir personnes ne travaillant pas et ne cherchant pas de travail actuellement, et manifestant néanmoins le désir de travailler, mais ayant abandonné leurs recherches au motif qu'il n'y a aucun emploi disponible pour elles.

Au cours des vingt années qui ont suivi l'introduction de la série d'indicateurs U-1 à U-7, l'intérêt porté à ces mesures se limitait essentiellement à l'indicateur le plus inclusif (donc celui qui produisait le «taux de chômage» le plus élevé), à savoir U-7. Malgré cela,

la couverture de ce nouvel indicateur demeurait limitée, ce dernier suscitant toutefois la plus grande attention lorsque le chômage était en hausse, comme lors des récessions en chaîne au début des années quatre-vingt et, dans une moindre mesure, lors de la récession modérée de 1990-91 et du ralentissement prolongé du marché du travail.

L'intérêt portait aussi sur les modalités de comparaison des indicateurs U-1 à U-7 au niveau international. Le BLS a produit deux articles mentionnant ces indicateurs pour comparer les chiffres des Etats-Unis avec ceux d'autres pays. Principal résultat de ces études (menées au cours des années quatre-vingt-dix): le Japon et la Suède, les pays ayant les taux de chômage les plus faibles selon les méthodes de mesure traditionnelles, affichaient en revanche, et de loin, les taux les plus élevés lorsque la définition s'étendait aux personnes travaillant à temps partiel pour raisons économiques et aux travailleurs découragés⁹.

Série actualisée d'indicateurs nouveaux

En 1994, une CPS remaniée a été présentée. Plusieurs motivations étaient à l'origine du besoin d'une enquête modernisée. Tout d'abord, l'enquête avait fait l'objet de suffisamment de recherches au fil des ans depuis les dernières révisions majeures (en 1967) pour pouvoir être améliorée en termes de contenu et de conception du questionnaire. L'une des innovations concernait entre autres la collecte d'informations supplémentaires relatives à divers types d'activités sur le marché du travail. Des changements ont également été apportés aux définitions de certaines mesures de la population active¹⁰. Dans le même temps, l'instrument a été modifié pour tenir compte des méthodes de collecte de données informatisées. Jusqu'en 1994, les enquêteurs utilisaient pour la plupart des questionnaires sur papier. Certains des changements apportés ont eu une incidence sur les séries utilisées comme sources de données dans plusieurs des mesures U-1 à U-7. En conséquence, la publication de la série U-1 à U-7 s'est interrompue fin 1993.

Les recherches portant sur une série modifiée d'indicateurs nouveaux et leur élaboration ont débuté en 1994, et le BLS a introduit une nouvelle série de «U» dans un article de la *Monthly Labor Review* publié en octobre 1995 par John Bregger et Steven Haugen¹¹, intitulé «BLS introduces new range of alternate unemployment indicators». La série U-1 à U-6 offrait un éventail actualisé d'indicateurs associant certaines des idées originales de Shiskin à des mesures réorganisées s'inspirant des informations récemment recueillies au cours de l'enquête remaniée (voir Tableau 2). Cette nouvelle série d'indicateurs a commencé à être publiée régulièrement en février 1996 dans le communiqué sur la Situation de l'emploi.

Tableau 2. Nouvelles mesures de la sous-utilisation de la main-d'œuvre²

(Moyennes annuelles 2007)

Mesure	Pourcentage
U-1 Personnes sans emploi durant 15 semaines ou plus, en pourcentage de la population active civile	1.5
U-2 Personnes ayant perdu leur emploi qui occupaient un emploi temporaire, en pourcentage de la population active civile	2.3
U-3 Total des chômeurs en pourcentage de la population active civile (taux de chômage officiel)	4.6
U-4 Total des chômeurs, plus les travailleurs découragés, en pourcentage de la population active civile, plus les travailleurs découragés	4.9
U-5 Total des chômeurs, plus les travailleurs découragés, plus tous les autres travailleurs marginalement liés, en pourcentage de la population active civile, plus tous les travailleurs marginalement liés	5.5
U-6 Total des chômeurs, plus les travailleurs découragés, plus tous les travailleurs marginalement liés, plus la totalité des personnes occupant un emploi à temps partiel pour raisons économiques, en pourcentage de la population active civile, plus tous les travailleurs marginalement liés	8.3

Les deux premières mesures de la nouvelle série, réintroduites en tant que «Série de nouvelles mesures de la sous-utilisation de la main-d'œuvre», sont, du point de vue du concept et de la définition, équivalentes aux deux mesures de Shiskin les plus restrictives¹². Le taux de chômage officiel a été maintenu, et il figure désormais sous la mesure U-3.

Au-delà de U-3, les taux de sous-utilisation sont, d'un point de vue conceptuel, similaires à ceux du début de la série de Shiskin, bien que la composition de ces nouvelles mesures élargies soient sensiblement différentes. U-4 inclut les travailleurs découragés. Le nombre de travailleurs découragés avait largement diminué après 1994 car la définition du groupe était plus restreinte. Avant 1994, pour être classés comme tels, les travailleurs découragés devaient simplement manifester le désir de travailler et invoquer une raison liée au marché du travail pour ne pas être actuellement à la recherche d'un emploi. Cette définition a longtemps été considérée comme étant trop subjective; la Commission Levitan avait recommandé l'ajout de critères supplémentaires, tels que les précédentes recherches d'emploi et la disponibilité actuelle pour travailler, afin d'établir un lien avec le marché du travail¹³. Dans la nouvelle mouture de 1994, de nouvelles questions ont été ajoutées à l'enquête afin de refléter ces informations et, de ce fait, le nombre de personnes classées comme travailleurs découragés a diminué quasiment de moitié.

Ces nouvelles questions portant sur les précédentes recherches d'emploi et la disponibilité actuelle pour travailler, s'adressant aux personnes souhaitant travailler sans

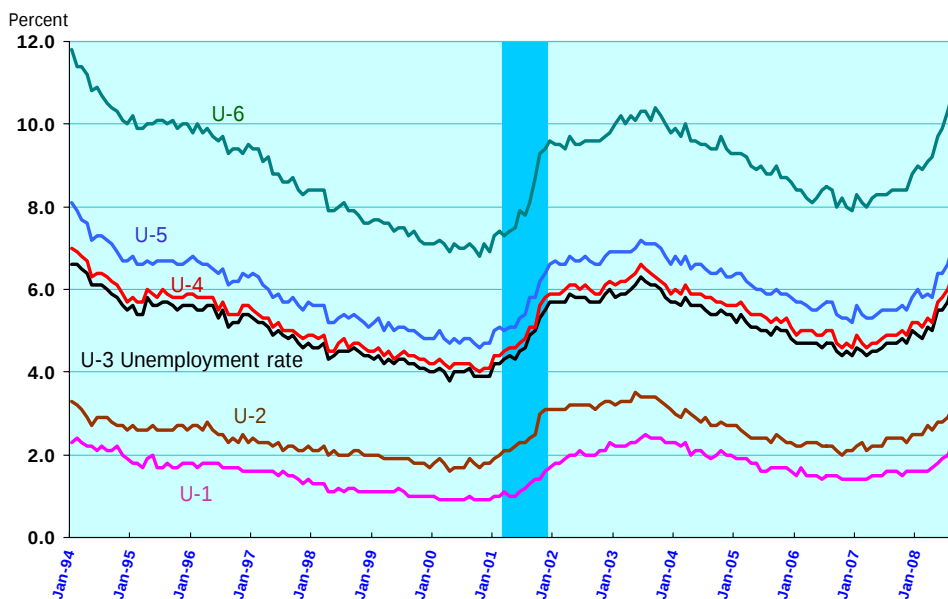
² Titre tel que publié dans le communiqué de septembre 2008 sur la Situation de l'emploi.

pour autant être actuellement à la recherche d'un emploi, permettaient également d'identifier un groupe plus large de personnes liées au marché du travail. Certaines personnes invoquent d'autres empêchements, tels que les problèmes de transport ou la nécessité de faire garder leurs enfants, pour justifier le fait de ne pas être actuellement à la recherche d'un emploi. On désigne ce groupe de travailleurs élargi (dont les travailleurs découragés constituent un sous-groupe), qui est inclus dans le nouvel indicateur U-5, sous le nom de travailleurs marginalement liés.

L'indicateur le plus élevé de la série, U-6, inclut toutes les personnes occupant un emploi à temps partiel pour raisons économiques. L'inclusion d'un groupe de personnes occupant un emploi est une innovation conceptuelle par rapport aux autres mesures; or, étant donné que beaucoup conviendront que ces personnes sont visiblement sous-employées, ceux qui préfèrent considérer les personnes sous-employées au même titre que les chômeurs comprendront l'utilité de cette nouvelle mesure.

Comme mentionné précédemment, les nouvelles mesures de la sous-utilisation de la main-d'œuvre – en particulier les mesures les plus inclusives – tendent à devenir plus populaires en période de récession, lorsque le chômage et autres types de difficultés liées au marché du travail augmentent. Dans la mesure où un utilisateur de données recherche un indicateur qui reflète une image plus restreinte ou plus large de la sous-utilisation de la main-d'œuvre que celle fournie par le taux de chômage, alors les nouveaux indicateurs répertoriés dans la série U-1 à U-6 sont utiles. En revanche, en termes d'analyse conjoncturelle, aucune des nouvelles mesures ne présente un grand intérêt. Les six mesures contenues dans l'actuelle série d'indicateurs U-1 à U-6 ont suivi à peu près la même tendance depuis 1994¹⁴ (voir graphique).

Alternative measures of labor underutilization, U1-U6, 1994-2008



Source: Bureau of Labor Statistics, Current Population Survey

Note: Data are monthly, seasonally adjusted, and cover January 1994-September 2008. Shaded area denotes recession.

Aucune comparaison internationale n'a pu être établie sur la base des indicateurs U-1 à U-6, principalement parce que les travailleurs découragés ne sont pas identifiés dans d'autres pays selon les mêmes critères que ceux utilisés dans la définition américaine, qui a été introduite dans la nouvelle mouture de la CPS en 1994. Une exception cependant: le Japon, où un chercheur a pu mettre au point des estimations comparables aux indicateurs U-4 à U-6¹⁵.

Il est envisageable d'élaborer d'autres mesures dans l'esprit des travaux de Shiskin et de les insérer dans la série. Toutefois, si une série de mesures complémentaires peut à tout moment être ajoutée, le taux de chômage officiel continue d'être considéré par bon nombre de personnes comme étant le plus objectif et le plus performant des indicateurs conjoncturels de la sous-utilisation de la main-d'œuvre.

REMERCIEMENTS: L'auteur tient à remercier Sharon R. Cohany et Stella Potter Cromartie pour leur précieuse contribution à l'élaboration de ce document.

¹ Voir Stanley Lebergott, *Labor Force, Employment, and Unemployment, 1929-39: Estimating Methods*, *Monthly Labor Review*, juillet 1948 (disponible en anglais uniquement). Le niveau du chômage et le taux de chômage ont atteint leur point culminant en 1933.

² Les personnes qui sont à la recherche de leur premier emploi, de même que celles qui ne bénéficient pas de l'assurance-chômage, ou celles qui sont en fin de droit, ne sont pas comptabilisées selon ces méthodes d'évaluation.

³ Les données recueillies sur le terrain par des enquêteurs dûment formés sont généralement considérées comme étant d'une valeur supérieure aux données fournies spontanément par les personnes interrogées car il existe une possibilité de clarifier les questions posées lors de l'enquête et de fournir des réponses plus précises et plus détaillées.

⁴ Joseph W. Duncan et William C. Shelton, «U.S. Government Contributions to Probability Sampling and Statistical Analysis», *Statistical Science*, 1992, volume 7, n° 3, 320-338 (disponible en anglais uniquement).

⁵ Travaux préparatoires sur la mesure du chômage centrés sur l'estimation du *nombre* de chômeurs.

⁶ Julius Shiskin, «Employment and unemployment: the doughnut or the hole?», *Monthly Labor Review*, février 1976, pp. 3-10 (disponible en anglais uniquement).

⁷ La mesure U-3 de Shiskin a été redéfinie en 1978 comme le taux de chômage des personnes âgées de 25 ans et plus, suite à l'interruption de la publication des données concernant les «chefs de famille».

⁸ Les personnes en licenciement temporaire ne doivent pas nécessairement être à la recherche d'un emploi pour être classées comme chômeurs.

⁹ Constance Sorrentino, du BLS, a écrit plusieurs articles sur les comparaisons internationales des nouveaux indicateurs du chômage. Voir notamment «International comparisons of unemployment indicators», *Monthly Labor Review*, mars 1993, pp. 3-24, et «International unemployment indicators, 1983-93», *Monthly Labor Review*, août 1995, pp. 31-50 (disponibles en anglais uniquement).

¹⁰ Pour plus d'information sur le remaniement de la CPS en 1994, voir le numéro de septembre 1993 de la *Monthly Labor Review* (disponible en anglais uniquement).

¹¹ John E. Bregger et Steven E. Haugen, «BLS introduces new range of alternate unemployment indicators», *Monthly Labor Review*, octobre 1995, pp. 19-26 (disponible en anglais uniquement).

¹² Si Shiskin considérait les mesures de sa série comme des indicateurs du chômage, les nouveaux indicateurs ont été réintroduits en 1994 comme mesures de la sous-utilisation de la main-d'œuvre. Pour Bregger et Haugen, la distinction était subtile et néanmoins importante – certaines des mesures incluent des personnes qui ne sont pas au chômage à proprement parler, et l'on estime que les ressources de la main-d'œuvre sous-utilisée caractérisent plus exactement la situation de ces personnes au regard du marché du travail.

¹³ Commission nationale sur les statistiques de l'emploi et du chômage, (*Counting the Labor Force* (Washington, U.S. Government Printing Office, 1979) (disponible en anglais uniquement), souvent désignée sous le nom de Commission Levitan, d'après le nom de son président, Sar A. Levitan.

¹⁴ Il en va de même pour la série U-1 à U-7.

¹⁵ Toshihiko Yamagami, «Utilization of labor resources in Japan and the United States», *Monthly Labor Review*, avril 2002, pp. 25-43 (disponible en anglais uniquement). Le Mexique a produit 10 nouvelles mesures du chômage. Pour en savoir davantage, voir Gary Martin, «Employment and Unemployment in Mexico in the 1990s», *Monthly Labor Review*, novembre 2000, pp. 3-18 (disponible en anglais uniquement).